

ALLEGATO G

**DECISIONE E RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLA PROVINCIA DI BOLZANO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1974**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 90/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE**

composta dei Magistrati:

Presidente: prof. dott. Giuseppe CATALDI

Presidenti di Sezione: dott. Eugenio CAMPBELL
prof. dott. Antonio BENNATI

Consiglieri: dott. Salvatore TERRANOVA
dott. Francesco Ventura SIGNORETTI
dott. Ettore MESITI
prof. dott. Salvatore BUSCEMA
prof. dott. Vittorio GUCCIONE
prof. dott. Francesco GARRI
dott. Francesco SERNIA

Referendario: dott. Francesco BATTINI (relatore)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della
Provincia di Bolzano per l'esercizio 1974.

Uditi nella pubblica udienza del giorno
25 luglio 1975 il relatore ~~Referendario~~ dott.
Francesco Battini ed il Pubblico Ministero
nella persona del Procuratore generale prof.
dott. Mario Sinopoli;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FATTO

Il rendiconto generale della Provincia di Bolzano per l'esercizio finanziario 1974 è stato presentato in data 16 giugno 1975, alla Sezione regionale della Corte dei conti

per la Regione Trentino-Alto Adige, che ha provveduto ai sensi dell'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49, a verificarlo ed a riferirne al Presidente della Corte.

Le risultanze del rendiconto sono le seguenti:

I — COMPETENZA

Entrata:

TITOLO I. — Entrate tributarie	L.	5.570.195
TITOLO II. — Compartecipazione a tributi erariali e regionali	»	73.468.831.572
TITOLO III. — Entrate extratributarie	»	25.238.504.618
	L.	98.712.906.385
TITOLO IV. — Entrate provenienti da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, da trasferimenti di capitali e da rimborso di crediti	»	841.737.697
TITOLO V. — Assunzione di prestiti	»	—
TITOLO VI. — Contabilità speciali	»	4.437.340.272
Totale delle entrate	L.	103.991.984.354

Spesa:

TITOLO I. — Spese correnti	L.	34.392.770.000
TITOLO II. — Spese in conto capitale	»	64.504.232.535
TITOLO III. — Spese per rimborso di prestiti	»	1.248.530.265
TITOLO IV. — Contabilità speciali	»	4.437.340.272
	L.	104.582.873.072
Entrate tributarie ed extratributarie (totale dei Titoli I, II e III)	L.	98.712.906.385
Spese correnti	»	34.392.770.000
Differenza	L.	64.320.136.385

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIEPILOGO:

Totale complessivo entrate . . .	L. 103.991.984.354
Totale complessivo spese . . .	» 104.582.873.072
Disavanzo . . .	L. 590.888.718

II — RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1974 . . .	L. 68.514.700.050
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti . . .	» 52.185.074.564
Totale dei residui attivi . . .	L. 120.699.774.614

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1974 . . .	L. 75.872.030.682
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti . . .	» 46.796.350.267
Totale dei residui passivi . . .	L. 122.668.380.949

Il Pubblico Ministero, con atto depositato il 19 luglio 1975 e, successivamente, in udienza, ha esposto le sue considerazioni in ordine allo svolgimento della gestione del bilancio ed ha chiesto che le Sezioni riunite vogliano dichiarare regolare il rendiconto generale della Provincia di Bolzano per l'esercizio 1974.

DIRITTO

Ai fini del confronto dei risultati del rendiconto generale con le leggi del bilancio è stata verificata la concordanza dei dati concernenti le entrate con gli elementi acquisiti nonché di quelli relativi alle spese ordinate e pagate durante l'esercizio con le scritture tenute o controllate dalla Corte. Sono state altresì accertate le somme rimaste da pagare

nel conto della competenza dell'esercizio 1974 e quelle da mandare in economia alla chiusura dell'esercizio stesso, sulla base delle deliberazioni di impegno e dei titoli di spesa emessi.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione provinciale si è conformata alle leggi, nonché le variazioni e le riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione, ai sensi dell'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite;
visti gli articoli 100, secondo comma e 103, secondo comma, della Costituzione;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

visto il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e le relative norme di attuazione emanate con decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge provinciale 26 novembre 1973 n. 74 che autorizza fino al 30 aprile 1974 l'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 1974;

vista la legge provinciale 26 agosto 1974, n. 5 approva il bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'esercizio 1974;

viste le leggi provinciali 18 gennaio 1975, n. 8 e 21 gennaio 1975, n. 10, recanti aggiunte o variazioni al bilancio di previsione;

sentito il Pubblico Ministero;

dichiara regolare il rendiconto generale della Provincia di Bolzano per l'esercizio 1974.

Ordina che lo stesso, munito del visto della Corte, sia restituito al Presidente della

Giunta per la successiva presentazione al Consiglio provinciale di Bolzano, che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa ai Presidenti del Consiglio e della Giunta provinciale di Bolzano, nonché al Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano e che sia inoltre comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, in allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1974.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 25 luglio 1975.

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CATALDI

L'ESTENSORE

F.to Francesco BATTINI

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1975.

IL SEGRETARIO

F.to Vincenzo ROMANO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

a) *Considerazioni generali.* — Si è ulteriormente aggravato nel 1974 il ritardo con cui, da anni, il Consiglio provinciale provvede all'approvazione del bilancio di previsione. La relativa legge approvativa, che porta la data del 26 agosto 1974 (1), è stata pubblicata il 3 settembre dello stesso anno, con un ritardo di oltre quattro mesi dalla scadenza dell'esercizio provvisorio, autorizzato fino al 30 aprile con legge provinciale 26 novembre 1973, n. 74 (2).

La Corte ha già avuto modo di soffermarsi, nelle precedenti relazioni, sulle cause del verificarsi di tale fenomeno e sulle conseguenze che esso comporta. In argomento, può solo aggiungersi che il superamento della fase di avvio del nuovo assetto istituzionale della Provincia rende ormai non ulteriormente dilazionabile — in relazione anche al venir meno delle principali circostanze cui in passato si faceva risalire il ritardo nell'approvazione del bilancio (3) — l'adozione di rimedi intesi a consentire una tempestiva predisposizione dello strumento giuridico indispensabile per il perseguimento dei compiti istituzionali.

Permane inoltre la mancanza di una apposita legge di contabilità che tenga conto delle peculiari caratteristiche della Provincia autonoma, alla quale non sono più adattabili gli schemi e le norme in vigore per le Province ordinarie.

In tale situazione di carenza, l'ente continua ad applicare promiscuamente sia le norme di contabilità generale dello Stato che quelle contenute nel testo unico 3 marzo 1934, n. 383, ciò che comporta inconvenienti di non scarso rilievo non soltanto nell'impo-

stazione stessa del bilancio — la quale si discosta sia da quella dello Stato che da quella prevista per i bilanci provinciali e comunali dai decreti del Presidente della Repubblica 8 marzo 1965, n. 670, e 29 novembre 1965, n. 1422 (4) — ma anche sul piano operativo, per la mancanza di talune delle garanzie procedurali ordinariamente richieste nello svolgimento dell'azione delle pubbliche Amministrazioni (5).

Da segnalare, infine, la carenza, in numerosi settori d'intervento, di leggi provinciali intese a dare compiuta disciplina alle nuove e maggiori competenze attribuite alla Provincia, ciò che si traduce sovente nell'iscrizione in bilancio di capitoli che trovano giustificazione nel generico riferimento a fini istituzionali non chiaramente precisati.

b) *Considerazioni sul bilancio di previsione.* — Per ciò che attiene alla struttura del bilancio, innovazioni di rilievo sono state apportate nel 1974 allo stato di previsione dell'entrata, sia in conseguenza dell'attuazione della riforma tributaria, in relazione alla quale è stato operato un ampio riassetto in

(4) Tali difformità si risolvono, nella sostanza, in un detrimento di quelle esigenze di corretta rappresentazione e di soddisfacente analisi delle spese, che la disciplina emanata dallo Stato è diretta a soddisfare. Nell'accennato permanere della mancanza di una legge di contabilità provinciale, restano valide le osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni in ordine alle manchevolezze dei criteri seguiti per la ripartizione della spesa ai fini della classificazione amministrativa, funzionale ed economica, nonché alla mancanza di adeguate prospettazioni riassuntive. In argomento deve aggiungersi che il rilevante ampliamento delle dimensioni del bilancio provinciale in conseguenza delle modifiche statutarie apportate nel 1971 (le previsioni definitive di spesa sono passate dai 21,5 miliardi del 1971 ai 112,4 miliardi del 1974) avrebbe richiesto adeguamenti di struttura tali da rendere più rispondenti le previsioni di spesa alle nuove esigenze dell'ente.

(5) Così è a dire in materia di attività contrattuale, nella quale la Provincia non applica integralmente le norme della legge di contabilità di Stato e del relativo regolamento, né le norme del testo unico n. 383 del 1934. Manca, ad esempio, tra le varie fasi del procedimento preordinato alla conclusione dei contratti, quella dell'approvazione.

(1) Legge provinciale 26 agosto 1974, n. 5, pubblicata nel supplemento ordinario n. 2 del Bollettino ufficiale n. 41 del 3 settembre 1974.

(2) Nel 1973 il bilancio di previsione era stato approvato con legge provinciale 25 luglio 1973, n. 20, pubblicata nel supplemento ordinario del Bollettino ufficiale n. 36 del 21 agosto 1973.

(3) V. Relazione per il 1973, pag. 337.

quasi tutti i titoli e categorie, che per una migliore classificazione di numerosi capitoli. Così, ad esempio, gli interessi attivi della categoria VI (interessi su anticipazioni e crediti vari) del titolo III (entrate extratributarie) sono stati spostati alla categoria IV (proventi del demanio e patrimonio), ed il capitolo 700, riguardante i diritti di segreteria, che nel 1973 era compreso nella categoria I del titolo III, è stato inserito, col nuovo numero 2850 nella categoria III, cioè tra i proventi speciali.

Quanto allo stato di previsione della spesa — rimasto sostanzialmente immutato rispetto al precedente esercizio — è da rilevare, in primo luogo, a parte le considerazioni svolte in sede di considerazioni generali, la non sempre appropriata collocazione dei capitoli con riguardo alla classificazione economica. Tale è il caso del capitolo 135, concernente spese varie attinenti ad esercizi scaduti e rimaste da pagare, il quale trova presupposto nell'articolo 212 del regolamento alla legge comunale e provinciale del 1911. Tale capitolo, infatti, avrebbe dovuto essere ricompreso nel titolo II, anziché nel I, dato che il menzionato articolo 212, in disparte ogni riserva circa la sua applicabilità al bilancio della Provincia autonoma di Bolzano, stabilisce che l'iscrizione di dette spese va fatta nella « parte straordinaria ».

Per converso gli stanziamenti dei capitoli 2747 e 2748 (concernenti, rispettivamente, spese per l'attrezzatura della sede dell'Istituto provinciale per l'istruzione professionale di lingua italiana in Bolzano e per il rinnovo delle attrezzature delle officine e laboratori delle scuole provinciali di lingua tedesca) avrebbero potuto trovare più idonea collocazione nel titolo I, anziché nel II, trattandosi di oneri normalmente compresi nella parte corrente.

Permane, inoltre, la non appropriata inclusione di numerosi stanziamenti nell'ambito delle varie categorie (6), nonché la iscrizione

(6) Ai casi elencati nella precedente relazione può aggiungersi il cap. 35, avente per oggetto « competenze a membri di commissioni, di estranei e di personale di altre amministrazioni », il cui stanziamento è posto nella categoria I (personale), anziché nella categoria II (acquisto di beni e servizi).

in bilancio di capitoli concernenti spese attinenti a categorie diverse, ciò che rivela una promiscuità dei relativi oggetti. Emblematico, a tale ultimo riguardo è il capitolo 640, inserito nella categoria VII (somme non attribuibili) del titolo I, la cui stessa denominazione (spese per l'assistenza agli anziani; contributi e sussidi per la promozione, lo sviluppo e la gestione dei servizi aperti; il riattamento e la manutenzione degli immobili destinati ai servizi; l'acquisto, il rinnovo, il miglioramento delle attrezzature tecnologiche e degli arredamenti destinati ai servizi; la preparazione e l'aggiornamento degli addetti ai servizi di assistenza), rende palese l'attinenza delle singole componenti della spesa a profili economici diversi (7).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Per ciò che attiene ai dati della gestione, un incremento del 35 per cento circa si è verificato, rispetto all'anno precedente, sia nelle entrate che nelle spese, il cui importo complessivo è passato, rispettivamente, da 77,3 miliardi accertati a 104 miliardi e da 76,7 miliardi impegnati a 104,6 miliardi. Conseguentemente, la gestione si è chiusa con un disavanzo di 590,9 milioni, a fronte di un avanzo nel precedente esercizio pari a 576,4 milioni.

Gli aumenti più rilevanti si sono verificati, nelle entrate, nei comparti del titolo II (entrate per devoluzione di tributi erariali: 73,5 miliardi, rispetto ai 52,5 miliardi del 1973) e del titolo III (entrate extratributarie: 25,2 miliardi, rispetto ai 16,2 miliardi del 1973), mentre non si sono verificati, nell'esercizio, introiti da prestiti (1,5 miliardi nel 1973) (8).

(7) Considerazioni analoghe valgono per il cap. 20, avente per oggetto « assegni al personale », il cui stanziamento viene in parte esposto in bilancio tra gli interessi (categoria IV). Per ulteriori notazioni sull'argomento, si rinvia alla relazione sul precedente esercizio (pag. 338).

(8) Pur essendo previste in bilancio assunzioni di mutui per l'importo complessivo di 5,6 miliardi, l'Amministrazione provinciale non ha proceduto all'accensione degli stessi, date le condizioni del mercato del credito, ed ha fatto fronte alle spese già previste in bilancio con l'avanzo di amministrazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto alle spese, conformemente alla linea di tendenza manifestatasi nel precedente triennio, anche nel 1974 sono aumentate in maggior misura le spese in conto capitale (da 49,3 miliardi a 64,5 miliardi) rispetto alle spese correnti (passate da 23,6 miliardi a 34,4 miliardi); per conseguenza, l'avanzo di parte corrente ha raggiunto i 64,3 miliardi (46,3 nel 1973).

Un incremento del 50,9 per cento si è registrato nell'ammontare dei residui attivi, saliti a 120,7 miliardi (80 miliardi nel 1973), dei quali 68,5 miliardi relativi alla gestione di competenza (57 nell'anno precedente).

Del pari rilevante è stato l'aumento verificatosi nell'importo totale dei residui passivi, passato dagli 85,1 miliardi del 1973 a 122,7 miliardi (pari al 117,3 per cento della gestione di competenza), dei quali 98,8 miliardi relativi a spese in conto capitale (57,7 maturati nell'esercizio) (9).

Tra le cause che concorrono a determinare la notevole consistenza dei residui, cenno particolare è da fare del mancato versamento alla Provincia delle somme ad essa spettanti per compartecipazione a tributi erariali, somme conservate tra i residui attivi (10). Ciò ha comportato una diminuita disponibilità di cassa con conseguente rallentamento nelle erogazioni delle spese impegnate per l'esecuzione dei programmi, attesa anche la difficoltà di reperire liquidità mediante prestiti.

Ulteriori notazioni concernono, sempre sotto il profilo in esame, le numerose variazioni apportate al bilancio della provincia ad esercizio già chiuso (11). Alcune di queste leggi prevedono che i fondi non impegnati

(9) Tra le somme da pagare in conto degli esercizi precedenti, figurano anche residui passivi relativi al 1963 (da tale anno al 1967: 183,3 milioni).

(10) 54,9 miliardi al termine del precedente esercizio.

(11) Oltre alle leggi di variazione del bilancio 18 gennaio 1975, n. 8 e 21 gennaio 1975, n. 10, sono state emanate dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 1974, 15 leggi provinciali — che apportano aumento di stanziamenti ed autorizzano l'iscrizione di nuovi capitoli — pubblicate in date tra il 10 gennaio e l'11 febbraio 1975.

nell'esercizio 1973 siano utilizzati negli anni successivi, mentre altre (12) nulla dispongono al riguardo. Ed è da rilevare a tale ultimo proposito — in disparte ogni considerazione sulla tardività delle variazioni — che nel silenzio della legge non è agevole stabilire quale debba essere il regime delle spese stante la mancanza di impegni già assunti entro la data di chiusura dell'esercizio, particolarmente quando la natura degli oneri non consenta la formazione di residui di stanziamento.

Un'ultima notazione riguarda la gestione di fondi assegnati a funzionari delegati, secondo il particolare sistema introdotto dalle leggi provinciali 11 luglio 1972, n. 14 e 28 novembre 1973, n. 82. Dal fatto che i predetti funzionari hanno effettivo maneggio di pubblico danaro deriva l'obbligo della resa del conto che ancora non è stato osservato.

Il movimento di cassa ha registrato incassi per 63,6 miliardi e pagamenti per 62,4 miliardi, per cui la giacenza di cassa è aumentata a 7,5 miliardi (nel 1973, 6,3 miliardi).

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE

a) *Organizzazione dei servizi.* — Anche nel 1974 non è stata apportata alla struttura organizzativa della Provincia — che rimane articolata nella Presidenza della Giunta e in dieci Assessorati — alcuna modifica in relazione ai nuovi compiti ad essa attribuiti in conseguenza delle note innovazioni statutarie (13).

Sotto questo profilo può anche rilevarsi che neppure la legge provinciale 13 maggio 1974, n. 5, che ha esteso ai dipendenti della provincia il trattamento economico previsto per i dirigenti dello Stato, ha introdotto in-

(12) Leggi provinciali nn. 4, 6, 10 e 13 del 1975.

(13) Norme di attuazione dello Statuto speciale, in ordine al trasferimento di competenze, sono state emanate da ultimo con numerosi decreti del Presidente della Repubblica in data 1 novembre 1973 (nn. 686, 687, 688, 689, 690, 691) e 22 marzo 1974 (nn. 278, 279 e 280).

novazioni nella individuazione delle competenze e nelle responsabilità dei funzionari, coerentemente a quello che è il criterio informatore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Al trasferimento di alcuni uffici dalla Regione alla Provincia, peraltro, non è ancora seguito — come rilevato nella precedente relazione — l'inquadramento nei ruoli provinciali del rispettivo personale, che permane nella posizione di disposizione, ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49.

Restano attuali pertanto, le notazioni già formulate per l'anno 1973 circa il carattere di provvisorietà di tale situazione, che richiede un riesame dell'assetto dei servizi provinciali, anche con riguardo alla posizione dell'Ufficio di ragioneria — tuttora inquadrato nella ripartizione finanze e patrimonio — per il quale si pone l'esigenza di una maggiore autonomia.

Nel quadro del riordinamento che si renderà necessario per l'adeguamento delle strutture organizzative della Provincia potrà inoltre trovare utile collocazione tanto un eventuale ufficio di coordinamento quanto un ufficio studi e legislazione, al fine di assicurare, anche attraverso un'attività di consulenza interna, un più coerente ed uniforme indirizzo dell'attività amministrativa ed una migliore qualificazione della produzione normativa.

Merita infine di essere segnalata la mancanza di servizi o corpi ispettivi operanti sia nel settore tecnico che in quello amministrativo e contabile (14).

Per ciò che attiene agli organi collegiali operanti, con funzioni contenziose o consultive nell'ambito provinciale — nessuno dei quali istituito nel 1974 — da segnalare numerosi casi in cui gli organi stessi non hanno

(14) La necessità di un valido servizio ispettivo si manifesta evidente in considerazione anche della esistenza di Istituti ed Aziende con gestioni autonome, di uffici periferici ai quali sono assegnati funzionari aventi maneggio di denaro, nonché di Enti collegati più o meno direttamente con la Provincia che ricevono in via pressoché continuativa contributi di notevole importo.

svolto nessuna attività nel corso dell'esercizio (15) o hanno tenuto solo sporadiche riunioni (16).

Il numero complessivo delle sedute è stato di circa 500, con una spesa globale dell'ordine di 20 milioni. L'attività più intensa è stata svolta nei settori della tutela delle risorse naturali e del paesaggio (100 sedute; 8 milioni), dell'urbanistica (77 sedute; 2,8 milioni), dell'artigianato (41 sedute; 2,5 milioni) e della sanità (25 sedute; 1 milione) (17). Sono, infine, proseguiti i

(15) Commissione prevista dalla L. 27 ottobre 1960, n. 910 (art. 19), recante norme sulla elettrificazione rurale; Commissione consultiva prevista dalla delibera G.P. n. 109 del 19 febbraio 1970 (con compiti in materia di psichiatria sociale); Commissione per le istituzioni degli asili-nido (L. 6 dicembre 1972, n. 1044); Comitato urbanistico provinciale (art. 2 della l.p. n. 38 del 20 settembre 1973); Commissione provinciale di vigilanza sulla Ed. Pop. ed Economica-Comitato Prov.le di rilevamento dell'inquinamento atmosferico (L. 31 luglio 1966, n. 615 e D.P.G.P. 27 giugno 1969 n. 47); Comitato Prov.le per la lotta contro l'inquinamento atmosferico.

(16) Commissione consultiva per la risoluzione delle controversie in materia di spedalità (L.P. 23 agosto 1973, n. 28) la quale ha tenuto tre sedute. Commissione provinciale per l'assistenza di base (art. 5 L.P. 20 ottobre 1973, n. 69): anch'essa tre sedute; Comitato di coordinamento delle attività sportive (art. 3 L.P. 21 novembre 1960, n. 16): due sedute; Commissione per la provincia di Bolzano (art. 4 L.P. 23 agosto 1958, n. 18): una seduta; Commissione di cui all'art. 3 della L.P. n. 10 del 2 marzo 1973: tre sedute; Commissione di cui all'art. 2, terzo comma L.P. 6 dicembre 1972, n. 37: tre sedute; Comitato per la formazione professionale (art. 14 L.P. 27 febbraio 1962, n. 9): 2 sedute; Comitato di coordinamento per le attività culturali (art. 6 L.P. 29 ottobre 1959, n. 7): una seduta; Comitato per il coordinamento delle attività sportive (L. 24 novembre 1960, n. 16): due sedute; Commissione prevista dall'art. 4 della L.P. 6 settembre 1972, n. 25: una seduta; Commissione per l'assistenza dei frenastenici irrecuperabili (Del. P.G.P. n. 2811 del 21 novembre 1967): una seduta; Commissione Provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo: due sedute.

(17) Notevole, con riguardo al ritmo dei lavori l'attività della Commissione per l'accertamento della conoscenza delle lingue italiana e tedesca, nominata ai sensi dell'art. 3 della L.P. 21 febbraio 1972, n. 4, che nel 1974 ha tenuto 99 sedute, con una spesa di 1,9 milioni.

lavori — prossimi alla conclusione — della Commissione per l'elaborazione del regolamento di esecuzione della legge provinciale 4 giugno 1973, n. 12, concernente provvedimenti contro l'inquinamento dell'aria (18).

Per quanto concerne l'attività regolamentare posta in essere dalla Provincia, ne va segnalato il notevole incremento (19).

Nell'ambito di tale attività, che ha investito diversi settori di competenza dell'Amministrazione provinciale, va sottolineata la eliminazione di talune carenze evidenziate nella precedente relazione, in specie con l'avvenuta emanazione dei regolamenti previsti dalle leggi provinciali 6 dicembre 1972, n. 36 (20), 13 settembre 1975 n. 35 (21) e 17 settembre 1973 n. 54 (22).

Permangono, tuttavia, altre lacune già evidenziate nella relazione per il 1973 (23) cui si aggiungono le ulteriori incombenze

(18) Con D.P.G.P. n. 9 del 30 gennaio 1974 è stato frattanto emanato il regolamento di esecuzione della citata legge provinciale, limitatamente alla parte relativa alla disciplina dei corsi per il conseguimento del patentino di abilitazione alla conduzione degli impianti termici.

(19) Nel 1974 sono stati emanati 25 tra nuovi regolamenti e modifiche o integrazioni di testi preesistenti.

(20) Il regolamento concerne la determinazione dei casi di esenzione e riduzione delle rette degli apprendisti che frequentano le mense ed i convitti annessi alle scuole professionali gestite direttamente dalla Provincia.

(21) Il regolamento concerne la documentazione necessaria ed i criteri per la concessione di contributi ad istituzioni che gestiscono scuole e corsi per la formazione di personale sanitario in provincia di Bolzano.

(22) Il regolamento concerne gli interventi per il potenziamento della medicina scolastica e preventiva.

(23) Ad esempio, per quanto concerne i regolamenti espressamente previsti dall'art. 5 della L.P. 19 gennaio 1973, n. 8; dall'art. 11 della L.P. 13 marzo 1973, n. 27; dall'art. 8 della L.P. 17 settembre 1973, n. 59, nonché i regolamenti necessari in relazione alle leggi provinciali 5 gennaio 1958, n. 1 (assegnazione di borse di studio) e 21 febbraio 1972, n. 4 (procedure e programmi di esame per i concorsi di accesso alle varie carriere del personale).

in materia regolamentare derivanti dalle ultime leggi emanate sul finire del 1974 (24).

Merita inoltre di essere segnalata la mancanza di un regolamento interno per il funzionamento della Giunta provinciale, la cui necessità trova fondamento nell'inidoneità della normativa contenuta nel testo unico della legge comunale e provinciale a regolare la complessa e multiforme attività della Giunta provinciale di Bolzano.

Nessun testo unico è stato emanato nell'esercizio 1974, non essendo stata data attuazione alle relative deleghe, conferite dal Consiglio con le leggi provinciali n. 15 del 20 agosto 1972 e n. 4 dell'11 febbraio 1972, concernenti rispettivamente la edilizia abitativa e lo stato giuridico ed economico del personale provinciale. Permane altresì la già rilevata esigenza di raccogliere e coordinare in un testo unico le numerose leggi provinciali che attualmente regolano in modo frammentario le scuole professionali (25).

b) *Personale.* — In attesa della ristrutturazione dei servizi e dell'inquadramento nei ruoli della Provincia del personale posto « a disposizione » della stessa (26), il nu-

(24) Regolamenti di esecuzione sono previsti dall'art. 22 della L.P. 8 novembre 1974, n. 26; dall'art. 2 della L.P. 14 dicembre 1974, n. 29 e dagli artt. 12 e 13 della L.P. 14 dicembre 1974, n. 39.

(25) Cfr. Relazione 1973, pag. 25.

(26) E' da rilevare che prestano anche servizio negli uffici della Provincia 331 dipendenti regionali « a disposizione », che continuano a svolgere mansioni inerenti ad attività amministrative trasferite dalla competenza regionale a quella provinciale, in attuazione delle nuove norme statutarie. Si profila, altresì, un notevole incremento (nell'ordine presumibile di 1000 unità) a seguito della recente attribuzione alla Provincia di nuove competenze, specie nel settore ospedaliero e sanitario, nonché dell'imminente passaggio alle dirette dipendenze dell'Ente del personale amministrativo delle scuole, dei Provveditorati agli Studi, del Genio Civile, del Medico e del Veterinario provinciali e di altri uffici statali. Infine circa 400 operai sono addetti, in media, ai lavori disposti dall'Azienda dei bacini montani.

mero dei posti scoperti — con riguardo ai ruoli di tutto il personale, esclusi soltanto gli insegnanti — ammonta ora a circa l'8 per cento del totale delle dotazioni organiche (27).

Va rilevato in proposito che, con evidente inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, l'Amministrazione provinciale, nel 1974, ha bandito e rapidamente espletato, per la quasi totalità, numerosi concorsi pubblici per l'assunzione di personale, per complessivi 101 posti.

Il loro esito, peraltro, non appare del tutto soddisfacente, ove si consideri che, rispetto ai 94 posti previsti dai concorsi espletati, il numero degli assunti è stato di 75 unità e numerosi (105) sono stati i casi di rinuncia dei vincitori (sostituiti, quando possibile, con gli idonei), mentre pressoché deserti, o conclusi con rinunce, sono andati i concorsi per i ruoli direttivi tecnici, che hanno condotto all'effettiva assunzione di un solo vincitore, rispetto ai dodici posti complessivamente messi a concorso.

L'Amministrazione continua, d'altra parte, ad avvalersi con larghezza sia della facoltà concessa dall'articolo 26 della legge provinciale n. 6 del 1958, assumendo personale non di ruolo in servizio temporaneo (28), sia della possibilità — a norma dell'articolo 25 della stessa legge — di conferire incarichi professionali ad esperti e consulenti tecnici (29).

(27) Non hanno influito sulle dotazioni organiche, per espressa disposizione di legge (art. 4 L.P. 3 dicembre 1972, n. 32) gli esodi agevolati degli ex combattenti, a norma della L. n. 336 del 1970. Tali esodi, fino al 30 giugno 1974, hanno riguardato 115 dipendenti, dei quali 8 appartenenti alle carriere direttive, 25 a quelle di concetto, 14 a quelle esecutive, 22 a quelle ausiliarie e 46 al ruolo dei cantonieri. Irrilevante è invece il numero delle domande di esodo riferite a data successiva al 30 giugno 1974, che sono soltanto tre.

(28) Risultano in servizio 188 unità, rispetto alle 121 del 1973.

(29) Trattasi di 40 unità con incarichi di consulenza (per un ammontare complessivo dei compensi di 79 milioni) e di 2 unità impiegate nel settore

A tal riguardo si richiamano le considerazioni svolte nella precedente relazione (30), nella quale è stato posto in evidenza come il conferimento degli incarichi si traduca spesso, nella sostanza, in ipotesi di assunzioni temporanee e sono stati segnalati, inoltre, i riflessi che le successive assunzioni in ruolo — normalmente disposte con apposite norme di legge che derogano in materia ai requisiti generalmente richiesti — hanno sul rispetto del principio del reclutamento mediante pubblici concorsi (che offre, come è noto, le maggiori garanzie nella scelta del personale) e dello stesso principio della proporzionalità linguistica nelle assunzioni. Inconvenienti, questi, ai quali può aggiungersi il fatto che l'Amministrazione non tiene con la dovuta periodicità corsi di aggiornamento e di perfezionamento di carattere tecnico-pratico intesi a preparare il personale a svolgere meglio i compiti cui è addetto (31).

Nel settore del personale insegnante non si sono registrate variazioni rispetto alla situazione dell'anno precedente. Gli incarichi coperti (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, con orario completo e ridotto) hanno raddoppiato, in definitiva, il numero degli insegnanti in servizio rispetto ai posti di ruolo.

Mutamenti di qualche rilievo sono intervenuti in materia di trattamento economico del personale, per effetto della legge provinciale n. 3 del 1974, concernente le carriere

della programmazione economica (per un ammontare complessivo dei compensi di 26 milioni).

La Provincia ha inoltre conferito numerosi incarichi di studio e per altre prestazioni d'opera individuali in relazione a particolari esigenze per una complessiva spesa di 54 milioni. Una spesa di 48 milioni è stata altresì sostenuta per studi e ricerche affidati ad enti ed istituti, utilizzando stanziamenti dei capitoli 401 (Spese per la elaborazione di un piano di processi formativi) e 1045 (Spese, contributi e sussidi per manifestazioni e pubblicazioni interessanti l'agricoltura, le foreste, ecc.).

(30) Cfr. pag. 344 Relazione 1973.

(31) Nel 1974 sono stati tenuti 8 corsi, tutti riservati ad insegnanti, per la durata, in genere, di pochi giorni. La relativa spesa è stata, complessivamente, dell'ordine di 7 milioni di lire.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

direttive (32) e, più in generale, in connessione con l'entrata in vigore della legge provinciale n. 2 del 12 luglio 1974, che ha istituito l'assegno perequativo, sopprimendo 13 emolumenti previsti dalla precedente legislazione (33).

c) *Beni e servizi strumentali.* — Con decreto del Presidente della Giunta Provinciale n. 8 del 28 gennaio 1974, si è provveduto all'emanazione del regolamento di esecuzione della legge provinciale n. 14 dell'11 luglio 1972, modificata ed integrata dalla legge provinciale n. 83 del 29 novembre 1973 concernente i servizi provinciali in economia e la Commissione consultiva per gli acquisti e le forniture.

Con tale provvedimento — che si aggiunge al decreto del Presidente della Giunta Provinciale n. 16 del 1971 (regolamento per la esecuzione dei lavori in economia) — è stata colmata la lacuna più volte segnalata, in ordine alla mancanza di una idonea regolamentazione dei servizi che per loro natura possono essere fatti in economia. E' venuta, in conseguenza, a cessare anche la prassi del costante ricorso al sistema dell'economia a termini del secondo comma dell'articolo 8 della legge contabilità di Stato (34).

(32) La L.P. n. 3 del 13 luglio 1974 ha ristrutturato, ferma restando la consistenza numerica dei ruoli, le carriere direttive, disponendo, fra l'altro, che i posti di Consigliere e di Direttore di Sezione e qualifiche equiparate costituiscano unico contingente organico.

(33) Il trattamento accessorio corrisposto nell'esercizio, ha compreso quindi la 13^a mensilità, l'indennità integrativa speciale nella misura di lire 84.400 e l'assegno perequativo. Il Direttore generale e gli Ispettori Generali ed equiparati non percepiscono, oltre al trattamento economico onnicomprensivo, alcun compenso, provento o indennità a qualsiasi titolo dovuto in connessione alla carica, salvo quelli che abbiano carattere di generalità per tutti i dipendenti provinciali.

(34) Anche dopo l'emanazione delle norme soprarichiamate le varie aziende provinciali o a gestione autonoma, continuano ad applicare le particolari disposizioni contenute nei singoli regolamenti che li riguardano e che sono rimaste in vigore in quanto non incompatibili con le norme di carattere generale.

Il patrimonio immobiliare della Provincia è stato recentemente incrementato anche per effetto del passaggio di taluni immobili dallo Stato e dalla Regione. Resta notevole, tuttavia, la erogazione complessiva per locazioni concernenti immobili adibiti ad uffici, scuole e servizi vari (185 milioni).

Il parco automobilistico, già consistentemente incrementato nel 1973, a causa del passaggio di mezzi dalla Regione alla Provincia, quale conseguenza del trasferimento di talune competenze, risulta ulteriormente aumentato nel 1974 per acquisti di 18 autovetture, 38 autoveicoli diversi e 5 motoveicoli. La sua consistenza totale, a fine esercizio, è pertanto di 58 autovetture, 165 autoveicoli vari e 5 motoveicoli, utilizzati prevalentemente per uffici e servizi periferici (35).

La spesa per i premi assicurativi è stata di 35,5 milioni, più che triplicata rispetto al 1973 (10,9 milioni): ciò è dovuto alla circostanza che, dal 1974, il relativo onere grava interamente sull'Amministrazione Provinciale, mentre, per l'anno precedente, i mezzi di proprietà della Regione, trasferiti, come si è detto, alla Provincia, erano già muniti delle relative polizze assicurative (36).

Nelle spese di esercizio (90 milioni) e di manutenzione (82 milioni) non si sono registrate, invece, nel complesso, variazioni notevoli rispetto al 1973 (104,7 e 74,2 milioni).

Resta pressoché costante, con lieve diminuzione, il dato relativo alla modestissima spesa per noleggi di autoveicoli (343.000 lire, rispetto alle 385.000 del 1973).

Per quanto concerne le attrezzature meccanografiche, l'Amministrazione continua ad avvalersi stabilmente di due centri elettrocontabili — I.B.M. s./3 ed I.B.M./1130 — per sempre più numerosi adempimenti, soprattutto in materia di contabilità degli stipendi, di registri artigiani, di sussidi ai ciechi civili ed agli apprendisti, di borse di studio, di elaborazioni statistiche, di progettazione e contabilità di lavori.

(35) Soltanto 37 autovetture ed un autoveicolo sono in dotazione agli uffici centrali.

(36) Di modesta rilevanza per contro è stata la entità degli indennizzi pagati dalle società assicuratrici (833.000 lire).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Notevole pertanto è stato l'incremento della relativa spesa (51,5 milioni per canoni di noleggìo e 32,5 milioni per spese di funzionamento rispetto ai 36,5 e 7,4 milioni del 1973). La speciale indennità per il personale addetto (complessivamente 10 unità) è stata abolita in conseguenza della concessione, già ricordata, dell'assegno perequativo.

La pubblicazione del notiziario trimestrale in lingua tedesca ed italiana « Die Autonome Provinz Bozen » — « La Provincia Autonoma di Bolzano » ha comportato una spesa di 37,8 milioni (capitolo 95).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Con legge provinciale 7 ottobre 1974, n. 15 (modificativa della legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15) sono state dettate nuove disposizioni per le gestioni fuori bilancio operanti nel settore dell'edilizia abitativa.

Trattasi, in particolare, del:

— Fondo per interventi d'emergenza determinati da catastrofi (nessuna operazione nell'esercizio, giacenza di cassa al 31 dicembre 1974, 25 milioni);

— Fondo per interventi sociali d'emergenza (entrate 100 milioni; uscite 51,27 milioni, giacenza di cassa al 31 dicembre, 48,7 milioni);

— Fondo per il risanamento edilizio (entrate 3,27 miliardi, uscite 1,62 miliardi; giacenza di cassa a fine esercizio 1,64 miliardi);

— Fondo di rotazione per la concessione di agevolazioni (entrate 4,15 miliardi, uscite 86,4 milioni, giacenza di cassa a fine esercizio 4,06 miliardi (37).

L'articolo 2 della citata legge provinciale n. 15 del 1974 ha assoggettato tali gestioni alle disposizioni del I, II e IV comma dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1401.

(37) Le procedure introdotte con le leggi citate prevedono che gli interventi siano disposti dal comitato per l'edilizia residenziale che determina di volta in volta l'importo del contributo; che i pagamenti — ordinati dal Presidente del Comitato — siano eseguiti dagli istituti di credito convenzionati, mediante utilizzo dei fondi resi disponibili con versamenti autorizzati dalla Giunta.

Per quanto concerne i due restanti fondi operanti nell'ambito provinciale, la cui attività è in via di esaurimento, si riportano, del pari, i dati relativi alla consistenza delle relative gestioni alla data del 31 dicembre 1974.

— Fondo per la costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli (legge provinciale 10 luglio 1961 n. 6, legge provinciale 2 aprile 1962 n. 14): giacenza di cassa 544,3 milioni (585,5 alla fine dell'esercizio precedente).

— Fondo per la conservazione del paesaggio agrario tradizionale (articolo 45 del testo unico delle leggi sull'ordinamento urbanistico provinciale approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20): giacenza di cassa 85.036 lire (158,5 milioni alla fine dell'esercizio precedente).

e) *Gestioni autonome.* — Trattasi delle gestioni di istituti ed organismi le cui entrate e spese sono iscritte, a pareggio, rispettivamente nelle parti attiva (titolo VI) e passiva (titolo IV) del bilancio provinciale tra le contabilità speciali (stabilimenti e gestioni speciali), salva l'iscrizione tra le spese correnti di eventuali passività, sovvenute dalla provincia.

Per tali gestioni, si indicano, come di consueto, i dati relativi al fondo di cassa ed al saldo patrimoniale al 31 dicembre 1974 (38):

— Azienda agricola di Laimburg - fondo di cassa 393.005 lire; saldo patrimoniale 133 milioni (rispettivamente 20 e 117,5 milioni al termine del precedente esercizio);

— Azienda agricola di Unterberg - fondo di cassa (in comune con la precedente) saldo

(38) L'istituzione di dette aziende e la loro conduzione con il sistema della economia, dettata da esigenze amministrative, trova fondamento in appositi decreti del Presidente della Giunta Provinciale, sulla base delle norme contenute nella legge provinciale 11 luglio 1972, n. 14. I consuntivi della gestione restano atti interni dell'Amministrazione; sarebbe in proposito, auspicabile che con apposita normativa venisse adottato il sistema dei bilanci allegati, ciò che non potrebbe non arrecare positivi riflessi sulla specificazione della spesa in bilancio e sul controllo della gestione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

patrimoniale 6,5 milioni (rispettivamente 1 e 6,5 milioni al termine del precedente esercizio);

— Colonia agricola malati di mente di Stadio - fondo cassa 4,26 milioni; saldo patrimoniale 6,9 milioni (rispettivamente 5,9 e 95,2 milioni al termine del precedente esercizio);

— Istituto provinciale per l'assistenza all'infanzia - fondo di cassa 182.730 lire; saldo patrimoniale 34,1 milioni (rispettivamente 300.000 lire e 18,7 milioni al termine del precedente esercizio);

— Albergo scuola « Savoj » di Merano fondo di cassa 3,35 milioni; saldo patrimoniale 150 milioni (rispettivamente 2,8 e 141,3 milioni al termine del precedente esercizio).

3. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Con decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in attuazione della legge costituzionale concernente lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, è stato disposto il trasferimento alle province di Trento e Bolzano delle attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in materia di agricoltura e foreste, nonché di quelle spettanti alla regione nella stessa materia (39).

Nello svolgimento delle sue attribuzioni concernenti il settore — che hanno comportato impegni per 26,4 miliardi, di cui 17,1 in conto capitale — la Provincia ha dato particolare importanza alla produzione zootecnica (4,7 miliardi impegnati nell'esercizio). Con legge provinciale n. 1 del 1974, modificata con legge provinciale n. 11 dello stesso anno, sono state stabilite nuove misure per incrementare la produzione e sono state disposte, in particolare, concessioni di con-

(39) Con il decreto in esame si è stabilito (art. 3) che le funzioni da esercitare dalle province autonome in materia di agricoltura e foreste concernono anche il parco dello Stelvio e che alla gestione unitaria di tale parco si provvede mediante un consorzio costituito tra lo Stato e le Province. Fino alla pratica costituzione di questo consorzio le province si debbono avvalere, per l'esercizio delle funzioni trasferite, dell'attuale ufficio di amministrazione dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali.

tributi in conto capitale e in conto interessi per le iniziative previste dalla direttiva C.E.E. n. 159 del 17 aprile 1972.

Per ciò che attiene alla materia dell'istruzione professionale agricola, degno di menzione appare il potenziamento delle aziende agricole provinciali di Laimburg e Teodone; da segnalare, inoltre, che anche l'osservatorio fitopatologico statale è passato alla Provincia.

Un cenno particolare merita infine l'attività dell'Azienda bacini montani la quale dalla sua costituzione, avvenuta nel 1951, fino al 31 dicembre 1974 ha eseguito lavori per un totale di 18,3 miliardi.

Nel settore dell'industria turistica — che ha subito un ulteriore impulso nel 1974 — rilevante è stato l'ammontare delle spese impegnate in conto capitale (24,1 miliardi) rispetto anche alle spese di parte corrente (621,0 miliardi).

Al fine di favorire il miglioramento delle attrezzature alberghiere, la legge provinciale 31 agosto 1974, n. 13 (provvidenze per la ricettività alberghiera) ha rifinanziato, apportandovi anche modifiche, la legge provinciale n. 23 del 1973. Con legge provinciale 31 agosto 1974, n. 14, è stata inoltre rifinanziata la legge n. 25 del 1973 (dotazione delle camere per forestieri dei servizi alberghieri con impianti igienico-sanitari) che ha favorito la costruzione di oltre 1000 nuovi impianti (40).

Gli stanziamenti arrecati dalle predetti leggi risultano di complessivi 700 milioni, a carico del bilancio 1974, di cui 350 milioni per contributi in conto capitale e 350 milioni per contributi sugli interessi.

Per quanto concerne il settore delle opere pubbliche — che ha comportato impegni per 10,3 miliardi (10,8 miliardi nel 1973), con una rilevante flessione nel comparto delle spese in conto capitale (6,8 miliardi rispetto agli 8,4 miliardi del 1973) — i dati relativi all'attività contrattuale svolta nell'esercizio sono riportati, come di consueto, nel prospetto allegato. Da questo si evince come una

(40) Da una indagine esperita dalla Provincia è risultato che delle 49.000 stanze turistiche esistenti, solo il 50 per cento è provvisto di impianti sanitari.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROVINCIA

OGGETTO DEL CONTRATTO CON EVENTUALE RIFERIMENTO AL CAPITOLO DI BILANCIO	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Lavori stradali (4220-4225-4260)	—	—	4	66	18	1.210	—	—	—	—
Ordinaria manuten- zione stradale (4300-4305)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lavori di edilizia (2940-2760-2765- 2782-2681-2671- 2670-2565-2560- 2555-2550-925- 205-85)	—	—	3	54	45	1.118	1	35	—	—
Totale	—	—	7	120	63	2.328	1	35	—	—

Gli importi sono espressi in milioni di lire.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DI BOLZANO

CONCESSIONI O DELEGHE PER L'ESECUZIONE DI LAVORI E DI SERVIZI						LAVORI E SERVIZI IN ECONOMIA				Atti di riconoscimento di debito	
A enti pubblici		A enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministrazione diretta			
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
11	457	—	—	—	—	12	107	13	188	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	2	1.400	—	—
—	—	—	—	—	—	99	507	9	87	—	—
11	457	—	—	—	—	111	614	24	1.675	—	—

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

analoga diminuzione si sia registrata, sia nel numero dei contratti (71, contro 316), che nell'importo globale della relativa spesa (2,5 miliardi contro 12,4).

Per ciò che attiene, in particolare, ai sistemi di contrattazione adottati dalla Provincia, ha trovato conferma la tendenza al ricorso pressoché esclusivo alla trattativa privata, ciò che è da riconnettere in molti casi (22, per un importo complessivo di 1,9 miliardi) alla diserzione di gare pubbliche.

Un incremento si è registrato per i lavori e servizi in economia, sia a cottimo che in amministrazione diretta (complessivamente 135, per un importo di 2,3 miliardi, contro i 58 per i 1,4 miliardi del 1973).

Esclusivamente ad enti pubblici sono state commesse concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e servizi, per una spesa complessiva di 457 milioni (557 nel 1973).

Altri dati significativi riguardano i procedimenti di revisione prezzi — da imputare ancora una volta al sensibile aumento dei costi di lavori, realizzati peraltro entro i termini contrattuali — che hanno comportato un onere di 500 milioni (contro i 170 milioni del 1973).

Sospensioni e proroghe — dovute di massima, le prime, come di consueto, alle condizioni metereologiche invernali, e le seconde del tutto eccezionali e di breve durata — non hanno portato conseguenze finanziarie per l'Amministrazione, nè hanno sostanzialmente influito sulla regolarità dei lavori, anche nei casi, non numerosi, di intervenuta perizia di variante.

Degno di nota, infine, l'impulso verificatosi nell'azione amministrativa concernente il settore delle abitazioni (+ 5,8 miliardi) (41), della istruzione e cultura (+ 5,3 miliardi) (42) e della tutela dell'ambiente (+ 959,4 milioni) (43).

(41) Nel 1974 sono stati assunti impegni per 394,3 milioni nella parte corrente (249,8 nel 1973) e per 13,6 miliardi in conto capitale (7,9 nel 1973).

(42) Nel 1974 sono stati assunti impegni per 11,7 miliardi nella parte corrente (7,4 nel 1973) e per 3,7 miliardi in conto capitale (2,7 nel 1973).

(43) Nel 1974 sono stati assunti impegni per 48,0 milioni nella parte corrente (50,6 nel 1973) e per 2,8 miliardi in conto capitale (1,8 nel 1973).

ALLEGATO H

**DECISIONE DI ACCERTAMENTO DELLA MANCATA PRESENTAZIONE
DEI RENDICONTI DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI
E DELLE GESTIONI ANNESSE E RELAZIONE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1974**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 83/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dei Magistrati:

Presidente: prof. dott. Giuseppe CATALDI*Presidenti di Sezione:* dott. Eugenio CAMPBELL
prof. dott. Antonio BENNATI*Consiglieri:* dott. Salvatore TERRANOVA
dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI
dott. Ettore MESITI
prof. dott. Salvatore BUSCEMA
prof. dott. Vittorio GUCCIONE
prof. dott. Francesco GARRI
dott. Francesco SERNIA
dott. Giuseppe CHIAULA (relatore)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio per l'accertamento della mancata presentazione dei rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio finanziario 1974.

Visto l'atto del Procuratore Generale in data 19 luglio 1975 depositata in Segreteria il 19 luglio dello stesso anno;

Uditi nella pubblica udienza del 25 luglio 1975 il relatore dott. Giuseppe Chiaula e il

Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale prof. dott. Mario Sinopoli;

FATTO

I consuntivi della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse per l'esercizio 1974 non sono stati presentati alla Corte, scaduto il termine previsto dall'articolo 20 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058 nè lo sono stati successivamente.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con decreto del 17 luglio 1975 è stata fissata la udienza odierna. In data 19 luglio 1975 il Pubblico Ministero ha depositato memoria nella quale chiede che venga accertata la mancata presentazione dei consuntivi della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse.

Alla pubblica udienza il Pubblico Ministero, esposte alcune considerazioni in ordine allo svolgimento della gestione, ha concluso in conformità alle richieste contenute nella memoria scritta.

DIRITTO

A termini dell'articolo 20 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, i consuntivi della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse debbono essere deliberate dal Consiglio di amministrazione entro il primo semestre dell'anno successivo all'esercizio cui si riferiscono e trasmessi per la approvazione alla Commissione parlamentare di vigilanza. La pronuncia di questa Commissione deve essere preceduta dal giudizio di regolarità della Corte, secondo quanto stabilito dall'articolo 5 del regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773. Ne segue che la presentazione dei consuntivi per il giudizio della Corte deve avvenire non oltre la scadenza del termine previsto per la deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione.

Il 30 giugno 1975 è scaduto il termine anzidetto per quanto riguarda la presentazione dei consuntivi relativi all'esercizio 1974 e questa mancata presentazione va fatta constare a chi spetti e per ogni effetto di legge.

Alla decisione sui consuntivi della Cassa depositi e prestiti deve essere unita, a termini dell'articolo 41 del testo unico di leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, una motivata relazione che, nell'esporre i risultati del riscontro eseguito nell'esercizio finanziario, formuli, in particolare, le osservazioni intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le variazioni

e le riforme ritenute opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

Detta relazione, seppure da farsi in occasione della decisione sui consuntivi, non è da tale pronuncia condizionata, in quanto ha ad oggetto il comportamento dell'Amministrazione, mentre il giudizio sui consuntivi procede autonomamente dalla verifica delle loro risultanze, tanto per le entrate quanto per le spese, verifica che può bensì essere utilizzata nella valutazione di detto comportamento, ma che non ne costituisce imprescindibile presupposto.

Pur essendo, nella fattispecie, il giudizio preordinato all'approvazione dei consuntivi da parte di Organo diverso dal Parlamento, la trasmissione della decisione e unita relazione a tale organo non esime la Corte dall'obbligo — posto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione — di comunicare alle Camere il risultato del riscontro eseguito, obbligo mirante a fini più ampi di quello della approvazione dei consuntivi.

L'esercizio da parte della Corte del potere dovere di riferire direttamente alla Commissione parlamentare di vigilanza e al Parlamento non può essere, inoltre, impedito da inadempimenti dell'Amministrazione.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario nonché le riforme ritenute opportune sono, quindi, esposte nella relazione unita alla presente decisione, a norma dell'articolo 41 sopra citato.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite;

Visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

Visto il regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sentito il Pubblico Ministero;

accerta, facendone constare a chi spetti e per ogni effetto di legge, la mancata presentazione dei consuntivi della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse per l'esercizio 1974;

riferisce con l'unita relazione in ordine ai risultati del controllo eseguito sulle predette gestioni;

ordina che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, nonché al Ministro del tesoro, e sia inoltre, comunicata ai Presidenti delle due

Camere del Parlamento in allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1974.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 luglio 1975.

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CATALDI

L'ESTENSORE

F.to Giuseppe CHIAULA

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1975.

IL SEGRETARIO

F.to Vincenzo ROMANO

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

I rendiconti della Cassa depositi e prestiti non sono stati presentati alla Corte dei conti scaduto il termine previsto dall'articolo 20 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, nè lo sono stati successivamente.

Con la decisione, alla quale è unita la presente relazione, si è fatta constatare tale mancata presentazione (1).

Con la nota n. 2912 del 28 giugno 1975 il Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti ha fatto tuttavia conoscere che, in pari data, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato l'approvazione dei rendiconti della gestione principale e delle gestioni annesse, per l'esercizio 1974, e che gli elaborati saranno rimessi alla Corte non appena sarà avvenuta la relativa stampa.

Poiché tale notizia non costituisce adempimento dell'obbligo di presentazione dei rendiconti predetti, rimane impregiudicato il potere-dovere della Corte di accertare l'inadempienza per le ulteriori conseguenze, anche in vista della esigenza di offrire al Parlamento, in occasione della relazione sul rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 1974, un quadro completo dei rendiconti comunque assoggettati al giudizio delle Sezioni riunite e della relativa gestione.

Nei limiti derivanti dalla mancata completa conoscenza dei dati dei rendiconti, sulla base delle scritture della Corte e di quelle tenute dagli Uffici di ragioneria, si possono formulare le considerazioni che seguono.

Risparmio Postale

Nel corso del 1974 la forma di risparmio è stata influenzata dai noti provvedimenti restrittivi del credito intervenuti nell'anno. Il 20 marzo 1974, infatti, il tasso dello sconto e quello delle anticipazioni ordinarie e a

(1) I rendiconti della Cassa DD.PP. e delle gestioni annesse per l'esercizio 1973 sono stati presentati alla Corte il 28 settembre 1974. Le Sezioni riunite con ordinanza pronunciata nell'udienza del 25 luglio 1975 hanno sospeso il giudizio disponendo gli adempimenti.

scadenza fissa della Banca d'Italia è aumentato dal 6,5 per cento al 9 per cento, ferme restando le consuete maggiorazioni.

Il consistente aumento di questo tasso si è ripercosso immediatamente su quelli normalmente praticati dalle aziende di credito per la raccolta del risparmio ordinario, per cui era inevitabile che, come effetto indotto, nel settore della raccolta del risparmio postale — cui generalmente ricorre il piccolo operatore — si verificassero consistenti richieste di rimborso sia nell'ambito del risparmio a libretto che in quello dei buoni fruttiferi.

Il depositante ha trovato cioè convenienza ad impiegare i propri risparmi nelle consuete forme del deposito bancario sottraendoli al risparmio postale per lucrare la differenza esistente tra i tassi somministrati dalle Poste e quelli praticati dal cartello bancario.

Invero, sia nel settore dei buoni postali fruttiferi che in quello dei libretti a risparmio si sono, nel corso del 1974, registrati i seguenti eccezionali prelievi per far fronte alle richieste dei titolari:

a) *Buoni fruttiferi postali* (luglio: 23 miliardi, agosto: 33 miliardi, settembre: 35 miliardi, ottobre: 67 miliardi, novembre: 46 miliardi, dicembre: 36 miliardi);

b) *Risparmi a Libretto* (agosto: 16 miliardi, settembre: 4 miliardi, ottobre: 11 miliardi, dicembre: 2 miliardi).

Era quindi necessario che l'Amministrazione intervenisse per ridurre il divario esistente tra la remunerazione del risparmio postale e quella dei depositi bancari, al fine di correggere la tendenza in atto e continuare quindi ad assicurarsi le disponibilità provenienti dal risparmio postale, che costituiscono la fonte principale cui la Cassa ricorre per i propri interventi finanziari.

Furono pertanto emanati due decreti ministeriali, ambedue in data 18 settembre 1974 che, con decorrenza 1° ottobre 1974, elevato il rendimento dei libretti postali al 6 per cento lordo da imposta (pari al 5,10 per cento netto), e il rendimento dei buoni postali fruttiferi — esente da imposta — al

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7 per cento per il periodo dal 1° al 5° anno, all'8 per cento dal 6° al 10° anno, all'8,50 per cento dall'11° al 15° anno, e al 9 per cento dal 16° anno in poi; inoltre il tasso d'interesse nei libretti postali dei lavoratori italiani all'estero è stato anch'esso elevato al 7,50 per cento lordo (pari al 6,37 per cento netto).

Tali adempimenti, per i quali l'unica critica potrebbe riguardare la loro scarsa tempestività in quanto posti in essere a distanza di sei mesi dal marzo 1974, allorché, come si è detto, si verificò l'aumento del tasso di sconto, hanno positivamente influito sul « trend » negativo sopra esposto: infatti i prelievi relativi al mese di dicembre, per le due forme di risparmio, come si è visto, registrano una attenuazione.

SAGGI DI INTERESSE SUGLI IMPIEGHI DEI CAPITALI

L'aumento dei tassi di interesse sul risparmio postale commentato nel paragrafo precedente, se da un verso ha consentito la ripresa del flusso dei capitali che costituiscono la parte più cospicua delle disponibilità della Cassa, dall'altro verso ha elevato il costo della raccolta.

Per ristabilire quindi un rapporto equilibrato tra costi e ricavi, l'Amministrazione ha dovuto anche procedere ad un adeguamento dei tassi attivi.

Ciò è avvenuto con decreto ministeriale 18 ottobre 1974 che ha elevato dal 6 per cento al 9 per cento annuo il tasso d'interesse su tutti i prestiti della Cassa Depositi e Prestiti.

CONTI CORRENTI I.N.A.D.E.L.

Anche in questo esercizio va segnalato il crescente scoperto del Conto corrente con l'I.N.A.D.E.L. per la gestione « Assistenza » che passa da 134.135.217.585 del 1973 a 154.903.187.520 e vanno altresì richiamate le osservazioni delle precedenti relazioni circa i movimenti compensativi che quest'anno si sono effettuati per lire 15.198.560.418 a favore della Gestione Previdenza ed a carico

della « Assistenza » per rimborsare somme di pari importo anticipate dalla prima nei confronti della seconda.

AGEVOLAZIONI PER LA SOMMINISTRAZIONE DEI MUTUI PER OPERE PUBBLICHE

La legge 12 gennaio 1974 n. 8 ha disposto la proroga del meccanismo agevolativo di cui all'articolo 5 della legge 1° giugno 1971, n. 291 e cioè la concessione agli Enti Locali di prestiti per opere pubbliche con la contestuale somministrazione dei due terzi del mutuo garantito dallo Stato, sulla base della semplice domanda, purché i mutui stessi fossero assistiti da contributo o concorso dello Stato in attesa del perfezionamento delle garanzie ordinarie.

Con il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, in materia di opere pubbliche di interesse locale, si è ritenuta applicabile la predetta normativa anche in presenza del solo contributo regionale con l'effetto contestuale della garanzia dello Stato, nella considerazione primaria che lo Stato stesso ha continuato ad accollarsi l'onere delle contribuzioni pur restando all'Ente Regionale la potestà concessiva del contributo.

Si deve al riguardo osservare che tale interpretazione va oltre il testo letterale delle disposizioni ed è stata suggerita dalla necessità di non bloccare tali finanziamenti ed in particolare la pronta somministrazione dei due terzi del prestito in un momento in cui il legislatore statale intendeva proprio con la proroga della agevolazione prevista dalla legge 291 rendere possibile la realizzazione immediata delle opere pubbliche.

Sarebbe però auspicabile che il legislatore intervenisse nuovamente nella materia dissipando ogni dubbio interpretativo e disciplinando i rapporti fra Stato e Regione, specie per quanto attiene all'intervento in garanzia della parte di mutuo somministrata.

MUTUI CONCESSI NEL 1974

La Cassa Depositi e Prestiti ha concesso, nel corso dell'anno, a valere sui fondi ordinari, 10.773 mutui per un ammontare di

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.436,229 miliardi. L'86 per cento di quest'ultimo importo è stato assorbito dagli Enti locali (comuni e province) e cioè per 1.238,650 miliardi.

La maggior parte di tali fondi è stata messa a disposizione degli Enti Locali per il ripiano dei disavanzi economici e precisamente per un ammontare di 833,398 miliardi, pari al 58 per cento del totale.

A tale somma si devono aggiungere 559,929 miliardi costituenti i prestiti in cartelle della Sezione Autonoma di credito comunale e provinciale per integrazioni di bilancio.

Conclusivamente può quindi rilevarsi che nel corso dell'esercizio su un totale di circa 2.000 miliardi concessi, i finanziamenti destinati ai disavanzi economici degli Enti Locali, pari a 1.373,327 miliardi rappresentano il 70 per cento di tutti i mutui concessi.

Come già segnalato nelle precedenti relazioni, si accentua il fenomeno negativo delle morosità degli enti nel pagamento delle rate di ammortamento dei prestiti.

Tale fenomeno non riguarda unicamente i prestiti sui fondi ordinari ma anche i prestiti finanziati da emissioni di cartelle della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale. Occorre precisare che detta morosità è imputabile non solo agli enti mutuatari ma anche allo Stato (nella sua qualità di garante o a diverso titolo).

Per quanto riguarda questi ultimi prestiti vale sottolineare come, essendo previsto per legge l'intervento sussidiario in garanzia da parte dello Stato, il relativo onere di ammortamento finirà con il gravare, in assenza di rigorosi provvedimenti risanatori delle gestioni deficitarie degli Enti, sul bilancio dello Stato.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO I

**DECISIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI
DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1973**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 86/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE**

composta dai seguenti Magistrati:

Presidente: prof. dott. Giuseppe CATALDI*Presidenti di Sezione:* dott. Eugenio CAMPBELL
prof. dott. Antonio BENNATI*Consiglieri:* dott. Salvatore TERRANOVA
dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI
dot. Ettore MESITI
prof. dott. Salvatore BUSCEMA
prof. dott. Vittorio GUCCIONE
prof. dott. Francesco GARRI
dott. Francesco SERNIA
dott. Giuseppe CHIAULA (relatore)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sui rendiconti degli Istituti di Previdenza per l'esercizio 1973.

Uditi nella pubblica udienza del 25 luglio 1975 il relatore dott. Giuseppe Chiaula ed il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore generale prof. dott. Mario Sinopoli;

FATTO

I rendiconti degli Istituti di Previdenza per l'esercizio 1973 sono stati presentati alla Corte dal Direttore Generale il 1° febbraio 1975.

Le risultanze sono le seguenti:

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1) *Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali:*

CONTO DEL PATRIMONIO:

Attività	L.	2.198.348.056.345
Passività	»	380.709.895.576
		<hr/>
Patrimonio netto	L.	1.817.638.160.769
		<hr/>

CONTO ECONOMICO:

Entrate	L.	611.268.865.456
Uscite	»	333.490.687.177
		<hr/>
Utile netto	L.	277.778.178.279
		<hr/>

2) *Cassa per le pensioni ai sanitari:*

CONTO DEL PATRIMONIO:

Attività	L.	262.528.121.661
Passività	»	27.673.368.369
		<hr/>
Patrimonio netto	L.	234.854.753.292
		<hr/>

CONTO ECONOMICO:

Entrate	L.	82.883.073.029
Uscite	»	30.558.709.431
		<hr/>
Utile netto	L.	52.324.363.598
		<hr/>

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3) *Cassa per le pensioni agli insegnanti d'asilo e di scuole elementari parificate:*

CONTO DEL PATRIMONIO:

Attività	L.	47.393.743.988
Passività	»	4.525.919.253
Patrimonio netto	L.	<u>42.867.824.735</u>

CONTO ECONOMICO:

Entrate	L.	13.125.515.023
Uscite	»	5.536.513.513
Utile netto	L.	<u>7.589.001.510</u>

4) *Cassa per le pensioni agli Ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari:*

CONTO DEL PATRIMONIO:

Attività	L.	3.534.226.052
Passività	»	884.867.409
Patrimonio netto	L.	<u>2.649.458.643</u>

CONTO ECONOMICO:

Entrate	L.	1.234.338.552
Uscite	»	1.336.412.209
Utile netto	L.	<u>102.073.657</u>

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Pubblico Ministero, espone le sue considerazioni sullo svolgimento della gestione, ha chiesto che le Sezioni riunite dichiarino regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1973.

DIRITTO

E' stata accertata la concordanza dei dati contenuti nei rendiconti con le scritture tenute o controllate dalla Corte e con gli atti acquisiti in corrispondenza delle operazioni di gestione compiute dall'Amministrazione durante l'esercizio e riconosciute regolari.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le proposte di variazioni e riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Pur essendo, nella fattispecie, il giudizio di parificazione preordinato all'approvazione dei rendiconti da parte di Organo diverso dal Parlamento, la trasmissione della decisione e della unita relazione a tale Organo non esime la Corte dall'obbligo — posto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione — di comunicare alle Camere il risultato del riscontro eseguito, comunicazione che è indubbiamente preordinata a fini diversi e più ampi di quello dell'approvazione del rendiconto.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite

visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

visto il regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 1° settembre 1947, n. 883;

sulle conformi richieste del Pubblico Ministero;

dichiara regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1973.

Ordina che i conti di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti all'Amministrazione degli Istituti di previdenza e che, copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, ed al Ministro del tesoro e sia, inoltre, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, in allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1973.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 25 luglio 1975.

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CATALDI

L'ESTENSORE

F.to Giuseppe CHIAULA

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1975.

IL SEGRETARIO

F.to Vincenzo ROMANO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

1. — PREMESSA

I rendiconti dell'esercizio 1973, relativi alle gestioni per le Casse per le pensioni dei dipendenti degli Enti locali; dei sanitari; degli insegnanti d'asilo e delle scuole elementari parificate e degli ufficiali giudiziari ed aiutanti ufficiali giudiziari, sono stati predisposti con notevole ritardo dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza, a causa della flessione dell'attività della stessa, determinata sia dalla riduzione dell'organico del personale direttivo (conseguente all'esodo previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e dalla legge n. 336 del 1970) che dalle vicende sindacali connesse con il venir meno delle indennità particolari attribuite al personale prima della emanazione della legge 734 del 1973 (concessione di un assegno perequativo).

In conseguenza, sono intervenuti con ritardo sia l'approvazione da parte del consiglio di amministrazione (che, in relazione al disposto dell'articolo 20 del Regolamento n. 1058 del 1919, sarebbe dovuta avvenire entro il giugno 1974), sia la presentazione alla Corte (prevista dall'articolo 6 del testo unico n. 453 del 1913), che non ha potuto emettere, nei termini, la pronuncia sui conti stessi.

Ad eccezione della Cassa per gli ufficiali giudiziari sono stati allegati agli altri rendiconti i bilanci previsti dagli articoli 19 della legge n. 315 del 1967 e 10 della legge n. 85 del 1968.

2. — ASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE

Risultati della gestione. — Al 31 dicembre 1973 la consistenza patrimoniale complessiva delle quattro Casse gestite dagli Istituti di previdenza comprendeva attività per 2.511,8 miliardi e passività per 413,8 miliardi con un incremento nei confronti del 1972 rispettivamente di miliardi 360,7 (+17,1 per cento) e di 23 miliardi (+5,9 per cento).

Il patrimonio netto ha raggiunto alla fine del 1973 l'ammontare di 2.098 miliardi, con un incremento, in cifra assoluta (+337,5 mi-

liardi), superiore alla corrispondente media di aumento verificatasi nel quinquennio 1968-1972 (145 miliardi). Disaggregando il predetto dato complessivo tra le quattro Casse, si nota che l'incremento del patrimonio netto è superiore a quello dell'anno precedente per la Cassa pensioni dipendenti enti locali (170,2 miliardi), per la Cassa pensioni sanitari (11,9 miliardi) per la Cassa pensioni insegnanti (5,1 miliardi), mentre per la Cassa pensioni ufficiali giudiziari si rileva un decremento di 0,1 miliardi.

Detto patrimonio netto si ripartisce tra le medesime quattro Casse nel modo seguente:

- 1) Cassa pensioni dipendenti enti locali: 1.817 miliardi (86,6 per cento del totale);
- 2) Cassa pensioni sanitari: 234,8 miliardi (11,2 per cento del totale);
- 3) Cassa pensioni insegnanti: 43,8 miliardi (2,1 per cento del totale);
- 4) Cassa pensioni ufficiali giudiziari: 2,6 miliardi (0,1 per cento del totale).

Dall'esame particolareggiato delle poste attive si rileva il notevole incremento dei « crediti diversi » (dal 22,16 al 26,79 per cento) ascrivibile soprattutto alla considerevole morosità dei locatari, all'autoriduzione dei canoni locativi, all'incremento delle spese di gestione.

A tale causa contribuisce altresì il fenomeno, in accentuazione da diversi anni, della morosità degli Enti iscritti, morosità che riguarda non solo i contributi previdenziali ordinari dovuti dagli Enti, ma anche quelli a carico dei dipendenti cui sono ritenuti all'atto della corresponsione delle retribuzioni.

L'incremento della morosità è, in cifra assoluta, di 497,2 miliardi al termine dell'anno 1973.

La cospicua consistenza della posta in esame è motivo di fondata preoccupazione per i riflessi negativi sugli impieghi fruttiferi e, quindi, nell'assolvimento delle finalità istituzionali delle Casse pensioni.

Il conto economico evidenzia entrate per 708,5 miliardi e spese per 370,9 miliardi, con un aumento delle entrate di 175,8 miliardi ed una diminuzione nelle spese di 11,5 miliardi rispetto all'esercizio precedente.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra le poste attive è da notare che quella relativa alle entrate previdenziali, ammontante nel 1972 a miliardi 434,6, è passata a miliardi 599,6, con un aumento di miliardi 165 (+27,50 cento), soprattutto in conseguenza dell'iscrizione alla Cassa pensioni di personale di nuovi Enti (Regioni a statuto ordinario) ed all'aumento della base retributiva assoggettata a contribuzione, ora comprendente anche l'indennità integrativa speciale.

Più contenuto l'incremento delle entrate patrimoniali passate da 85 miliardi a 91 miliardi del 1973 (+7,2 per cento). Tra queste ultime le entrate per fitti attivi si sono accresciute di miliardi 1,3 in cifra assoluta, e del 9,7 per cento in percentuale, raggiungendo così, nel decorso esercizio, l'importo di 13,8 miliardi.

Per lo stesso settore, è altresì da rilevare che il credito per fitti rimasti da riscuotere è leggermente aumentato, passando da miliardi 3,1 a miliardi 3,4. Su tale importo complessivo circa un miliardo e 200 milioni riguardano quote di canoni di fitto non corrisposti per la già accennata autoriduzione operata da numerosi inquilini a partire dal 1970. Il fenomeno della morosità, malgrado le varie iniziative adottate dalla Amministrazione non accenna a diminuire, mantenendosi attorno ad un quarto circa degli introiti per canoni di fitto (24,9 per cento nel 1972; 24,7 per cento nel 1973).

Nel 1973 il saggio effettivo degli investimenti nel loro complesso ha segnato un ulteriore leggero aumento nei confronti del 1972, passando dal 5,7 al 5,3 per cento, con un incremento dello 0,1 per cento, confermando così la tendenza, già riscontrata negli ultimi anni e dovuta essenzialmente all'incremento del reddito dei titoli ed in minor misura di quello degli immobili.

Tra le poste passive, con particolare riferimento alle spese previdenziali, è da porre in rilievo che a seguito della avvenuta liquidazione dei miglioramenti economici accordati dal decreto legge 30 giugno 1972, n. 267, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 1972, n. 485, si è avuta una diminuzione di miliardi 12,6, passando da 368,2 miliardi del 1972 a miliardi 355,6 del 1973.

L'incidenza degli oneri previdenziali sul totale delle spese si è attenuata passando dal 96,3 per cento del 1972 al 95,9 per cento del 1973.

Ugualmente in leggera diminuzione gli oneri patrimoniali, passati da miliardi 4,2 a miliardi 3,9 con un decremento in valore assoluto di 300 milioni ed in percentuale dell'1,1 per cento.

Le spese generali di amministrazione hanno subito, invece, in relazione ai maggiori oneri per il personale, compreso quello a contratto privato, un incremento di 721 milioni, passando da miliardi 6,299 del 1972 a miliardi 7,020, con una incidenza, sull'ammontare delle entrate pari allo 0,99 per cento rispetto all'1,18 per cento del 1972.

Gli investimenti immobiliari effettuati nel 1973 sono stati di circa 7 miliardi, con un decremento di 14,7 miliardi rispetto al precedente esercizio (nel corso del quale avevano raggiunto miliardi 21,6). In percentuale la riduzione è stata, pertanto, del 30,8.

Al 31 dicembre 1973, la consistenza globale di tali investimenti, assommando a miliardi 274,3, incideva, sul totale del patrimonio netto, per il 13,07 per cento.

Tale percentuale risulta peraltro di gran lunga inferiore a quella prevista come limite massimo (tre decimi del patrimonio netto) dall'articolo 1 della legge 13 giugno 1962, n. 855. Ha trovato pertanto conferma la tendenza regressiva riscontrata sin dal 1971, dopo sei anni di costante ascesa.

Gli impieghi in mutui, deliberati nel 1973 dal consiglio di amministrazione, hanno segnato un ulteriore aumento rispetto al precedente esercizio, passando a miliardi 143,1 da 80,7 del precedente esercizio (+77,3 per cento), mentre l'incremento dei mutui perfezionati (da miliardi 49,2 a miliardi 49,8) è risultato percentualmente più contenuto (solo 600 milioni, +1,2 per cento).

Aumento pure vi è stato — ed in misura notevolmente superiore a quello (75,1 miliardi) dell'esercizio precedente — nell'ammontare dei titoli acquistati, che ha raggiunto 170,6 miliardi. Il relativo portafoglio, tenuto conto dei rimborsi, è passato da miliardi 449,3 del 1972 a miliardi 588,4 del 1973 (+23,6 per cento). Le sovvenzioni con-

tro cessione del quinto dello stipendio, accordate dall'apposito Comitato, agli iscritti alle Casse amministrate dagli Istituti di previdenza, hanno registrato un incremento nel loro importo passando da miliardi 26,9 del 1972, a miliardi 35,8 del 1973 (il numero delle sovvenzioni è aumentato da 17.603 nel 1972 a 20.663 nel 1973).

3. — ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

L'assetto organizzativo della Direzione generale degli Istituti di previdenza non ha subito variazioni degne di particolare rilievo, nel corso dell'esercizio 1973.

Il numero degli impiegati, dipendenti dal Ministero del tesoro, in servizio presso la Direzione generale degli Istituti di previdenza, al 31 dicembre 1973, ammontava a 1.040 unità (di cui 42 presso la Ragioneria

centrale) con una diminuzione di 44 unità rispetto al 1972.

A tale personale vanno aggiunte 128 unità dipendenti da altre Amministrazioni (di cui 32 Segretari comunali e n. 16 insegnanti elementari).

Ai servizi tecnici sono stati assegnati 16 dipendenti degli uffici tecnici erariali, 45 assistenti tecnici, 48 impiegati e 365 portieri (le ultime tre categorie assunte con contratto di diritto privato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 13 giugno 1962, n. 855).

L'Amministrazione ha affidato, a norma degli articoli 380 del testo unico n. 3/1957 e 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, incarichi di studio a due liberi professionisti (uno per la predisposizione di uno schema di nuovo regolamento per il servizio tecnico di gestione e manutenzione degli immobili, l'altro per lo studio delle possibilità edificatorie delle aree di proprietà delle Casse pensioni).

PAGINA BIANCA

ALLEGATO L

**DECISIONE DI ACCERTAMENTO DELLA MANCATA PRESENTAZIONE
DEI RENDICONTI DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA
E RELAZIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1974**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 85/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE**

composta dei Magistrati:

Presidente: prof. dott. Giuseppe CATALDI*Presidenti di Sezione:* dott. Eugenio CAMPBELL
prof. dott. Antonio BENNATI*Consiglieri:* dott. Salvatore TERRANOVA
dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI
dott. Ettore MESITI
prof. dott. Salvatore BUSCEMA
prof. dott. Vittorio GUCCIONE
prof. dott. Francesco GARRI
dott. Francesco SERNIA
dott. Giuseppe CHIAULA (relatore)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio per l'accertamento sulla mancata presentazione dei rendiconti degli istituti di Previdenza per l'esercizio finanziario 1974.

vista la memoria del Procuratore Generale in data 19 luglio 1975 depositata in Segreteria il luglio dello stesso anno;

Uditi nella pubblica udienza del 25 luglio 1975 il relatore dott. Giuseppe Chiaula ed il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore generale prof. dott. Mario Sinopoli;

FATTO

I rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1974 non sono stati presentati alla Corte scaduto il termine previsto dall'articolo 20 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, nè lo sono stati successivamente.

Con decreto del 17 luglio 1975 è stata fissata l'udienza odierna.

In data 19 luglio 1975 il Pubblico Ministero ha depositato memoria nella quale chiede che venga accertata la mancata pre-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sentazione dei rendiconti degli Istituti di previdenza.

Alla pubblica udienza il Pubblico Ministero, espone alcune considerazioni in ordine allo svolgimento della gestione, ha concluso in conformità alle richieste contenute nella memoria scritta.

DIRITTO

A' termini dell'articolo 20 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, i rendiconti degli Istituti di previdenza debbono essere deliberati dal Consiglio di amministrazione entro il primo semestre dell'anno successivo all'esercizio cui si riferiscono e trasmessi per l'approvazione alla Commissione parlamentare di vigilanza.

La pronuncia di questa Commissione deve essere preceduta dal giudizio di regolarità della Corte, secondo quanto stabilito dall'articolo 5 del regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773. Ne segue che la presentazione dei rendiconti per il giudizio della Corte deve avvenire non oltre la scadenza del termine previsto per la deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione.

Il 30 giugno 1975 è scaduto il termine anzidetto per quanto riguarda la presentazione dei rendiconti relativi all'esercizio 1974 e questa mancata presentazione va fatta constare a chi spetti e per ogni effetto di legge.

Alla decisione sui rendiconti degli Istituti di previdenza deve essere unita, a termini dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, una motivata relazione che, nell'espone i risultati del riscontro eseguito nell'esercizio finanziario, formuli, in particolare, le osservazioni intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le variazioni e le riforme ritenute opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

Detta relazione, seppure da farsi in occasione della decisione sui rendiconti, non è

da tale pronuncia condizionata, in quanto ha ad oggetto il comportamento dell'Amministrazione, mentre il giudizio sui rendiconti procede autonomamente dalla verifica delle loro risultanze, tanto per le entrate quanto per le spese, verifica che può essere utilizzata nella valutazione di detto comportamento, ma che non ne costituisce imprescindibile presupposto.

Pur essendo, nella fattispecie, il giudizio di parificazione preordinato all'approvazione dei rendiconti da parte di Organo diverso dal Parlamento, la trasmissione della decisione e della unita relazione a tale Organo non esime la Corte dall'obbligo — posto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione — di comunicare alle Camere il risultato del riscontro eseguito, comunicazione che è indubbiamente preordinata a fini diversi e più ampi di quello dell'approvazione dei rendiconti.

L'esercizio da parte della Corte del potere dovere di riferire direttamente alla Commissione parlamentare di vigilanza e al Parlamento, non può essere, inoltre, impedito da inadempimenti dell'Amministrazione.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario sono, quindi, espone nella relazione unita alla presente decisione, a norma dell'articolo 41 sopra citato.

P. Q. M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite;

visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

visto il regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 1° settembre 1947, n. 883;

sulle conformi richieste del Pubblico Ministero:

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

accerta, facendone constare a chi spetti e per ogni effetto di legge, la mancata presentazione dei rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1974.

Riferisce con l'unita relazione in ordine ai risultati del controllo eseguito sulla gestione degli Istituti stessi.

Ordina che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, ed al Ministro del tesoro e sia, inoltre, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, in allegato alla

relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1974.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 luglio 1975.

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CATALDI

L'ESTENSORE

F.to Giuseppe CHIAULA

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1975.

IL SEGRETARIO

F.to Vincenzo ROMANO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1. — PREMESSA

Per il secondo anno consecutivo l'Amministrazione non ha presentato, alla scadenza dei termini, il rendiconto, relativo all'esercizio finanziario precedente, delle quattro Casse amministrate (1). Si è così riprodotta una situazione che incide sull'iter procedimentale richiesto per l'approvazione di tale fondamentale documento da parte della Commissione parlamentare di vigilanza (2). Anche quest'anno, l'Amministrazione ha addotto, a giustificazione, le difficoltà di funzionamento conseguenti sia a vertenze sindacali connesse col venir meno del particolare regime retributivo attribuito al personale prima della emanazione della legge 734/1973 che agli effetti dell'esodo derivato dall'applicazione della legge 336/1970 e del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972. Ciò non esime peraltro dal rappresentare l'esigenza di apprestare idonei strumenti volti ad ovviare a tale inadempienza di non scarso rilievo.

2. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI DELLA GESTIONE

La mancata presentazione alla Corte dei rendiconti di gestione non consente di riferire neppure quest'anno con la dovuta completezza. Le osservazioni di seguito esposte sono infatti formulate sulla base dei soli atti esaminati nell'esercizio del controllo.

(1) Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali; Cassa per le pensioni ai sanitari; Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e delle scuole elementari parificate; Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti giudiziari.

(2) E' noto come la pronuncia della Commissione parlamentare debba essere preceduta ai sensi dell'art. 5 del R.D. 26 gennaio 1933, n. 241 (convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 733) dal giudizio di regolarità della Corte, alla quale i rendiconti devono essere pertanto presentati non oltre la scadenza del termine perentorio previsto per la deliberazione del Consiglio di Amministrazione degli Istituti stessi (... entro il primo semestre dell'anno successivo all'esercizio cui si riferiscono).

Una prima considerazione attiene al settore previdenziale gestito dagli Istituti (3). E' a dire in proposito che un fattore di aggravamento della già pesante situazione in materia di procedure di liquidazione dei trattamenti pensionistici (4) può ascriversi al fatto che per alcune categorie di dipendenti iscritti alle Casse amministrate, la legislazione regionale ha introdotto elementi di diversità nei relativi regimi così richiedendo un esame più complesso del diritto alla prestazione pensionistica (4).

In ordine alla riscossione dei contributi, relativi al settore in esame, l'ammontare introitato nel 1974 (369 miliardi) è risultato inferiore del 18,30 per cento circa al corrispondente dato del 1973. La riscontrata flessione, di notevole rilievo ove si consideri la sola « competenza » (— 44,81 per cento) è in parte dovuta al ritardo con cui sono stati emessi i ruoli generali di riscossione per l'anno 1974 (5).

Una generalizzata morosità è stata riscontrata nei versamenti dovuti sia dagli enti locali che dagli enti ospedalieri. Nè per quanto riguarda questi ultimi l'attuazione della legge 17 agosto 1974, n. 386 ha consentito di por rimedio alla anzidetta grave situazione, tenuto conto che le operazioni finanziarie per il ripianamento dei debiti degli enti mutualistici procedono a rilento e che le somme a tutt'oggi erogate sono state interamente ritenute dagli istituti di credito (generalmente tesoriери dei medesimi ospedali) per il soddisfacimento dei crediti da essi vantati.

(3) L'attività della Direzione generale degli Istituti di previdenza nel settore si compendia nei seguenti dati: iscritti 950.000 circa; pensionati 230.000 circa (insegnanti di asilo e scuole elementari parificate, ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari, sanitari, dipendenti locali).

(4) Alla data 1 gennaio 1974 dovevano essere ancora definite 25.515 domande di pensioni (dirette, indirette, di reversibilità); un anno dopo (1 gennaio 1975) i fascicoli da definire erano 28.696.

(5) Al 31 dicembre 1974 erano ancora da riscuotere 771,6 miliardi (un anno prima 496 miliardi) dei quali oltre 272,6 relativi a residui di anni precedenti.

Con riferimento agli impieghi, nei limiti della disponibilità, delle somme introitate; gli Istituti hanno, per il 1974, indirizzato i loro investimenti in misura maggiore nel settore mobiliare. A tal fine hanno concesso mutui per un ammontare complessivo di 50,3 miliardi (circa di 30 miliardi inferiore a quella rilevata per il 1973) ed investito in titoli per 31 miliardi (nel 1973 gli acquisti in titoli furono pari a 183 miliardi).

Per quanto concerne il settore immobiliare, gli investimenti si sono concretati, per l'anno 1974, nel solo acquisto di un complesso immobiliare in Latina (6) da destinare a sede di uffici dell'Amministrazione del Tesoro.

Relativamente allo stesso settore, menzione va fatta del perdurante fenomeno della morosità e di autoriduzione dei canoni locativi da parte dei locatari degli Istituti. Dall'analisi dei dati provvisori, a fronte di previsti versamenti per canoni di locazione nell'anno per 16,9 miliardi, restano ancora da riscuotere circa 2,2 miliardi. A tale somma

(6) L'acquisto, perfezionato dalla Cassa di Previdenza del personale degli Enti locali ha comportato una spesa di circa 8,5 miliardi.

sono altresì da aggiungere 3 miliardi circa relativi ad anni pregressi per cui l'ammontare complessivo al 31 dicembre 1974 dei crediti dell'Amministrazione risulta di oltre 5,2 miliardi (7).

In particolare, l'autoriduzione nell'ultimo triennio dei canoni, ha comportato minori introiti, per oltre 300 milioni annui (8).

Nessuna notazione è a fare sulla struttura amministrativa della Direzione generale degli Istituti di Previdenza rimasta immutata rispetto a quella definita con decreto ministeriale 22 dicembre 1972 (concernente il nuovo ordinamento degli Uffici generali dell'Amministrazione centrale del Tesoro) emanato in attuazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775 e del decreto presidenziale 30 giugno 1972, n. 748.

(7) Particolare rilievo ha assunto nell'anno 1974 il fenomeno, insorto nel 1973, della mancata corresponsione da parte dei locatari delle quote di spese sostenute dagli Istituti per i servizi comuni degli stabili (acqua, ascensori, portierato, ecc.).

(8) Durante l'anno 1974 sono stati notificati 1072 decreti ingiuntivi di rilascio nei riguardi di locatari inadempienti; sono inoltre stati effettuati n. 187 pignoramenti immobiliari ed eseguiti n. 15 sfratti su 439 richiesti dall'Avvocatura Generale dello Stato.

ALLEGATO M

DETERMINAZIONI E PARERI

PAGINA BIANCA

N. 191/SR/D

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 26 marzo e del 17 aprile 1975.

OGGETTO: SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE SUI PRINCIPI FONDAMENTALI E NORME DI COORDINAMENTO IN MATERIA DI BILANCIO E DI CONTABILITÀ DELLE REGIONI.

Vista la nota 22 febbraio 1975 del Ministro per l'attuazione delle regioni con la quale si chiede il parere delle Sezioni riunite sullo schema di decreto presidenziale in oggetto, di recente approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato al Senato il 21 febbraio 1975 (atto 1938);

visto il R.D. 9 febbraio 1939, n. 273, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739;

esaminati gli atti ed udito il relatore consigliere Onorato Sepe;

premesso preliminarmente che il disegno di legge sul quale le Sezioni sono state chiamate ad esprimersi verte in materia di bilancio e di contabilità pubblica e che consta di 35 articoli;

che esso disciplina: il bilancio pluriennale, da adottare annualmente insieme al bilancio

annuale (art. 1); la determinazione della spesa nelle leggi regionali che prevedono interventi a carattere continuativo o ricorrente o pluriennali (art. 2); il bilancio annuale di previsione, che deve essere formulato in termini sia di competenza che di cassa (art. 3); l'equilibrio del bilancio, il cui eventuale disavanzo (derivante, comunque, dall'adempimento di funzioni normali) deve essere coperto da mutui (art. 4); l'annualità del bilancio, con il termine di un ulteriore mese per gli incassi ed i pagamenti delle entrate accertate e delle spese impegnate (art. 5); l'universalità del bilancio, con il divieto di gestioni fuori bilancio (art. 6); l'approvazione del bilancio con legge e l'autorizzazione all'eventuale esercizio provvisorio per non oltre quattro mesi, ovvero all'esercizio provvisorio del bilancio limitatamente ai capitoli non coinvolti in una controversia con il Governo nazionale per motivi di legittimità o di merito (art. 7); la classificazione delle entrate (art. 8); la specificazione e classificazione delle spese per capitoli, precisandosi che ognuno di essi può comprendere un solo oggetto di spesa ovvero più oggetti collegati nell'ambito di un servizio di una funzione, di un piano, programma o progetto della regione, e che ogni capitolo può essere sud-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

diviso in articoli. Il provvedimento prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Ministri del tesoro e del bilancio, possano essere determinati criteri per consentire, nei bilanci regionali, la unificazione delle denominazioni dei capitoli concernenti spese della stessa natura; e che in allegato al bilancio le spese siano riclassificate in titoli, in sezioni ed in categorie e che vi sia, inoltre, un riassunto delle sezioni e delle categorie ed un riepilogo dei titoli (art. 9);

prevede altresì che il quadro generale riassuntivo riporti, distintamente per titoli, i totali delle entrate e delle spese e che abbia in allegato un prospetto per raffrontare le entrate e le assegnazioni di fondi con la destinazione specifica risultante dalla legge o dai provvedimenti di assegnazione, ed un prospetto che esponga rispettivamente gli stanziamenti di competenza e di cassa relativi a funzioni normali e quelli per l'attuazione di programmi di sviluppo (art. 10);

che l'approvazione avvenga nelle forme previste dallo statuto o dalla legge regionale dei bilanci degli enti e degli organismi dipendenti dalle regioni; e che la legge regionale debba dettare norme perché i fondi assegnati dalla regione ad enti locali per funzioni delegate siano classificati nei relativi bilanci in relazione alle funzioni stesse, assicurandosi la possibilità del controllo (art. 11);

prevede altresì l'obbligatorietà di un fondo di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste (art. 12);

la possibilità di iscrizione di fondi globali per far fronte ad oneri per provvedimenti legislativi in corso (art. 13);

l'assestamento del bilancio con legge entro il 30 giugno di ogni anno attraverso l'aggiornamento dei residui alle giacenze di cassa nonché alle variazioni opportune, fermi restando i vincoli dell'equilibrio (art. 14);

i limiti della possibilità di variazioni da apportare al bilancio con provvedimenti amministrativi, ponendo comunque il divieto di variazioni dopo il 30 novembre (art. 15);

il divieto di storni fra capitoli (art. 16);

l'assunzione di impegni di spesa con la determinazione dei presupposti per la regolarità di essi e con la indicazione che per le obbligazioni di carattere pluriennale, assunte in base a specifica autorizzazione legislativa, o assunte per spese correnti nel caso di indispensabilità al fine di assicurare la continuità dei servizi, formano impegni sugli stanziamenti dell'esercizio solo le quote che vengano a scadere durante l'esercizio stesso (art. 17);

la disciplina dei pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa prevedendo la responsabilità degli amministratori e funzionari, secondo le norme vigenti per le amministrazioni dello Stato, per le spese e gli impegni e per le deliberazioni di urgenza adottate che siano state annullate dagli organi di controllo (art. 18);

il rinvio alla legge regionale delle modalità di gestione e della determinazione delle competenze per la gestione delle spese in modo da assicurare controlli di carattere economico-finanziario (art. 19);

la gestione dei residui attivi e passivi (articolo 20);

l'obbligo di far confluire nel bilancio regionale i fondi assegnati dallo Stato senza vincolo di destinazione prevedendosi la facoltà della regione di stanziare ed erogare somme eccedenti quelle assegnate dallo Stato per scopi determinati con facoltà di compensarle nell'esercizio immediatamente successivo (art. 21);

l'autorizzazione alla regione a prevedere la contrazione di mutui indicandone i limiti rispetto alle entrate ed al programma finanziario pluriennale a modificazione dei primi 3 commi dell'art. 10 della legge finanziaria 16 maggio 1970, n. 281 (art. 22);

l'obbligo di elencare, in allegato al bilancio preventivo, le garanzie prestate dalla regione (art. 23);

la formazione del rendiconto generale che comprenda il conto finanziario della gestione del bilancio e quello del patrimonio con

modelli uniformi da adottare con decreto del Presidente della Repubblica (art. 24);

l'indicazione degli elementi che devono essere contenuti nel conto finanziario distintamente per ciascun capitolo (art. 25);

e quelli del conto del patrimonio (art. 26);

le modalità di approvazione dei rendiconti degli enti dipendenti dalla regione conformi a quelli regionali, nonché l'obbligo di allegare, al rendiconto generale della regione, l'ultimo bilancio approvato da ciascuna società in cui la regione stessa abbia partecipazione finanziaria in misura non inferiore al 2 per cento del capitale sociale (art. 27);

le modalità di formazione del rendiconto generale della regione da esaminare nei termini e nelle modalità stabilite dallo statuto e dalle leggi regionali e da approvare con legge regionale (art. 28);

la facoltà che norme regionali stabiliscano l'autonomia contabile del consiglio regionale (art. 29);

la responsabilità dei dipendenti della regione per i danni derivanti da violazioni di obblighi secondo le norme vigenti per le amministrazioni dello Stato (art. 30);

la conferma, per tali responsabilità, della competenza della Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi vigenti in materia, con la facoltà di porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso (art. 31);

l'obbligo, da parte dei capi ufficio, di denuncia al Procuratore generale della Corte per tutti i fatti che diano luogo a responsabilità e la facoltà alla Corte di condannare al risarcimento anche il responsabile della omessa denuncia ove ciò sia stato dovuto a dolo o colpa grave, nonché l'obbligatorietà della emanazione di norme regionali che consentano l'individuazione dei responsabili (articolo 32);

il rinvio della organizzazione del servizio di tesoreria regionale da disciplinare con legge regionale (art. 33);

l'obbligo, da parte della ragioneria generale dello Stato e degli uffici finanziari di concordare le modalità di utilizzazione dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione e l'obbligo di scambiarsi notizie utili allo svolgimento delle loro funzioni (art. 34);

l'ultimo articolo stabilisce che la legge regionale disciplina la formazione e le strutture del bilancio della regione e le procedure di gestione del bilancio in conformità ai principi della legge stessa. In mancanza di norme regionali si applicheranno le norme sulla contabilità generale dello Stato. Con altra legge statale saranno stabiliti i principi fondamentali sull'amministrazione del patrimonio e sui contratti delle regioni.

Ciò premesso considera in linea generale di prendere atto all'intento del disegno di legge in oggetto, di disciplinare la materia del bilancio e quella della responsabilità. Esso risponde alla necessità di tradurre in schemi normativi i principi necessari ad assicurare le caratteristiche essenziali dei bilanci regionali ed i precetti di coordinamento fra la gestione finanziaria e contabile dello Stato e quella delle regioni.

Lo schema non si limita ad enunciare, dichiarandoli vincolanti per le regioni, i principi contenuti nella legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità, ma contiene dei connotati innovatori che appaiono consoni ad alcune esigenze — affermate negli statuti delle regioni ordinarie — di razionalizzazione e modernizzazione della gestione dei pubblici bilanci e di raccordo fra i bilanci regionali e la programmazione sia regionale che nazionale.

Esattamente lo schema in esame si è ispirato al principio di dettare dei principi uniformi nei limiti indispensabili ad assicurare una sostanziale omogeneità fra i procedimenti contabili delle varie regioni ed a consentire gli indispensabili collegamenti, nel rispetto doveroso dell'autonomia legislativa regionale in ordine alla disciplina del proprio ordinamento contabile e ciò in conformità a quanto riconosciuto dalla Corte Co-

stituzionale con le pronunce 26 giugno 1970, n. 107 e 4 marzo 1971, n. 39.

Non vi ha dubbio che la normativa proposta riguarda le regioni a statuto ordinario, ma che i principi in essa enunciati possano valere in linea di massima anche per le regioni a statuto speciale, sia perché compatibili con i disposti statutari che riconoscono a queste ultime potestà legislativa primaria in materia di organizzazione, sia per il fatto che sono intesi a realizzare il precetto contenuto nell'art. 119, 1° comma, della Costituzione e cioè il coordinamento della finanza pubblica al quale non possono rimanere estranee le regioni ad autonomia differenziata.

Si potrebbe anche osservare che alcune innovazioni di fondo contenute nella proposta disciplina potrebbero ritenersi in futuro estensibili alla disciplina giuridico-contabile del bilancio statale. Peraltro, a tal proposito, occorre precisare che il sistema proposto trova la sua applicabilità ed i suoi invalicabili limiti nell'ambito di previsioni legate strettamente al pareggio, che ne costituiscono ad un tempo la giustificazione di funzionalità e la stessa ragione di essere, per cui non apparirebbe compatibile con il sistema in atto vigente del bilancio statale che da esso pareggio prescinde.

E' da osservare altresì che la predisposizione del bilancio pluriennale, contenuta nell'articolo 1, adottato con riferimento al programma regionale di sviluppo, rappresenta un idoneo strumento inteso ad ottemperare al precetto contenuto nell'art. 81 della Costituzione che riguarda la copertura di nuove spese e consente un modello di programmazione finanziaria che risponda ad esigenze di globalità e coerenza di azione amministrativa nonché di flessibilità nella distribuzione delle risorse nel tempo e fra i singoli settori di interventi.

Per quanto attiene all'articolo 2, con il quale si prescrive che le leggi regionali che dispongono spese o interventi a carattere continuativo o ricorrente, possano rinviare alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa, ritengono le Sezioni riunite che, per evitare ogni possibilità che si palesi una violazione dell'art. 81

della Costituzione, anche con riferimento ad alcune pronunce della Corte Costituzionale la legge regionale sostanziale di spesa debba sempre provvedere all'indicazione dei mezzi di copertura nonché all'indicazione dell'ammontare complessivo (allorché si tratti di spese pluriennali) e ciò sempre avendo cura di assicurare una rigorosa copertura della spesa per gli oneri gravanti sull'esercizio in corso.

In ordine all'art. 4 ritengono le Sezioni riunite non adeguato al sistema che la legge preveda per il ripiano dell'eventuale disavanzo di consuntivo la contrazione di mutui laddove appare preferibile di fare uso, come già avviene per alcune Regioni a statuto speciale, del metodo di iscrizione del disavanzo nel bilancio dell'anno successivo. La soluzione proposta appare, oltretutto, più consona al modello cui si ispira il disegno di legge in esame, che vuol dare rilevanza giuridica alla gestione di cassa.

Nel terzo comma del medesimo articolo si fa menzione delle spese per l'adempimento « delle funzioni normali della Regione ». Sembra indispensabile eliminare le perplessità derivanti dalla formulazione che sembra porre una distinzione fra le spese normali e le spese di sviluppo e ciò non solo in relazione all'art. 119, 2° comma della Costituzione, dal quale si ricava che le spese di sviluppo sono indubbiamente ricomprese tra le funzioni normali delle regioni, ma anche al disposto del successivo art. 10, 2° comma, lett. b), che sembra egualmente stabilire una distinzione tra stanziamenti per l'adempimento di funzioni normali e stanziamenti per l'attuazione di programmi di sviluppo.

Per ragioni di omogeneità nella gestione del bilancio fra le varie Regioni non appare opportuno prevedere che la protrazione del termine per la chiusura dei conti al 31 gennaio successivo all'anno finanziario cui il bilancio si riferisce sia disposta con legge regionale e con carattere di eventualità perché potrebbe derivarne una differenziazione fra regione e regione con difficoltà per il coordinamento della finanza pubblica. Pertanto si potrebbero eliminare dal testo dell'art. 5, così come ora formulato, le parole « in base alle disposizioni della legge regio-

nale » sostituendo le parole « può essere protratta » con le parole « si protrae ».

Nell'art. 8, primo comma e nell'art. 22, ultimo comma, è opportuno eliminare i richiami specifici alla legge 16 maggio 1970, n. 281, trattandosi di un testo legislativo suscettibile di abrogazione o di ulteriori modifiche.

Maggiore rilevanza riveste il problema, che non riguarda solo l'articolo 8 ma anche qualcuno di quelli successivi (art. 21, 1° comma) della enucleazione ed evidenziazione delle entrate e spese attinenti a funzioni delegate dello Stato alle regioni a statuto ordinario. In base alle considerazioni prospettate da queste Sezioni riunite nelle relazioni al Parlamento degli esercizi 1972 e 1973 e nel disposto della deliberazione di parificazione del rendiconto del 1973 appare necessario che le spese in questione trovino la loro evidenziazione, a fini meramente conoscitivi, in un documento separato non soggetto all'approvazione del Consiglio regionale al fine di concentrare su dette spese l'esercizio del controllo da parte degli organi dello Stato ad esso preposti e di evitare che il Parlamento regionale possa emettere una propria pronuncia sulle spese stesse in sede di approvazione del rendiconto dello Stato. E' anche da considerare che, in caso di avocazione da parte degli organi statali delle funzioni delegate per effetto di prolungata inerzia degli organi regionali il Consiglio regionale (ove non venisse modificato il disegno di legge nel senso suggerito) verrebbe a pronunciarsi su spese che non solo sono imputabili allo Stato-persona ma che sono state anche concretamente deliberate e pagate da organi della amministrazione statale. Che l'esigenza prospettata sia sostanziale è, d'altronde, comprovato dal disposto del 3° comma dell'art. 11 del disegno di legge in esame che prevede espressamente l'emanazione di norme regionali per disciplinare la classificazione, nell'ambito dei bilanci degli enti locali, delle entrate e spese relative a funzioni delegate dalla regione per assicurare la possibilità del controllo regionale su fondi a tal fine assegnati.

In relazione alla formulazione dell'art. 9 si sottolinea la esigenza che, nelle Regioni,

la classificazione e la riclassificazione delle spese sia adeguata ed in armonia con le classificazioni statali (funzionale ed economica) per una necessaria omogeneità che va realizzata nell'ambito dello stesso documento contabile (bilancio) e non in allegato, e ciò anche al fine di consentire più agevolmente di raggiungere l'obiettivo, costituzionalmente previsto, del coordinamento della finanza pubblica.

In ordine all'art. 13, va osservato che il quinto comma dovrebbe essere soppresso per evitare la contraddittorietà derivante dal considerare « economie » delle somme (quote di fondi globali) che invece di essere destinate a sollievo della situazione finanziaria complessiva, rimarrebbero vincolate, per un anno ancora ad una particolare determinazione. Le Sezioni hanno inoltre ritenuto che il precetto contenuto nell'attuale sesto comma troverebbe una migliore e più puntuale formulazione nel testo dell'art. 11, 3° comma dello schema di progetto redatto dalla Commissione per la legge cornice sulla contabilità regionale istituita dal Ministro per le Regioni con decreto 9 gennaio 1973 e precisamente: « Le somme iscritte nei fondi di cui ai precedenti commi, non utilizzate nell'esercizio, possono essere trasferite, in tutto o in parte, nello stato di previsione della spesa dell'esercizio successivo, in aumento ai fondi globali ivi descritti, con atti amministrativi la cui emanazione è autorizzata dalla legge di approvazione del bilancio ».

In connessione con la proposta di provvedere al disavanzo di consuntivo mediante iscrizione di esso nel bilancio dell'anno successivo (artt. 4 e 22) l'articolo 14 dovrebbe contenere un secondo comma secondo il quale, nel caso in cui al termine fissato per l'assestamento non fosse stato ancora approvato il rendiconto dell'esercizio precedente, si deve far luogo ad una successiva variazione del bilancio in corso per l'aggiornamento definitivo degli elementi nel primo comma (del medesimo articolo 14) risultante dal rendiconto stesso.

L'ultimo comma dell'articolo 15 dovrebbe specificare che, in ogni caso, le leggi di variazione del bilancio non possono consentire assunzione di impegni ad esercizio scaduto.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'articolo 17, secondo comma, si propone di sostituire le parole: « la relativa obbligazione », con le parole: « il relativo obbligo ».

La formulazione del 1° comma dell'art. 21 dovrebbe essere modificata al fine di garantire la separata contabilizzazione delle spese attinenti a funzioni delegate dallo Stato alle Regioni come è già stato chiarito a proposito dell'art. 8. Si rileva inoltre l'opportunità di richiamare l'attenzione sulla esigenza di pervenire ad una disciplina dei casi di delega di funzioni precisando le modalità di assegnazione dei fondi, della relativa rendicontazione e del controllo delle gestioni. Parimenti sembra doveroso segnalare che occorrerebbe evitare da parte delle Regioni, di riscuotere dalla Tesoreria dello Stato le somme assegnate, ma eccedenti l'immediato fabbisogno, per poi depositarle presso privati istituti di credito anziché lasciare in conto corrente fruttifero presso la Tesoreria stessa i fondi non destinati ad immediato impiego. Trattasi di un problema che potrebbe essere risolto regolando gradualmente i tempi e la entità delle erogazioni statali in modo da rendere meno gravoso l'onere della Tesoreria dello Stato senza arrecare danni alla finanza regionale né incidere sull'autonomia degli enti.

In ordine all'art. 22, 2° comma si richiama quanto assunto a proposito dell'art. 14 e cioè che appare preferibile che il ripiano dello eventuale disavanzo di consuntivo venga realizzato attraverso la iscrizione del disavanzo stesso nel bilancio dell'anno successivo.

L'art. 23 andrebbe modificato al fine di salvaguardare l'esigenza di provvedere alla copertura finanziaria delle garanzie prestate dalla Regione a favore di terzi.

In ordine all'art. 24 le Sezioni, richiamandosi a quanto rilevato nella relazione sul disegno di legge, ove si rinvia la soluzione del delicato problema di una disciplina uniforme della fase di verifica tecnico-contabile dei rendiconti in quanto occorre cercare la soluzione più idonea « nel quadro di una riconsiderazione dell'intero sistema dei controlli sulle amministrazioni regionali » non possono omettere di segnalare l'urgenza della

soluzione del problema e di fare rinvio a quanto da esse più volte osservato, in occasione della relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato, circa la inadeguatezza del vigente sistema così come introdotto dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 e la necessità che il sistema stesso sia reso più aderente alle finalità postulate dall'art. 125 della Costituzione, e cioè che il controllo sia svolto da un organo in posizione neutrale — eventualmente a composizione mista, cioè integrato da membri nominati dalla Regione, in guisa da consentire altresì, limitatamente alle Regioni a statuto ordinario, con le modalità e le garanzie previste dall'art. 130 della Costituzione, quel più penetrante controllo esteso anche al merito dell'azione amministrativa che consente di maggiormente responsabilizzare tutti i soggetti dotati di autonomia — finalizzato non tanto all'esame analitico di singoli atti, ma dell'intera gestione stessa sia il Consiglio regionale interessato, sia il Parlamento nazionale, nel quadro del coordinamento della finanza pubblica postulato dall'art. 118 della Costituzione.

Per una migliore formulazione del disposto dell'art. 25 sembrerebbe opportuno inserire, prima dell'attuale ultimo comma, un ulteriore comma per stabilire che il conto espone anche, per la competenza e per la cassa, i risultati differenziali tra le entrate e le spese, in relazione alle previsioni formulate ai sensi dell'art. 4. Nell'art. 26, 1° comma, occorrerebbe esplicitamente rinviare al legislatore regionale la determinazione dei criteri obiettivi e rigidi per stabilire l'adeguamento dei valori.

Del pari, nel terzo comma, sembra necessario aggiungere una disposizione relativa alla obbligatorietà di unire un elenco di tutte le partecipazioni azionarie della regione, senza esclusioni di sorta, in modo che il Consiglio regionale abbia elementi completi per giudicare sul conto del patrimonio.

L'art. 31 dovrebbe essere completato sia estendendo il richiamo contenuto nel primo periodo all'articolo precedente (sostituendo le parole « di cui al precedente articolo » con quelle « di cui ai precedenti articoli 18 e 30 ») sia attraverso la inserzione di un ulteriore

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comma che, per esigenze di completezza, prevedesse la responsabilità specifica del tesoriere e degli altri agenti contabili della regione in conformità ai principi che regolano la materia nella normazione dello Stato.

Anche all'art. 32, ultimo comma, per le medesime ragioni segnalate per l'art. 31 le parole « al precedente articolo 30 » dovrebbero essere sostituite con le parole « dei precedenti articoli 18 e 30 ».

Nel secondo comma la parola « doloso » va sostituita con la parola « dannoso » ovvero eliminata.

Nell'art. 34 le Sezioni riunite rilevano che la formulazione proposta non appare idonea a garantire la cooperazione fra lo Stato e le Regioni ed il coordinamento della finanza pubblica. A tal fine occorrerebbe premettere due commi così formulati: « La Giunta regionale, tramite il Commissario del Governo, trasmette al Ministro del tesoro ed al Ministro del bilancio i rendiconti approvati dal Consiglio regionale.

Il Ministro del tesoro ed il Ministro del bilancio trasmettono copia dei rendiconti stessi, con le proprie osservazioni, alla Corte dei conti affinché ne tenga conto nella funzione di referto al Parlamento ai fini del coordinamento della finanza pubblica ».

Siffatta proposta deriva dalla necessità, più volte rilevata dalle Sezioni riunite, di considerare in modo unitario la attività finanziaria svolta dagli enti pubblici e dall'esigenza di rendere edotti gli organi legislativi del buon uso delle risorse e della loro destinazione ai fini prefissati. D'altronde è da aggiungere che il progressivo dilatarsi dei compiti dello Stato in ampi e differenziati settori della vita economico-sociale si riflette sul ruolo che devono perseguire gli organi cui è affidata l'attività finanziaria. Il precepto costituzionale posto dal primo comma dell'art. 119 si caratterizza in tale ampio contesto e postula forme di coordinamento non per singoli settori ma che abbiano un ambito

ed una visione generale in modo da poter offrire alla valutazione del Parlamento quella visione globale e complessiva che è indispensabile e connaturata alla stessa funzione di coordinamento. E' fuor di dubbio, ad avviso delle Sezioni riunite, che siffatto coordinamento deve esplicarsi in modo organico e comporta quindi la partecipazione valutativa dei ministeri finanziari ed anche della Corte dei conti (a cui l'art. 100 della Costituzione già connette il compito di riferire al Parlamento fornendo alle Camere elementi di giudizio sull'attività di gestione dello Stato e degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria). Se il Parlamento deve pervenire a delle valutazioni globali sulla finanza pubblica e deve esprimersi in ordine al coordinamento della finanza statale con quella regionale, l'organo più idoneo a raccogliere i conti consuntivi ed a trasmetterli non può essere che la Corte dei conti.

Sempre sull'art. 34 si osserva che alla fine del secondo comma è stata omessa, evidentemente per mero errore, la parola « legge ».

Le Sezioni riunite osservano, infine, che nel disposto del primo comma dell'art. 35 le parole « in conformità ai principi della presente legge », andrebbero sostituite, per rendere il tutto aderente alla intitolazione del disegno di legge con le parole « in conformità ai principi ed alle norme della presente legge ».

P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni riunite.

Visto

IL PRESIDENTE

F.to Cataldi

per estratto dal verbale

IL SEGRETARIO GENERALE

F.to Pietranera

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1219

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nelle adunanze del 5 e del 19 novembre 1974, del 7 e del 14 gennaio 1975;

visto il t.u. della legge sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'art. 15 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, concernente il riordinamento del Consiglio nazionale delle ricerche;

vista la legge 18 marzo 1968, n. 249;

vista la legge 28 ottobre 1970, n. 775;

visti gli articoli 2, 50 e 52 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748;

visto l'art. 2 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080;

visto il decreto del Ministro per il tesoro dell'11 dicembre 1971, pubblicato nella *G.U.* della Repubblica Italiana n. 328 del 28 dicembre 1971;

udito il relatore Consigliere Maconio;

RITENUTO

I — A seguito di intervento istruttorio della Sezione inteso ad accertare — nell'ambito degli Enti assoggettati al controllo della Corte — le modalità di applicazione dell'art. 50 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, per la parte in cui stabilisce che a decorrere dal 1° dicembre 1972 « è fatto divieto di corrispondere ai funzionari dirigenti, anche se fuori ruolo, oltre all'indennità di funzione di cui

all'art. 47, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza », il Consiglio nazionale delle ricerche ha inviato la nota n. 1/29/10166 del 3 giugno 1974 con la quale comunicava quanto segue: « A seguito della emanazione del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 ed ai sensi dell'articolo 50, II comma, di detto decreto, il C.N.R. non ha più versato ai componenti il Collegio con qualifica di dirigente gli emolumenti maturati, mentre per quanto riguarda il Presidente del Collegio stesso », magistrato della Corte, « tenuto conto di quanto indicato nelle premesse al decreto del Ministro per il tesoro 11 dicembre 1971, il versamento è stato effettuato direttamente alla persona.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri... ha recentemente comunicato di ritenere che al componente il Collegio dei revisori scelto dal Presidente del Consiglio dei Ministri competano e possano essere direttamente versati tutti gli emolumenti spettanti ».

L'Ente allegava, inoltre, copia della lettera 5 marzo 1974, n. 66500.22.3/1.3.1 nella quale la Presidenza del Consiglio affermava che la partecipazione di dirigenti ad organi collegiali di enti pubblici, la cui funzione sia solamente quella di esercitare il controllo amministrativo e contabile sull'operato degli amministratori degli enti medesimi e di vigilare l'osservanza delle leggi non può in alcun modo configurarsi come rappresentanza, « trattandosi di funzione... che l'organo di controllo e quindi i suoi componenti sono tenuti

ad assolvere non per conto o nell'interesse o secondo le direttive di altri soggetti, ma in nome proprio ».

Aggiungeva, quindi, che « il C.N.R. perciò ha versato direttamente detti emolumenti a coloro che hanno rivestito o rivestano tale carica in virtù delle designazioni effettuate dal Presidente del Consiglio, a partire dal gennaio 1972 ed ha chiesto al Ministero del tesoro se identico trattamento debba essere riservato al componente del collegio designato dal Ministro per il tesoro medesimo ».

Ai sensi dell'art. 15 del D.L.Lgt. 1° marzo 1945, n. 82, il Collegio dei revisori dei conti del C.N.R. è nominato con decreto del Presidente del Consiglio ed è composto di un membro scelto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e di due membri designati dal Presidente della Corte dei conti e dal Ministro per il tesoro, i quali durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati.

Il Collegio attualmente in carica è costituito da un presidente di sezione della Corte dei conti, un dirigente generale-prefetto in servizio presso la Presidenza del Consiglio ed un dirigente superiore del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato.

II — Con foglio n. 6467/8 del 26 settembre 1974 si dava notizia alla Presidenza del Consiglio, al Ministero del tesoro ed al C.N.R. che nell'adunanza del 5 novembre 1974 la Sezione avrebbe esaminato la questione sotto i seguenti profili:

a) se al termine « rappresentanza » contemplato nel D.P.R. n. 748 del 1972 (artt. 2 e 50) sia da attribuire il significato accolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero un significato diverso e più ampio, come potrebbe desumersi dalle norme che regolano l'ordinamento di numerosi Enti pubblici, nelle quali, fra l'altro, i dipendenti statali facenti parte, in quanto tali, di organi di controllo (od anche deliberativi) degli enti stessi, vengono espressamente denominati « rappresentanti » dei ministeri che hanno proceduto alla loro nomina o designazione;

b) se, pure tenendo conto della specifica normativa del C.N.R., la circostanza che la

scelta da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri nella nomina di un revisore dei conti sia ricaduta, in concreto, su di un dirigente statale in servizio presso la Presidenza del Consiglio possa concretare o meno l'ipotesi della « rappresentanza » ai fini dell'applicabilità del divieto di corresponsione di compensi sancito dal citato art. 50 del decreto n. 748.

III — La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato nella Segreteria della Sezione, entro i termini fissati, una memoria scritta nella quale esprime il proprio punto di vista facendo presente di aver già avuto occasione di esaminare il problema a fronte di quesiti posti nella materia da talune amministrazioni pubbliche ed anche dal C.N.R.

Afferma la Presidenza che per la nomina a membro del Collegio dei revisori del C.N.R. la norma — art. 15 del citato D.L.Lgt. n. 82 del 1945 — non pone alcuna condizione, né richiede alcun requisito. In particolare non si richiede per la persona da nominare né la appartenenza ad una determinata Amministrazione o ruolo o carriera o qualifica od Ufficio, e neppure l'appartenenza, sia pure di fatto ed al di fuori di qualsiasi rapporto di impiego, all'Amministrazione statale genericamente intesa. La stessa disposizione non fa alcuna menzione di « rappresentanza » o di « rappresentanti » con riferimento rispettivamente alle attività ed ai soggetti dell'organo né richiede, da questi ultimi, atti che siano imputabili, sotto un qualsiasi riflesso, a soggetti terzi.

« D'altronde » — prosegue la memoria della Presidenza — « non può esservi rappresentanza comunque intesa in senso giuridico, se non sussista uno spostamento volontario o legale di poteri da un soggetto che ne è costituzionalmente titolare ad un altro soggetto cui se ne demanda l'esercizio. Viceversa, la partecipazione di persone fisiche alla composizione di un organo è solo diretta a concretare (e cioè formare e manifestare) la volontà dell'organo stesso, la quale... è direttamente volontà dell'ente di cui l'organo è parte, escluso ogni rapporto di rappresentanza sia fra organo ed ente, sia, a maggior ragione, fra organo e soggetti terzi ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Afferma ancora la memoria che, alla luce dei principi della proporzionalità quantitativa fra lavoro e retribuzione e della parità di trattamento contenuti rispettivamente nell'art. 36 e nell'art. 3 della Costituzione, il conferimento di un incarico potrebbe non comportare una maggiorazione del trattamento economico solo nei casi in cui l'incarico stesso e le conseguenti responsabilità aggiuntive si configurino come una fisiologica dilatazione dei compiti di istituto: il che non si verificherebbe nel caso di specie.

Altro aspetto messo in evidenza dalla Presidenza del Consiglio è quello dell'interesse dello Stato ad un efficiente funzionamento degli organi degli enti pubblici investiti dal controllo delle rispettive gestioni, per la difficoltà di reperire soggetti disposti a sobbarcarsi gratuitamente e al maggior lavoro ed alle maggiori pesanti responsabilità che derivano dalla funzione di revisore.

IV — Il funzionario del Ministero del tesoro, intervenuto all'adunanza, ha condiviso l'interpretazione data dalla Presidenza del Consiglio al termine « rappresentanza », aggiungendo che le conseguenti limitazioni non tolgono all'articolo 50 un suo concreto contenuto, sussistendo ipotesi — quali, ad esempio, la rappresentanza dell'Amministrazione nelle assemblee delle società a capitale statale o l'assolvimento di specifici mandati — in cui la rappresentanza e la cura degli interessi rispondono a ben definite fattispecie giuridiche.

Ha quindi invitato la Sezione ad esaminare la portata dell'art. 50 del D.P.R. n. 748 alla luce della parallela disposizione riguardante i magistrati e categorie assimilate, e cioè l'art. 2 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, così come chiarita dal decreto del Ministro per il tesoro 11 dicembre 1971, tenendo conto che entrambe le disposizioni, « al di là della diversa formulazione letterale », originano da uno stesso principio — chiarezza retributiva ed onnicomprensività — enunciato dall'art. 16-bis della legge di delega n. 775 del 28 ottobre 1970.

CONSIDERATO

V — Occorre anzitutto esaminare quale sia il contenuto specifico della « rappresentanza » alla quale fa riferimento il legislatore nel richiamato D.P.R. n. 748: all'art. 2, quando fra i compiti cui attendono i dirigenti indica quello della « rappresentanza dell'Amministrazione e cura degli interessi della medesima presso gli enti e le società sottoposte alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge »; all'art. 50, ove, in attuazione del principio della chiarezza retributiva mediante la realizzazione dello stipendio onnicomprensivo fissato dall'articolo 16-bis della legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775, stabilisce: « Con effetto dal 1° dicembre 1972 è fatto divieto di corrispondere ai funzionari dirigenti, anche se fuori ruolo, oltre all'indennità di funzione di cui all'art. 47, ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza ... ».

L'importo delle indennità, dei proventi e dei compensi, dei quali è vietata la corresponsione, deve essere versato dagli enti, società, aziende ed amministrazioni tenuti ad erogarli direttamente in conto entrate del Tesoro».

L'ipotesi interpretativa prospettata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sostenuta dal Ministero del tesoro non può condividersi: intesa infatti nella specie la « rappresentanza » quale « spostamento, volontario o legale, di poteri da un soggetto che ne è costituzionalmente titolare ad un altro soggetto, cui se ne demanda l'esercizio », la portata delle norme citate ne rimarrebbe pressoché svuotata, laddove le norme stesse, per la loro collocazione, per la interrelazione logica e funzionale che esprimono, per il principio che attuano, appaiono destinate ad una applicazione ampia e chiaramente definita.

E' quindi necessario portare l'attenzione su di un altro piano, che è poi quello sul quale si è mosso il legislatore sia delegante che delegato.

Se « rappresentanza » dovesse intendersi nel senso indicato dalla Presidenza del Consiglio nella memoria citata il divieto dell'art. 50 non potrebbe mai operare, sotto questo profilo, nei confronti dei dirigenti membri degli organi collegiali degli enti pubblici.

Ritiene invece la Sezione che, nella specie, soccorra la formula organizzatoria conosciuta sotto il nome di rappresentatività o rappresentanza di interessi: si tratta, come è noto, di una struttura organizzatoria che consiste nel conferire un ufficio a persona appartenente ad una certa categoria od organizzazione (categorie professionali, associazioni sindacali, rappresentanti del personale, rappresentanti di una data Amministrazione) in quanto l'esercizio delle attribuzioni dell'ufficio comporta la conoscenza dei problemi di quelle categorie od organizzazioni o si riflette su settori di interessi di cui quelle siano portatrici.

La « rappresentanza » conferita alle persone designate nei modi anzidetti consiste appunto nella cura, nelle sedi ufficiali, degli interessi di cui gli organismi designati sono centri di riferimento. Ed invero questa formula è sempre più frequentemente utilizzata nella formazione degli organi collegiali, sotto la spinta pluralistica della società contemporanea, in quanto realizza la presenza e facilita la composizione di una molteplicità di interessi.

VI — E' ben vero che la partecipazione agli organi di revisione degli enti pubblici — come anche a quelli di amministrazione — non forma oggetto di una disciplina generale, né risulta regolata in modo uniforme dalle singole norme legislative o statutarie come la Sezione ha già avuto occasione di rilevare (vedasi la determinazione n. 1195 del 15 gennaio-12 febbraio 1974).

La storia di queste disposizioni è la storia stessa degli enti pubblici, la cui creazione — come ebbe a rilevare la Corte nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966, pagg. 308-309 — si è venuta a determinare nel tempo, fino ad assumere le proporzioni e l'importanza attuali, senza alcuna organicità di struttura

e di controlli, essendosi a volta a volta dato maggior rilievo ai fini ed agli assetti organizzativi in quel particolare momento considerati.

L'esigenza allora prospettata dell'emanazione di una legge-quadro che tracci le linee essenziali dell'ordinamento degli enti pubblici secondo un disegno sistematico permane immutata ed anzi è divenuta e diviene sempre più pressante.

Le disposizioni sulla composizione degli organi di revisione riflettono la disorganicità e la casualità degli attuali ordinamenti degli enti: tuttavia è possibile all'interprete identificare alcuni moduli fondamentali. Di essi alcuni sono sufficienti ex se a definire con chiarezza l'ambito del potere discrezionale dell'autorità che procede alla designazione (od alla scelta); altri abbisognano di una interpretazione sistematica che utilizzi altre fonti precettive e coinvolga principalmente la *ratio* del conferimento del potere.

Una prima indagine la Sezione ha compiuto nella citata determinazione n. 1195. Si affermava in essa che in talune fattispecie il titolo legale di partecipazione all'organo di revisione si fonda su un requisito di capacità professionale e consiste nella qualità di « esperto » o nell'appartenenza ad un albo o ad una categoria: la designazione ha quindi luogo nell'esercizio di un potere che trova il suo limite nel requisito direttamente stabilito dalla legge.

In altri casi il requisito necessario è l'appartenenza ad una data organizzazione ed in particolare ad una Amministrazione statale; con questo modulo la norma stabilisce un collegamento strutturale tra i due apparati, mediante la preposizione del medesimo soggetto ad entrambi gli uffici che garantisce la rappresentanza degli interessi del primo nell'ambito del secondo. L'individuazione del soggetto legittimato ha luogo con un grado di specificazione variabile nei diversi casi (il funzionario preposto ad un determinato ufficio od un funzionario appartenente ad un dato ruolo o ad una data direzione generale o più genericamente ad una data Amministrazione, ecc.); varia correlativamente l'ambito del potere discre-

zionale dell'autorità che procede alla designazione (od alla scelta).

Si accennava, infine, in via meramente incidentale, ad un terzo modulo in cui la legge non prevede specifici requisiti di idoneità professionale e la scelta si fonda essenzialmente su un rapporto di fiducia del soggetto incaricato con le autorità competenti per la nomina o la designazione, le quali hanno quindi luogo nell'esercizio di un potere latamente discrezionale.

Si tratta ora di sviluppare queste brevi considerazioni, *obiter dictae* nella citata determinazione n. 1195, e di esaminare *ex professo* le ipotesi a cui ci si riferiva per verificare se nelle stesse — a fronte di una normativa che non delimita ex se i confini della discrezionalità della scelta — sussista o meno un'ampia libertà di esercizio del relativo potere: così quando, come frequentemente accade, si indica il membro del collegio quale « rappresentante » di una Amministrazione od ancora quando, come nel caso in esame, la norma non esplicita né il requisito né la funzione ma si limita ad attribuire il potere di conferimento dell'incarico.

VII — Se si eccettuano le attribuzioni proprie del Consiglio dei Ministri, i dicasteri (e fra essi va ricompresa anche la Presidenza del Consiglio per quanto attiene ai settori dalla stessa direttamente amministrati) costituiscono la forma più comprensiva sotto la quale lo Stato opera concretamente nell'esercizio della funzione amministrativa. E' noto, infatti, che lo Stato non si manifesta mai nella sua interezza, ma di volta in volta come Amministrazione del tesoro, dell'interno, eccetera ed agisce di massima attraverso i Ministeri. Questi, dunque, sono di norma i più ampi e comprensivi centri di riferimento dei diversi interessi statali: ad essi spettano, ove non sia altrimenti stabilito, le singole attribuzioni dell'Amministrazione statale, la cui distribuzione contrassegna l'ambito degli interessi pubblici affidati alla cura di ciascun ministero.

Ora, non vi è dubbio che il potere d'intervento dei Ministeri nel procedimento di formazione degli organi collegiali degli enti

pubblici trovi il suo fondamento nelle generali attribuzioni ad essi conferite sia nell'ordinamento dell'Amministrazione statale, sia nei rapporti tra questo ordinamento e quelli particolari degli enti ed è quindi espressione di un collegamento funzionale fra gli interessi pubblici affidati alla cura delle Amministrazioni statali e quelli, parimenti pubblici, affidati alla cura degli enti.

Il conferimento del potere di scelta, o di designazione quando la nomina è atto di altra Autorità, si configura dunque come parte della sfera di attribuzioni dell'Amministrazione statale che ne è titolare; l'atto di scelta o designazione, come esercizio di quelle attribuzioni; lo scelto o designato come « rappresentante » in seno all'ente degli interessi dell'Amministrazione che sceglie o designa.

Significative, sotto questo riguardo, appaiono da un lato la legge 27 febbraio 1967, n. 48 recante « Attribuzioni ed ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica », il cui art. 30 prevede l'integrazione con un *rappresentante* di quel Ministero degli organi deliberativi degli enti ed istituti pubblici che svolgano funzione economica e sociale rilevante ai fini della programmazione economica; dall'altro la legge 21 marzo 1958, n. 259 — che disciplina la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria — il cui art. 5 dispone che i *rappresentanti* delle Amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome che facciano parte degli organi di revisione degli enti soggetti al controllo della Corte sono tenuti a fornire a quest'ultima, su richiesta, ogni informazione e notizia che essi abbiano facoltà di ottenere quali appartenenti agli organi anzidetti.

In queste norme, che hanno in diversa misura e direzione rilevanza e portata di carattere generale, appare chiaro come il termine « rappresentante » venga usato in senso espressivamente comprensivo, inteso a denotare la funzione, attribuita al componente degli organi collegiali degli enti, di rappresentare gli interessi dell'Amministrazione che li ha designati, la quale, pur dopo

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la designazione, conserva un potere di intervento sui suoi « rappresentanti ».

In questa ottica si muove un'altra disposizione, pur essa di valore generale nella materia — art. 3, 4° comma, della legge 26 luglio 1939, n. 1037 concernente l'ordinamento della Ragioneria generale dello Stato — per la quale l'Ispettorato generale di finanza provvede ad accertare il regolare adempimento delle funzioni sindacali e di revisione presso enti, istituti e società da parte dei designati dal Ministero del tesoro ed a riassumerne e coordinarne i risultati. (Qui il termine usato — designati — è del tutto generico, ma la norma ne conferisce, in modo addirittura più pregnante, il significato più sopra chiarito).

Dalle considerazioni esposte risulta chiaramente che le molteplici formule usate dal legislatore tutte si riassumono in questo: i soggetti designati o scelti dalle Amministrazioni statali a far parte degli organi collegiali degli enti pubblici sono portatori degli interessi di quelle amministrazioni; l'idoneità ad intendere tali interessi ed a rendersene interpreti viene solo talvolta identificata in modo esplicito (il direttore generale del tesoro, un dirigente superiore, ecc.); il potere di conferimento dell'ufficio è previsto in funzione delle attribuzioni della singola Amministrazione.

Ora poiché l'Amministrazione statale svolge di norma i compiti che ad essa sono affidati mediante il proprio apparato burocratico, è a questo che occorre attingere quando il potere di conferimento dell'incarico viene genericamente attribuito. E' anche da rilevare, in proposito, che non sempre questo potere può essere autonomamente esercitato dal Ministro: talvolta infatti i singoli ordinamenti lo assoggettano ad espressa regolamentazione. Così il citato art. 4 della legge 1037/1939 stabilisce che le proposte per le designazioni alle funzioni sindacali e di revisione sono sottoposte al Ministro per il tesoro dal Ragioniere generale dello Stato.

VIII — Si è visto che per l'art. 2 del D.P.R. n. 748 — ma la norma era già presente nell'art. 154 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 — spetta ai dirigenti la « rappresentanza del-

l'Amministrazione e cura degli interessi della medesima presso gli enti e le società sottoposti alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge »: ad essi, pertanto, ovvero a funzionari con qualifica di direttore aggiunto di divisione o equiparata « ove non sia possibile provvedervi a mezzo dei dirigenti » (art. 52 del D.P.R. n. 748), deve far ricorso l'Amministrazione quando il potere di conferimento dell'ufficio non sia diversamente vincolato.

Non si afferma infatti che detto compito spetti ai dirigenti in via esclusiva ma, al pari di altri — studio e ricerca, partecipazione ad organi collegiali in seno all'Amministrazione —, solo in via ordinaria, a meno cioè di espressa diversa statuizione. E' questo il senso dell'inciso « nei casi previsti dalla legge », come si evince anche dall'art. 62 del citato T.U. n. 3/1957.

Né può costituire valido argomento per escludere dall'ampio concetto di rappresentanza sopra delineato i funzionari che facciano parte di collegi sindacali o di revisione il fatto che i medesimi svolgono, nell'ambito di detti organi, un'attività principalmente « diretta all'accertamento della legalità degli atti nei quali si esplica la gestione dell'ente », dovendosi al riguardo osservare (anche a voler prescindere dalle chiare indicazioni emergenti dai richiamati testi normativi nei quali il termine « rappresentante » è riferito, promiscuamente, sia ai funzionari componenti gli organi collegiali di amministrazione, sia a quelli componenti gli organi collegiali di revisione che anche le specifiche funzioni demandate agli anzidetti organi di controllo interno soddisfano un generale interesse delle Amministrazioni statali e cioè quello appunto che sia assicurato il regolare andamento della gestione amministrativa e contabile degli enti sottoposti a vigilanza; il che spiega la diffusa presenza in seno a tali organi dei rappresentanti del Ministero del tesoro.

Conclusivamente va affermato che i dirigenti dello Stato sono chiamati a comporre gli organi collegiali degli enti pubblici in ragione della loro funzione, la quale costituisce presupposto affinché essi possano esplicare quella di amministratori e di sin-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

daci degli enti stessi, quali portatori di interessi ed interpreti di finalità proprie dell'amministrazione nel cui ambito operano, e che in seno all'organo collegiale debbono confluire, sì da realizzare il fine che lo Stato, creando l'ente e provvedendolo dei mezzi necessari, intende conseguire.

Nel caso dedotto all'esame della Sezione le Amministrazioni hanno correttamente operato nell'ambito delle norme vigenti come sopra sistematicamente interpretate. L'art. 15 del D.L.Lgt. n. 82 del 1945 non pone particolari limitazioni: ed entrambe le Amministrazioni hanno scelto i propri rappresentanti tra i dirigenti di cui dispongono: il Tesoro un dirigente superiore della Ragioneria generale dello Stato, la Presidenza del Consiglio, non disponendo di un proprio apparato organico, un dirigente del Ministero dell'interno in servizio presso la stessa Presidenza.

Nei confronti dei predetti dirigenti trova pertanto applicazione il divieto posto dall'art. 50 del D.P.R. n. 748.

IX — L'oggetto di decisione è individuato e definito nei termini esposti nella comunicazione alle Amministrazioni ed all'Ente interessati.

Tuttavia la Sezione ritiene di dover portare la sua attenzione anche sulle argomentazioni svolte in adunanza dal rappresentante del Ministero del tesoro, intese a stabilire un perfetto parallelismo tra l'art. 50 del D.P.R. n. 748/1972, che regola il divieto ai compensi extra tabellari ai dirigenti, e l'art. 2 del D.P.R. n. 1080/1970, che disciplina la stessa materia per quanto riguarda i magistrati e le categorie assimilate nel modo seguente: « E' fatto divieto di corrispondere al personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392, anche se fuori ruolo, indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica, salvo che abbiano carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato ovvero dipendano da effettive prestazioni di lavoro, consentite dalle norme vigenti, le quali non costituiscano esplicitazione delle funzioni proprie dell'ordine o istituto di appartenenza ».

E' ben vero che entrambe le disposizioni costituiscono attuazione del principio direttivo — chiarezza retributiva e onnicomprensività — affermato per i dirigenti dall'articolo 16-bis e richiamato, per i magistrati, dall'art. 16-ter della legge di delega n. 775.

Ma è altresì vero che le formule normative usate dal legislatore delegato in attuazione di quel principio sono differenti e idonee a subire, in sede di interpretazione sistematica, gli effetti reattivi dei diversi ordinamenti che le norme stesse presuppongono, come si evince anche dal decreto del Ministero del tesoro 11 dicembre 1971, il quale, nello stabilire ai sensi dell'art. 3, 4° comma, del citato D.P.R. 1080, il numero e l'ammontare delle rate di rimborso agli enti interessati dell'importo dei compensi riscossi e non dovuti ai magistrati dopo il 1° luglio 1970, ha precisato i criteri da seguire da parte degli enti nell'applicazione del divieto.

La Sezione — in disparte ogni valutazione della *ratio* delle citate disposizioni legislative — non può, peraltro, non osservare come tanto i principi della chiarezza retributiva e della onnicomprensività quanto le diverse norme di attuazione degli stessi si rivelino di per sé non compiutamente sufficienti a risolvere in sede interpretativa le complesse questioni inerenti alla retribuzione delle varie prestazioni fornite dai dirigenti e dai magistrati.

La Sezione esprime, dunque, l'auspicio che le difficoltà insorte nell'applicazione delle citate leggi — come è dimostrato anche dalle divergenti opinioni espresse in materia — formino oggetto di esame nelle sedi competenti ai fini della adozione di iniziative volte a rendere più chiaro il contenuto delle formule normative: e ciò anche in relazione alle esigenze espresse dalla Presidenza del Consiglio di tutelare « l'interesse dello Stato ad un efficiente funzionamento degli organi degli enti pubblici ».

Al riguardo vale sottolineare come per tale delicata materia sia conveniente una definizione più approfondita di principi e norme applicative di agevole uso che non coinvolgano, per la soluzione di problemi di remunerazione, il riferimento a figure orga-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nizzative che hanno logica e problematiche proprie.

P. Q. M.

afferma che ai funzionari dirigenti chiamati a far parte — ai sensi del combinato disposto dell'art. 15 del D.L.Lgt. 1° marzo 1945, n. 82 e dell'art. 2 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 — del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio nazionale delle ricerche si applica il divieto posto dall'art. 50 del citato D.P.R. n. 748.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il tesoro ed al Consiglio nazionale delle ricerche, anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

L'ESTENSORE

F.to Pietro Ricci

IL PRESIDENTE

F.to Cataldi

Deliberazione n. 598

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DI CONTROLLO

nell'adunanza del 5 dicembre 1974;

visti i decreti del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale in data 15 gennaio 1973 con i quali sono stati conferiti ai sigg. Giorgio Sacerdote, Gianfranco Del Giudice, Egidio Bottone, Alberto Giordano, estranei all'Amministrazione dello Stato, incarichi di studio ai sensi dell'art. 152 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 ed il decreto in data 10 maggio 1973 con il quale è stato conferito incarico di studio al dott. Romano Lazzareschi, estraneo all'Amministrazione dello Stato, sempre ai sensi della indicata disposizione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 9 novembre 1974;

vista l'ordinanza in data 26 novembre 1974 con la quale il Presidente della Corte ha convocato la Sezione del controllo per l'adunanza odierna per l'esame e pronunzia sui provvedimenti sopraindicati;

vista la nota della stessa data con la quale è stata data comunicazione della ordinanza stessa al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed a quello del tesoro;

udito il relatore consigliere prof. Francesco Garri ed i rappresentanti del Ministero

del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro;

Considerato in

FATTO

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con decreti in data 15 gennaio e 10 maggio 1973, conferì, ai sensi dell'art. 152 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, incarichi speciali per l'anno 1973 a persone estranee all'Amministrazione dello Stato.

L'Ufficio di controllo, nel considerare che la disposizione predetta, al 2° comma, condiziona il conferimento degli incarichi ai due presupposti della eccezionalità del problema da studiare, che richiede il ricorso ad estranei forniti di particolare preparazione, e della notoria, specifica competenza degli stessi, formulò il rilievo n. 365 del 10 dicembre 1973, osservando che:

1) occorre precisazioni in ordine all'esistenza del primo presupposto;

2) mancavano nelle premesse dei provvedimenti, riferimenti, anche *per relationem*, al parere del Consiglio di amministrazione sulla competenza degli estranei.

3) per alcuni di questi non sembravano sufficienti gli elementi portati a documentazione della loro capacità.

Nell'occasione venne rilevato che le perplessità di cui sopra trovavano fondamento nel fatto che gli incarichi conferiti a non statali erano largamente prevalenti rispetto agli altri ed impegnavano una gran parte dello stanziamento di bilancio per l'anno 1973.

Vennero inoltre richieste, in relazione alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 8677/66500.22.1 del 22 settembre 1973, attestazioni che gli incarichi in questione non riguardassero persone che avevano fruito dell'esodo ai sensi dell'art. 67 del D.P.R., 30 giugno 1972, n. 748.

L'Amministrazione ha controdedotto al rilievo, facendo presente che:

1) Le materie interessanti il Ministero e che richiedono particolari studi ineriscono a nuove problematiche che non sono quelle tradizionali della pubblica amministrazione e che per la loro risoluzione richiedono una formazione polivalente o interdisciplinare che non sempre si riscontra in uno specialista di una determinata materia quale è in genere un professore universitario;

2) per l'avvenire, sarebbe stato fatto risultare nelle premesse dei provvedimenti il possesso della notoria specifica competenza;

3) il possesso di tale competenza era stato accertato nei confronti di tutti gli incaricati e per i casi segnalati nel rilievo (Giordano e Del Giudice), venivano forniti ulteriori elementi;

4) venivano allegate le dichiarazioni degli interessati, comprovanti che gli stessi non avevano fruito l'esodo ex art. 67 del citato D.P.R. n. 748.

Il Consigliere delegato al controllo non avendo ritenuto le deduzioni fornite dal Ministero idonee a superare le osservazioni mosse con il foglio di rilievo, ha rimesso gli atti al Presidente della Corte il quale, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha deferito la pronuncia sugli stessi alla Sezione del controllo, all'uopo convocandola per l'adunanza odierna.

Nella discussione orale, il rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha ribadito le deduzioni rimosse per

iscritto in risposta al rilievo ed ha osservato che il giudizio della Amministrazione sulla eccezionalità del conferimento di incarichi a persone estranee all'Amministrazione statale ed altresì sulla notorietà della speciale competenza delle persone scelte per tali incarichi rientra nel potere discrezionale dell'Amministrazione medesima.

Il sindacato di legittimità, nei confronti di tali giudizi, può ravvisare in essi esclusivamente una fattispecie sintomatica di eccesso di potere, laddove sia dimostrata una sproporzione assoluta e manifesta tra la valutazione operata dall'Amministrazione, da un lato, e l'effettiva eccezionalità del conferimento di incarichi a persone, estranee alla Amministrazione, notoriamente fornite di speciale competenza.

Ha concluso negando che dagli atti emergano elementi tali da far ritenere ricorrente una palese abnormità dei provvedimenti adottati, sotto il profilo descritto, e rilevato che la censura della Corte non può in alcun caso investire il merito dei provvedimenti in questione.

Il rappresentante del Ministero del tesoro ha espresso l'avviso che il conferimento di incarichi può essere disposto dall'Amministrazione solamente in casi eccezionali e non per far fronte a esigenze proprie dei servizi di istituto. Ha quindi dichiarato di convenire con le argomentazioni dell'Ufficio di controllo ed ha richiesto che per gli ex dipendenti sia sentita la Presidenza del Consiglio.

Ritenuto in

DIRITTO

L'esame degli atti deferiti alla Sezione richiede talune precisazioni di carattere generale in ordine alla interpretazione dell'art. 380 del testo unico approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel testo sostituito dall'art. 152 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077. Ciò anche con riferimento alle considerazioni svolte in sede di discussione orale dal rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli speciali incarichi previsti dalle norme in esame hanno un oggetto normativamente specificato: « Lo studio e la soluzione di particolari problemi attinenti agli affari di loro (dei Ministri) competenza ».

La previsione legislativa è quindi con chiarezza nel senso che debba esistere un problema — ovviamente attinente agli affari di competenza del Ministero — e che questo problema debba essere particolare ». Ciò secondo il comune significato del termine ora riportato sta a chiarire, da un lato, che la problematica generale concernente le attribuzioni, l'organizzazione e quant'altro, più ampiamente, attiene alle cure degli interessi affidati all'Amministrazione deve essere, d'altronde per sua stessa natura, oggetto dell'attività delle strutture amministrative esistenti, ivi compresi ovviamente gli organi consultivi. D'altro lato, ciò comporta che la concreta determinazione dell'incarico non si possa risolvere in una generale indicazione, che starebbe ad indicare al limite più esigenze che problemi, ma postuli la individuazione con carattere di specificità del problema.

In secondo luogo, il riferimento a « lo studio e la soluzione » del problema vuole indicare l'intento legislativo che gli incarichi commessi diano luogo non solamente ad un'attività ricognitiva, ma anche alla formulazione di quelle valutazioni che valgono a dirimere la « res dubia » nella quale consisteva il problema. Che la « e » adoperata dalla norma abbia funzione di congiungere lo studio con la soluzione, per cui entrambi debbano essere commissionati nell'incarico, è reso evidente dal fatto che la soluzione di un problema senza il suo studio è logicamente inammissibile.

Alla luce delle considerazioni sin'ora svolte già due dei provvedimenti in esame si appalesano illegittimi.

Così il D.M. 15 gennaio 1973 relativo al conferimento di incarico al Sig. Del Giudice, estraneo all'amministrazione dello Stato, « di condurre studi concernenti i problemi dell'addestramento professionale dei lavoratori, in relazione al decentramento regionale ed alle residue attività in materia da svolgere direttamente dal Ministero », pre-

vede un incarico non conforme al dettato normativo perché non concerne un problema particolare e riguarda, d'altro canto, solamente lo studio e non anche le soluzioni dei problemi suddetti, quand'anche il loro affidamento per incarico fosse ammissibile.

Appare evidente *ictu oculi* che la problematica relativa alle conseguenze del trasferimento di funzioni alle regioni in materia di addestramento professionale abbia quel carattere generale che si è sopra evidenziato e per il quale la norma esclude, come detto, il conferimento di incarichi, anche per la considerazione — è opportuno aggiungere — che l'apporto « personale » — e tale è quello dell'incaricato — mai potrebbe avere valore per soluzioni le quali non possono essere ritrovate in altro che nelle sedi proprie amministrative o anche governative. L'esistenza, poi, di un organo di consulenza generale costituzionalmente previsto quale il Consiglio di Stato non lascia, ad avviso della Corte, margine ad apporti diversi. Ne è riprova il fatto concreto che varie Amministrazioni su analoghi problemi hanno chiesto e ottenuto la qualificata consulenza dell'anzidetto organo dello Stato.

Che l'incarico in esame non concerna, poi, la « soluzione » dei problemi — in contrasto, secondo quanto prima precisato, con il dettato di legge — risulta dalla letterale formulazione del provvedimento e, d'altro canto, consegue alla generalità del problema (anzi dei problemi) del quale è stato commissionato lo studio, apportando così conferma alla interpretazione data, nel senso che solo problemi particolari possono consentire studio e soluzioni.

Analoghe censure vanno mosse al D.M., sempre del 15 gennaio 1973, relativo al conferimento di incarico dell'ing. Beltrame, estraneo alla amministrazione dello Stato, di « studi concernenti la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura, con particolare riguardo agli utensili ed attrezzi, ai locali speciali di lavorazione e all'energia elettrica sotto il profilo della mancata richiesta all'incaricato della soluzione dei problemi da studiare.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le considerazioni prima svolte circa la inammissibilità di incarichi di studi concernenti la problematica generale relativa alle attribuzioni, l'organizzazione e quant'altro, più ampiamente, attiene alla cura degli interessi affidati ad una amministrazione valgono, poi, a puntualizzare, senza che siano necessarie ulteriori notazioni, la censura cui dà luogo l'incarico conferito al sig. Giordano, estraneo all'amministrazione dello Stato, di condurre « studi concernenti problemi relativi alla crescita sociale e civile del Paese — con particolare riguardo agli effetti di provvedimenti legislativi e amministrativi di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e degli enti da questo vigilati — e di formulare proposte in ordine a possibili ulteriori iniziative in materia da parte dello stesso Ministero », nonché all'incarico conferito al dott. Lazzareschi, estraneo all'Amministrazione dello Stato di condurre « studi concernenti la contrattazione collettiva e la politica dei salari in Italia, con particolare riferimento al settore industriale ». Va solo accennato come nel caso del sig. Giordano, l'oggetto dell'incarico sembra presentare, più che il connotato di problematica generale, quello di problematica generica ed investe le stesse « soluzioni » questa volta richieste le quali peraltro — in disparte la constatazione del loro possibile coincidere con scelte proprie del potere del Governo — presentano lo stesso vizio di generalità (o genericità) che a loro deriva dal contenuto degli studi commessi.

Proseguendo nell'esame esegetico dell'articolo 152 citato conviene la Sezione nell'avviso espresso dall'Ufficio di controllo che detta disposizione, a fronte della normale attività dei competenti uffici statali che possono avvalersi anche di organi consultivi, altamente qualificati in campo giuridico e tecnico, considera straordinario (« per esigenze speciali ») il ricorso a professori universitari (1° comma) e del tutto eccezionale (2° comma) quello ad estranei dell'amministrazione statale.

La straordinarietà ed eccezionalità ora dette si correlano e meglio qualificano la

nozione di « problemi particolari » prima chiarita, ma individuano un autonomo presupposto nel senso che, pur sussistendo un problema particolare, è necessario che risultino anch'esse sussistenti rispettivamente « esigenze speciali » o « casi eccezionali » perché sia consentito affidarne lo studio e la soluzione ai soggetti sopra indicati.

Inoltre, se un significato diverso deve attribuirsi, come deve attribuirsi, a queste espressioni, esso sta ad indicare che nel caso di estranei alla amministrazione il riferimento alla « eccezionalità » comporta un maggior rigore nel verificare non soltanto se, come esattamente rilevato dal rappresentante del Ministero del tesoro nella discussione orale, lo studio e la soluzione dei problemi possono essere condotti e apprestati dai normali servizi, ma anche se sussista una particolare situazione (la eccezionalità del caso e non la mera specialità della esigenza) che non renda nemmeno possibile avvalersi dei professori universitari o di membri degli organi consultivi istituiti presso le amministrazioni centrali.

E, difatti, in tal senso l'ufficio di controllo ha chiesto precisazioni al Ministero, osservando anche che gli incarichi conferiti ad estranei alla amministrazione dello Stato erano largamente prevalenti rispetto agli altri ed impegnavano una gran parte dello stanziamento di bilancio per l'anno 1973.

La risposta dell'amministrazione secondo cui « le materie interessanti il Ministero e che richiedono particolari studi ineriscono a nuove problematiche che non sono quelle tradizionali della pubblica amministrazione e che per la loro risoluzione richiedono una formazione polivalente o interdisciplinare che non sempre si riscontra in uno specialista in una determinata materia quale è in genere il professore universitario » non può essere considerata appagante.

Basterà per convincersene far richiamo all'oggetto sopra riportato degli incarichi già presi in esame, ai quali va aggiunto quello conferito al dott. Sacerdote, anch'egli estraneo all'amministrazione dello Stato, di condurre « studi concernenti i problemi relativi all'applicazione dell'art. 19 della legge 17

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

febbraio 1971, n. 127, concernente la diffusione dei principi cooperativi, al fine di formulare proposte per il miglioramento delle iniziative ministeriali assunte al riguardo e per ulteriori iniziative in materia ».

In tutti questi casi, infatti, l'eccezionalità è affermata e non dimostrata dall'amministrazione, né risulta dall'oggetto degli incarichi affidati, ché anzi questi possono ritenersi relativi a finalità di normale perfezionamento dell'azione amministrativa (caso Sacerdote) ad una problematica di interpretazione delle norme vigenti (caso Del Giudice) ad una attività affidata in via normale a Uffici dell'Amministrazione (casi Bottone e Lazzareschi) alla politica degli interventi del Ministero del lavoro (caso Giordano).

Ma quand'anche si dovesse ritenere sussistente la eccezionalità del caso — il che come detto non è questa, alla luce delle motivazioni addotte dall'Amministrazione, dovrebbe trovare una evidente conferma in quella « particolare competenza tecnica », « notoriamente riconosciuta » prevista dalle norme per gli incaricati.

Quello della particolare competenza tecnica è il presupposto soggettivo che la norma prevede, unitamente a quelli oggettivi prima indicati, per il conferimento di incarichi ad estranei.

E' necessario cioè che l'incaricato abbia una competenza tecnica, nel senso di idoneità derivante dal fatto oggettivo della conoscenza di quelle discipline e di quelle esperienze che sono correlative ai particolari problemi, lo studio e la soluzione dei quali può essere commesso agli estranei all'Amministrazione dello Stato. Con ciò si è anche specificato in che senso questa competenza tecnica debba essere particolare, cioè deve esistere una oggettiva connessione dei principi propri delle discipline o della natura delle attività svolte con i problemi suddetti.

Obiettiva conoscenza di disciplina e oggettiva connessione dei principi propri della disciplina stessa con i problemi da studiare e risolvere: ciò evidenzia la portata del controllo della Corte dei conti.

Occorre ancora che questa particolare competenza tecnica sia « notoriamente rico-

nosciuta ». Il notorio riconoscimento non va inteso nel senso che esso si concreti in una attestazione dell'amministrazione, né che ci si debba trovare in presenza di casi in cui « notoria non sunt probanda », ma, essendo dalla norma collegata la notorietà al riconoscimento, occorre che esistano obiettivi atti di riconoscimento (attestati) della particolare competenza tecnica, intesa nel senso sopraindicato.

Alla luce di questi principi e, pur essendo già viziati gli atti in esame in base a quanto prima esposto, ritiene la Sezione che non sono stati offerti dall'amministrazione per gli incaricati di cui trattasi gli elementi oggettivi atti a far ritenere sussistente il presupposto della particolare competenza tecnica notoriamente riconosciuta.

E, difatti, per il dottor Sacerdote non risulta dall'elenco dei titoli e delle attività svolte alcuno che abbia riferimento al settore della cooperazione, per il sig. Del Giudice all'oggettiva natura giuridica dei problemi relativi alla conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale nel settore dell'addestramento professionale non fa riscontro alcuna specifica attestazione di conoscenza dei principi relativi; per il sig. Giordano la natura dell'incarico relativo, come prima evidenziato, alla politica del lavoro e della previdenza sociale esclude che possa esservi una qualificazione di estranei all'amministrazione; per il dott. Lazzareschi le generalità prima evidenziate dall'oggetto dell'incarico porta alla mancanza di parametri logici per la valutazione della sussistenza della particolare competenza tecnica.

Per quanto riguarda l'ing. Bottone, la particolare competenza si fonda sul fatto che trattasi di ex dipendente, ritenuto idoneo in quanto tale. Ciò dà conferma al rilievo già mosso e cioè che si tratta di incarico avente per oggetto un'attività propria degli uffici dell'amministrazione, tant'è che in essi l'incaricato ha potuto formarsi la qualificazione ritenuta esistente.

Le argomentazioni svolte mostrano l'infondatezza degli argomenti prospettati in sede di discussione orale dal rappresentante dell'amministrazione circa la natura discrezionale del provvedimento, i limiti del sin-

dacato della Corte e la ovvia preclusione di ogni valutazione di merito, emergendo chiaramente come il giudizio in sede di controllo è stato condotto sulla base di elementi obiettivi emergenti dalle norme e la cui sussistenza costituisce presupposto — come può dirsi — per il legittimo esercizio del potere. Elementi il cui difetto risulta dimostrato, onde i provvedimenti vanno giudicati illegittimi.

P. Q. M.

ne rifiuta il visto e la conseguente registrazione.

IL PRESIDENTE f.f.
E. Campbell

IL RELATORE
Francesco Garri

Deliberazione n. 597

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 5 dicembre 1974;

visti i decreti del Ministro per le finanze in data 6 novembre 1973 concernenti l'approvazione dei contratti n. 2960 e 2961 di repertorio, conclusi a trattativa privata in data 19 ottobre 1973, con la ditta « Calzaturificio Giuseppe Garbuio » per l'acquisto, rispettivamente, di scarpe da sci e di pedule da montagna per i militari della Guardia di finanza;

viste le osservazioni formulate in data 28 gennaio 1974 dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze e le deduzioni fornite in risposta dall'Amministrazione con nota in data 18 febbraio 1974;

vista la relazione in data 28 ottobre 1974 del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero delle finanze;

vista l'ordinanza 26 novembre 1974 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e sulla registrazione dei provvedimenti anzidetti alla Sezione del Controllo convocata per l'adunanza del 5 dicembre 1974;

vista la nota 26 novembre 1974 con la quale è stata data comunicazione dell'ordinanza al Ministero interessato ed a quello del tesoro;

visto l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il relatore Consigliere dott. Pietro Baiocchi;

non comparsi i rappresentanti del Ministero delle finanze e del tesoro;

ritenuto in

FATTO

Con decreti in data 6 novembre 1973 il Comando generale della Guardia di finanza — Ispettorato generale amministrativo — ha approvato i contratti n. 2960 e 2961 di repertorio conclusi a trattativa privata in data 19 ottobre 1973 con la ditta « Calzaturificio Giuseppe Garbuio » per l'acquisto, rispettivamente, di scarpe da sci e di pedule da montagna per i militari della Guardia di finanza.

Il primo contratto è stato concluso, in rappresentanza dell'Amministrazione, dal primo dirigente preposto alla divisione seconda dell'Ispettorato generale amministrativo del Comando generale della Guardia di finanza e lo stesso funzionario ha poi adottato il sopraccitato decreto di approvazione del 6 novembre 1973, in quanto il contratto in questione rientra nei limiti di valore di cui al primo comma, lettera b), dell'art. 9 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Il secondo è stato, invece, concluso dal dirigente superiore preposto al predetto Ispet-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

torato generale, che lo ha poi approvato con l'altro decreto, in data 6 novembre 1974, trattandosi di contratto che rientra nei limiti di valore di cui al primo comma, lettera *b*), dell'art. 8 del D.P.R. n. 748 del 1972.

L'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze, con foglio di osservazioni n. 27/96 (Servizio Dogane e Guardia di Finanza), in data 28 gennaio 1974, rilevato che i due contratti erano stati conclusi in nome e per conto dell'Amministrazione dagli stessi funzionari che hanno poi provveduto alla loro approvazione, ha restituito non registrati i relativi decreti di approvazione, osservando che l'ordinamento vigente risulta ispirato al principio dell'obbligatorietà del controllo dell'attività posta in essere dal funzionario che conclude il contratto da parte di un soggetto diverso: di tale principio è espressione l'art. 103 del regolamento per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827).

Precisava, inoltre, l'Ufficio che non sembrava che la disposizione sopracitata fosse stata modificata a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina della dirigenza statale, introdotta con il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 e che, di conseguenza, anche attualmente non potrebbero cumularsi nello stesso funzionario le separate attribuzioni di conclusione e di approvazione del contratto.

L'Amministrazione non ha aderito alle osservazioni dell'Ufficio, sostenendo che il principio di cui all'art. 103 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, risulterebbe profondamente modificato a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Pertanto, secondo il Comando generale della Guardia di finanza, i contratti possono essere conclusi e successivamente approvati dallo stesso dirigente, mentre il controllo sull'attività del funzionario che conclude ed approva il contratto sarebbe assicurato, nel nuovo sistema introdotto dal D.P.R. n. 748 del 1972, dalla comunicazione al Ministro, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, comma 2°, del citato D.P.R., del decreto approvativo del contratto, così com'è avvenuto per i provvedimenti di cui si tratta.

Ravvisando, peraltro, tali argomentazioni inidonee a risolvere la questione prospettata dall'Ufficio di controllo, il Consigliere delegato ha chiesto al Presidente della Corte di promuovere, sui provvedimenti, la pronuncia della Sezione del controllo, a norma dell'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161.

Nell'adunanza odierna non sono comparsi i rappresentanti del Ministero delle finanze e di quello del tesoro.

Osserva in

DIRITTO

L'Amministrazione finanziaria sostiene la tesi secondo cui il principio enunciato nell'art. 103, comma 3°, del Regolamento di contabilità dello Stato approvato col R.D. 23 maggio 1924, n. 827, secondo il quale « non può... essere mai delegata l'approvazione di un contratto al funzionario dal quale fu stipulato », risulterebbe profondamente modificato a seguito della entrata in vigore del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Considera infatti il Comando generale della Guardia di finanza, tenendo conto di quanto dispongono l'art. 2, comma 2°, di detto D.P.R. — in ordine al conferimento ai dirigenti della rappresentanza giuridica della Amministrazione nei confronti dei terzi — e gli artt. 7, lettera *e*), 8, lettera *b*), e 9, lettera *b*), dello stesso testo normativo in merito all'attribuzione, nei rispettivi limiti di valore, del potere di approvare i contratti ai dirigenti generali, dirigenti superiori e primi dirigenti, che i contratti possono essere conclusi e successivamente approvati dallo stesso dirigente.

La soluzione della questione richiede un breve richiamo delle disposizioni legislative e regolamentari che, nel sistema della contabilità dello Stato, disciplinano la materia relativa alla conclusione ed alla approvazione dei contratti cosiddetti amministrativi o, come altri vuole, ad evidenza pubblica.

L'Amministrazione dello Stato si costituisce come parte stipulante per mezzo di « un pubblico ufficiale delegato a rappresentarla » (art. 16 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440).

Il regolamento di contabilità generale (articoli 93 e 94 R.D. 23 maggio 1924, n. 827) specifica, poi, che tale « delegazione », per le Amministrazioni centrali, spetta *ex lege* ai ministri, ai sottosegretari, ai direttori generali o ad altri funzionari delegati, nelle Amministrazioni periferiche, per le prefetture, spetta ai prefetti o vice prefetti, per le intendenze di finanza, agli intendenti o vice intendenti e, in genere, ai rispettivi capi per tutti gli altri uffici. In difetto di norme speciali per singole Amministrazioni, che possono prevedere anche una diversa forma di delegazione, si provvede con decreto del competente ministro.

L'approvazione dei contratti è demandata al Ministro e ad un funzionario da lui delegato (art. 19 R.D. 28 novembre 1923, n. 2440). *La delega, tuttavia, non può essere mai conferita allo stesso funzionario che ha « stipulato »* (art. 103 R.D. 23 maggio 1924, n. 827) eccetto che nel caso eccezionale previsto dall'ultimo comma dell'art. 19 del R.D. n. 2440 del 1923.

La disposizione ora riportata è, chiaramente, intesa ad evitare che il medesimo funzionario possa concludere ed approvare i contratti dello Stato, facendo così venir meno la ragione d'essere del provvedimento di approvazione, onde non si riuscirebbe più ad individuare la natura giuridica dell'atto stesso.

Così delineato il sistema della contabilità di Stato, si tratta di esaminare quali eventuali modifiche siano state ad esso arretrate dalle norme sullo « status » dei dirigenti statali introdotte nell'ordinamento col citato D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Conviene considerare che il sistema della contabilità di Stato, costituito dal R.D. n. 2440 del 1923, dal regolamento approvato col R.D. n. 827 del 1924 e dalle altre successive disposizioni integratrici e modificatrici rappresenta un corpo compiuto ed organico di norme speciali che trovano fondamento nella peculiarità di taluni principi giuridici fondamentali, di guisa che, pur se esso presenta, com'è intuitivo, ampie zone di interferenza con sistemi normativi afferenti ad altre materie, conserva purtuttavia una salda autonomia dei propri istituti, tale comunque, da

richiedere — per la loro modifica — specifici e non indiretti strumenti normativi e, là dove gli istituti possono subire derivate influenze dalla presenza di norme esterne, l'applicazione di queste norme va circoscritta in modo tale da rispettare i dati fondamentali del sistema sul quale possono esercitare dei riflessi, senza ampliarne l'operatività al di là dei motivi, della « ratio » e dei limiti che ne hanno originariamente giustificato la introduzione nell'ordinamento giuridico.

Ciò premesso — osserva il Collegio — se è vero che l'art. 2, comma secondo, del D.P.R. n. 748 del 1972 attribuisce ai dirigenti preposti agli uffici centrali e periferici la rappresentanza giuridica dell'Amministrazione, ciò non significa che tale rappresentanza riconosciuta in via generale ai dirigenti abbia necessariamente comportato la limitazione esclusivamente a tale categoria di funzionari della possibilità di concludere contratti in nome e per conto dell'Amministrazione.

La «rappresentanza dell'Amministrazione» è istituito che ricorre nella fase di conclusione del contratto amministrativo, fase attinentemente prevalentemente ad un momento privatistico (almeno formalmente), dell'attività amministrativa, la cui operatività si manifesta allorché l'Amministrazione medesima viene in diretto contatto con terzi soggetti, esplicando la propria azione con rilevanza verso gli interessi e i diritti dei medesimi. In tali casi, per conseguenza, si rende necessario che sia individuato il funzionario al quale possa essere riconosciuta la competenza, originaria o derivata che sia, ad emettere dichiarazioni negoziali di diritto comune e a sottoscrivere contratti in nome e per conto dello Stato.

La contabilità di Stato, a tal proposito, predispone un sistema organico che, ovviamente, non poteva tener conto della normativa della dirigenza statale, ma che, in realtà, non risulta sostanzialmente modificato dalla sopravvenuta disciplina di quella materia.

Del resto, è da ritenere che per operare una incidenza di fondo sul sistema della contabilità generale dello Stato, sarebbe occorsa apposita previsione legislativa nelle deleghe conferite al governo con le leggi 18 marzo 1968, n. 249, e 28 ottobre 1970, n. 775.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A prescindere, infatti dalle considerazioni più in alto svolte, a proposito della specialità delle norme di contabilità generale, va osservato che codeste norme disciplinano la materia della conclusione dei contratti, individuando il soggetto abilitato a rappresentare l'Amministrazione, agli specifici fini, in un « ufficiale » o « pubblico ufficiale » (art. 19 legge e art. 93 del regolamento di contabilità di Stato) all'uopo « delegato ». La locuzione impiegata dalle norme di contabilità generale tiene presente essenzialmente il tipo di qualificazione che l'espressione medesima sta ad indicare nell'ambito del diritto amministrativo e, pertanto, definisce l'attività del soggetto che produce obblighi della Pubblica Amministrazione verso i terzi con riferimento non soltanto alle funzioni, ma anche e soprattutto al rapporto organico fra la stessa Pubblica Amministrazione e il soggetto che agisce.

Quest'ultimo, quindi, è investito « iure proprio » o per delega della « rappresentanza » della Pubblica Amministrazione nei confronti dei terzi in materia di conclusione di contratti, nel senso che esercita l'attività dell'ufficio che comporta effetti giuridici verso l'esterno nella soggetta materia.

Gli articoli 93 e 94 del Regolamento approvato col R.D. n. 827 del 1924 chiariscono che per il « pubblico ufficiale delegato a rappresentare l'amministrazione » la « delegazione » deriva dalla legge, dal regolamento stesso o dai regolamenti speciali delle singole amministrazioni; che, in difetto, la delegazione « deve risultare da apposito decreto da emettersi dal ministro e da unirsi al contratto »; che « i contratti che si fanno nelle amministrazioni centrali sono stipulati dai ministri, dai sottosegretari di Stato o dai direttori generali o altri funzionari equiparati »; che presso gli uffici periferici i contratti sono stipulati dai rispettivi capi o dai funzionari che ne fanno le veci.

Come si vede, la materia è compiutamente e minutamente disciplinata e non presenta interferenze con le norme di stato dei dirigenti (che, oltre tutto, si riferiscono ad un limitato settore di funzionari dello Stato) se non per taluni elementi presupposti che,

nell'evoluzione degli ordinamenti, sono venuti inevitabilmente a mutare.

Un'ipotesi del genere si verifica a proposito dell'art. 93, comma terzo, del citato regolamento di contabilità. Ai sensi di tale norma, è solo il Ministro che con suo decreto può delegare un funzionario a concludere un contratto, atteso che la competenza originaria generale è a lui riservata.

Ora, in base ad un criterio logico e sistematico-evolutivo e considerato che gli articoli 7, 8 e 9 del D.P.R. n. 748/1972 hanno attuato una forma di decentramento per limiti di valore ai fini dell'approvazione dei contratti, onde non è ipotizzabile un potere di approvazione senza connettervi l'esistenza di un parallelo e sottostante potere di agire (nella specie, di concludere il contratto) è da ritenere che, negli stessi limiti in cui i dirigenti sono « iussu legis » abilitati ad approvare essi hanno la facoltà di delegare la conclusione dei contratti ad altri funzionari, dirigenti e non dirigenti, ferma restando la competenza del Ministro a delegare con proprio decreto per limiti superiori.

Va chiarito, in proposito, che la « delegazione » di cui all'art. 93, comma secondo, del regolamento di contabilità generale non è vera e propria « delegazione ». Invero, la delegazione amministrativa in senso tecnico dipende da un provvedimento discrezionale del delegante e non esiste in assenza di un provvedimento amministrativo emanato dal delegante e dal quale l'autorità delegata derivi il proprio potere.

Nelle ipotesi formulate dall'art. 93, comma secondo, cit. per contro, trattasi di attribuzione diretta di competenze operata dalla legge, dal regolamento di contabilità ovvero dai regolamenti speciali delle singole amministrazioni. Il termine « delegazione » appare in tal caso impropriamente usato ed è riferibile alla terminologia in uso all'epoca in cui la norma è stata formulata.

Autentica « delegazione » è, invece, quella di cui al terzo comma del ripetuto art. 93 ed è tale istituto che nella fattispecie in esame può farsi legittimo generale ricorso.

D'altronde, ad avviso del Collegio, un principio come quello recepito nell'art. 103 del regolamento di contabilità di Stato è tale

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per cui il suo significato giuridico trascende il valore della sede (regolamentare) nella gerarchia delle fonti, dappoiché rispecchia la necessità della sussistenza dialettica di due soggetti, insita nel concetto di « approvazione ».

L'approvazione dei contratti dello Stato è disciplinata con netta separazione concettuale rispetto alla fase della conclusione nel sistema della contabilità (art. 19 legge, artt. 103 e segg. del regolamento di contabilità, e siffatta configurazione risponde al principio per cui nel concetto di approvazione è implicito quello di giudizio di valore di un soggetto rispetto all'operato di un altro soggetto.

Sarebbe, pertanto, inconcepibile sul piano logico oltreché inaccettabile nell'ordine dei principi giuridici, pena la contraddizione, che la stessa autorità competente a concludere il contratto ne rifiutasse poi, ad esempio, essa stessa l'approvazione, sia perché verrebbe a difettare l'esistenza implicita, di cui si è detto, di una pluralità di soggetti investiti dalla legge di poteri diversi le cui attività risultino connesse tra loro essendo una di esse condizione delle altre, sia perché in forza delle norme vigenti (art. 107 regolamento di contabilità cit.) l'approvazione è intesa a verificare la conformità sostanziale del contratto concluso alla deliberazione di contrattare, la conformità di esso alle norme, alle clausole dei capitolati o del bando e del procedimento seguito nonché l'opportunità del contratto concluso: e tali scopi, ove il potere di approvazione si confondesse nella stessa persona che ha proceduto alla conclusione, verrebbero evidentemente, ad essere frustrati.

Su tali posizioni è, del resto, attestata anche la giurisprudenza più recente (Cassazione, ss.uu. 207, 12 gennaio 1966; id. 2037, 31 luglio 1967; id. Sez. II, 1457, 20 giugno 1967; id. Sez. II, 839, 27 marzo 1973).

Risulta, pertanto, appurato anche per queste ultime considerazioni che le disposizioni introdotte nell'ordinamento dal D.P.R. n. 748 del 1972, in tema di attribuzioni dei dirigenti, non possono avere innovato gli schemi fondamentali della disciplina, rispetto alla soggetta materia.

L'innovazione consistente, da un lato, nel conferimento della rappresentanza « iure proprio » dell'Amministrazione in capo ai dirigenti e, dall'altro, nell'attribuzione della diretta competenza ad approvare i contratti entro determinati limiti di somma, si sostanzia in coerenza con le regole della contabilità di Stato, nella conferibilità della « delegazione » di cui all'art. 93, comma 3°, del regolamento da parte di un dirigente ad altro dirigente o, ove ciò non sia possibile, ad altro funzionario non dirigente.

Con ciò resta anche confermato il principio per cui la legittimità della delega con rilevanza esterna (qual'è senza dubbio quella di cui si tratta) deve trovare riferimento nella norma, atteso che l'ordinamento delle competenze è inderogabile e che un organo — nel silenzio della legge — non ha alcun potere di disporre della propria competenza.

La circostanza che il decentramento delle competenze per determinate materie sia stato effettuato dalla legge solo rispetto ai dirigenti in un testo normativo inteso a disciplinare lo statuto di tale categoria di personale statale, non implica certo che debba ritenersi ormai vietato l'esercizio della delega — nelle materie della contabilità di Stato — rispetto ai funzionari che dirigenti non siano. Ciò sarebbe contrario, oltre tutto, alle tendenze odierne ispirate al criterio del « favor » rispetto all'attuazione di un largo decentramento delle funzioni statuali e della maggiore responsabilizzazione dei funzionari dello Stato.

Per queste ragioni la circoscrizione di attribuzioni di competenze e di possibilità di delegazione entro una sola categoria di dipendenti statali ai fini di cui trattasi non solo contrasterebbe coi principi quali si sono venuti esponendo e con il sistema della contabilità dello Stato, ma anche con le concrete esigenze funzionali degli Uffici statali quali risultano attualmente strutturati, producendo, poi, le contraddizioni e le disarmonie giuridiche che sono state poste in evidenza.

Non può infine sostenersi validamente che la comunicazione al Ministro di cui all'art. 3, comma 2°, del D.P.R. n. 748/1972 assicurerebbe il controllo sull'attività del funzionario che conclude e approva il contratto, permet-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tendo così al medesimo soggetto di esercitare le due funzioni congiuntamente.

Ai sensi del citato art. 3, comma 2° e 3°, è attribuita al Ministro una forma di controllo amministrativo interno, di legittimità e di merito, compiuto d'ufficio con carattere di generalità su tutti gli atti dei funzionari dirigenti: ma tale controllo non condiziona l'efficacia degli atti sui quali interviene.

Tale forma di controllo non può sostituirsi alla « approvazione » del contratto, qual'è prevista dall'art. 19 della legge di contabilità di Stato, che possiede una sua connotazione e una sua « ratio » particolari. Questa, infatti, a parte la sua configurazione di istituto di carattere non generale ma peculiare della materia della contabilità generale dello Stato, ad effetto esterno, ed a contenuto negoziale, è atto con carattere costitutivo di efficacia del contratto approvato, sia perché si pone come rimozione del limite posto dall'ordinamento allo svolgimento della forza operativa del contratto (art. 19, comma primo, cit.) sia perché realizza un interesse, di

natura eminentemente pubblicistica, dell'Amministrazione, ben definito ed autonomo nella sua causa specifica, attraverso una valutazione dell'interesse medesimo in relazione agli effetti del contratto soggetto ad approvazione.

Le considerazioni che precedono inducono il Collegio a disattendere in diritto le argomentazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno del proprio assunto, onde i provvedimenti strutturali in armonia con tale tesi si palesano illegittimamente adottati.

P. Q. M.

rifiuta il visto e la conseguente registrazione ai decreti indicati in epigrafe.

IL RELATORE

Pietro Baiocchi

IL PRESIDENTE *f.f.*

E. Campbell

Deliberazione n. 603

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 13 febbraio 1975;

visti i decreti in data 16 luglio 1974 del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, di concerto con il Ministro per il tesoro, n. 3274, 3431, 3440 e 3198, con i quali viene disposta la concessione, alle ditte « La Cartotecnica Cosentina » di Cosenza, « Cristalleria Genovali » di Pisa, « Cooperativa Emiliana Mobiliari e Affini » di Medicina e « Cooperativa Scalpellini Le Querciole » di Rapolano Terme, di finanziamenti, rispettivamente, per lire 50 milioni, 200 milioni, 100 milioni e 200 milioni, ai sensi della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, modificata ed integrata con varie disposizioni di legge e, da ultimo, con la legge 18 maggio 1973, n. 274;

viste le osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con i fogli di rilievi nn. 152 del 29 luglio 1974, 228 del 18 ottobre 1974 e 75 del 19 settembre 1974;

viste le risposte dell'Amministrazione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 16 dicembre 1974;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte in data 24 gennaio 1975, che ha deferito la

pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione dei suindicati decreti alla Sezione del controllo, convocata, a tal fine, per l'adunanza odierna;

vista la nota in pari data, con la quale è stata data comunicazione dell'adunanza medesima al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per conoscenza, al Ministero del Tesoro — Gabinetto e al Ministero del tesoro — Ragioneria Generale dello Stato I.G.F.;

visto l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il relatore, Consigliere dott. Leonardo Caruso;

non comparsi i rappresentanti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero del tesoro;

ritenuto in

FATTO

Con i decreti in data 16 luglio 1974, n. 3274, 3431, 3440 e 3198, il Ministro per l'industria il commercio e l'artigianato, di concerto con il Ministro per il tesoro, autorizzava l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) a concedere alle ditte industriali « La Cartotecnica Cosentina » di Cosenza, « Cristallerie Genovali » di

Pisa, « Cooperativa Emiliana Mobiliari e Affini » di Medicina e « Cooperativa Scalpellini Le Querciolaie » di Rapolano Terme, finanziamenti rispettivamente per lire 50 milioni, 200 milioni, 100 milioni e 200 milioni, ai sensi della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, modificata ed integrata da varie disposizioni di legge (legge 23 marzo 1968, n. 342; decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918; legge 1° ottobre 1969, n. 666; decreto-legge 16 ottobre 1970, n. 745; legge 22 marzo 1971, n. 184) e, da ultimo, dalla legge 18 maggio 1973, n. 274.

Con rilievi nn. 152 del 29 luglio 1974, 228 del 18 ottobre 1974 e 175 del 19 settembre 1974, il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti restituiva gli indicati provvedimenti, eccependo che:

1) per quanto riguarda *La Cartotecnica Cosentina*, il finanziamento era stato concesso in misura superiore a quella indicata dall'IMI (lire 50 milioni contro i 30-35 milioni proposti) e non avrebbe potuto raggiungere lo scopo previsto dalla legge, stante la situazione patrimoniale della ditta (*deficit* di 125 milioni su un bilancio di 178 milioni) e tenuto conto dei ripetuti precedenti interventi disposti in base alla legge 1470/1961, per un totale di 130 milioni; il Comitato, invece, senza alcuna motivazione, aveva proposto la concessione del finanziamento di 50 milioni, subordinatamente alla trasformazione del beneficiario in società a responsabilità limitata;

2) per quanto riguarda la *Cristalleria Genovali*, dall'esame della relazione istruttoria, redatta dall'IMI, la struttura aziendale presentava, nonostante i precedenti interventi disposti ai sensi della legge 1470, un assetto finanziario *molto pesante ed illiquido*, mentre, con riferimento al piano finanziario dall'importo di lire 200 milioni, preventivato dall'impresa, le formulazioni di parte sembravano essere state poste senza una attenta considerazione delle reali necessità aziendali; d'altra parte, un ipotetico intervento, ai sensi della citata legge 274/1973, con utilizzo così come prefigurato dalla Genovali, oltre a lasciare sostanzialmente immutata la precarietà della struttura finanziaria, avrebbe potuto assumere un *effetto dispersivo e, for-*

se, di ritardo, nella ricerca di un accordo associativo; tali chiare preclusioni non potevano considerarsi superate dalla proposta del Comitato interministeriale, previsto dall'art. 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623, il quale si era pronunciato in favore di un finanziamento dell'intero piano, limitandosi solo a raccomandare (e non a subordinare il finanziamento) ad una concentrazione consortile tra le aziende del settore a carattere cooperativistico, sicché il provvedimento appariva in contrasto con l'istruttoria;

3) per quanto riguarda la *CEMA*, la quale aveva chiesto un intervento di lire 400 milioni, dalla relazione IMI risultava una struttura patrimoniale finanziaria non superiore ai 37 milioni, ed, inoltre, era sussistente, alla data del 31 agosto 1973, *una gestione di riposo* (mancava, quindi, una vera e propria difficoltà economico-finanziaria), sotto ogni profilo, per cui un intervento, di cui alla citata legge 274/1973, sembrava sproporzionato, rispetto ai valori economici e commerciali dell'impresa, ed il programma appariva non in linea con le finalità perseguite dalla stessa legge 274/1973 (quest'ultima, infatti, all'art. 1, assume, come presupposto dell'intervento pubblico, l'esistenza di una situazione economica dissestata e, come finalità dello stesso, la possibilità della continuazione dell'attività produttiva delle imprese e non, invece, un potenziamento ed ampliamento dell'apparato produttivo delle stesse); il Comitato interministeriale aveva proposto la concessione del finanziamento di 100 milioni, senza alcuna motivazione, che valesse a confutare le risultanze emergenti dall'istruttoria all'uopo espletata dall'IMI;

4) per quanto riguarda la *Cooperativa Scalpellini*, (la quale con un capitale di 150.000 lire, aveva chiesto un intervento per lire 420 milioni) erano state messe in evidenza dall'IMI la notevole sproporzione fra gli immobilizzi tecnici ed il capitale proprio dell'impresa, l'insufficienza del finanziamento a medio termine a coprire i nuovi investimenti tecnici e la mancanza di mezzi di esercizio propri o consolidati, sicché l'impresa risultava *poco solida* patrimonialmente e *squilibrata finanziariamente*; il richiesto

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

intervento avrebbe garantito la copertura di un piano di spesa, in cui assumeva prevalenza il fabbisogno connesso al rilievo, dell'azienda, dal fallimento, pari a lire 235 milioni; la proposta dell'apposito Comitato interministeriale, senza alcuna confutazione dei dati risultanti dall'istruttoria, concludeva per la concessione del finanziamento di lire 200 milioni, subordinatamente solo all'apporto di adeguati mezzi propri per la realizzazione dell'intero programma all'uopo formulato.

In risposta ai cennati rilievi, faceva presente l'Amministrazione che le relazioni dell'IMI erano il frutto di una valutazione bancaria e, che esse, pur tenendo nella dovuta considerazione le esigenze finanziarie delle imprese, erano certamente influenzate *dalla situazione patrimoniale* dei soggetti interessati, onde esse non potevano non essere ritenute *indicative* e certamente non *vincolanti* per il Comitato, la cui autonomia di giudizio altrimenti sarebbe stata limitata ed ancorata a criteri prettamente contabili; soggiungeva l'Amministrazione che dovevasi tener conto anche di altri elementi, come, ad esempio, della localizzazione sotto l'aspetto socio-economico.

Così delineatosi il dissenso insorto tra l'Ufficio di controllo e l'Amministrazione, il Consigliere delegato al controllo, al quale non sono sembrate esaurienti le deduzioni di quest'ultima, ha proposto di deferire la questione, oggetto dei rilievi sopra precisati, all'esame della Sezione del controllo.

All'adunanza odierna non sono intervenuti né il rappresentante dell'Amministrazione, né quello del Ministero del tesoro.

Considerato in

DIRITTO

Il legislatore, allo scopo di alleviare lo stato di disagio delle imprese industriali, piccole e medie, le cui difficoltà, anche d'ordine recessivo, si sono presentate con andamento ciclico e ricorrente nell'ultimo quindicennio, ha apprestato, di volta in volta, i mezzi ne-

cessari, nei vari settori produttivi, a superare la congiuntura sfavorevole.

In particolare, con la legge 18 dicembre 1961, n. 1470, l'Istituto Mobiliare Italiano, entro i limiti dei fondi somministrati dal Ministro per il tesoro (inizialmente 5 miliardi), era stato autorizzato (art. 1) ad effettuare operazioni di finanziamento, a favore di piccole e medie imprese industriali, anche temporaneamente inattive, che, per mancanza di idonee garanzie, non avessero avuto la possibilità di ottenerlo sui fondi propri dell'Istituto o degli altri Istituti facultati ad esercitare il credito a medio termine, affinché fosse provveduto all'esecuzione di *programmi di riconversione* o di *trasformazione*, resi necessari dalle nuove condizioni di concorrenza internazionale, nonché da motivi di interesse generale o di utilità economica e sociale.

Giusta l'art. 3 della menzionata legge, i finanziamenti in discorso dovevano essere autorizzati, con decreti del Ministro per l'industria e commercio, di concerto con il Ministro per il tesoro, sulla proposta del Comitato interministeriale, previsto dall'articolo 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623. Quest'ultimo organo avrebbe stabilito le modalità di esecuzione e le condizioni, alle quali avrebbe dovuto essere accordato ciascun finanziamento, ivi comprese la durata e la misura degli interessi. I finanziamenti in parola dovevano essere garantiti unicamente dai privilegi, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 1° ottobre 1947, n. 1075, e successive modificazioni, nonché da quelli contemplati, dall'art. 5 della legge 16 aprile 1954, n. 135, quando il finanziamento fosse stato destinato, in misura non superiore al 20 per cento, alla formazione di scorte di materie prime e prodotti finiti.

La successiva legge 23 marzo 1968, n. 342, stanziò altri 10 miliardi; il decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, 8 miliardi; la legge 1° ottobre 1969, n. 666, 10 miliardi; il decreto-legge 16 ottobre 1970, n. 745, 30 miliardi; la legge 22 marzo 1971, n. 184, 10 miliardi: il tutto per complessivi 73 miliardi.

Da ultimo, con l'art. 1 della legge 18 maggio 1973, n. 274, il Ministro per il tesoro è

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stato autorizzato a somministrare all'Istituto Mobiliare Italiano nuovi fondi, entro il limite di 40 miliardi di lire, destinati alla concessione di finanziamenti, con le modalità previste dalla legge 1470 del 1961 e successive modificazioni, a piccole e medie imprese industriali, che ne avessero fatto richiesta al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e che versassero in gravi difficoltà economico-finanziarie, affinché fosse agevolata la continuazione dell'attività produttiva delle imprese stesse.

La concessione dei finanziamenti era subordinata all'esistenza di condizioni tali da assicurare l'incremento della produttività, al fine di garantire il mantenimento dei livelli di occupazione. I finanziamenti stessi dovevano essere concessi prioritariamente alle piccole e medie imprese industriali, che avessero elaborato adeguati programmi di produzione e di sviluppo.

A norma del III comma dello stesso art. 1 della prefata legge 274, il Comitato, di cui all'art. 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623, quando era chiamato a formulare proposte per l'applicazione della legge 1470 del 1961 e successive modificazioni ed integrazioni, veniva integrata da tre rappresentanti delle regioni, di cui uno di una regione del Mezzogiorno, nominati dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, su designazione delle regioni. Inoltre, qualora fosse ricorso l'urgenza, le proposte del predetto Comitato potevano essere avanzate sulla base di istruttoria, effettuate da un istituto di medio credito, scelto dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato fra quelli indicati dall'impresa richiedente.

L'Amministrazione, però, non si è mai avvalsa di quest'ultima facoltà, in quanto, in sede di applicazione della legge 274 del 1973, ha continuato a seguire il procedimento instaurato sin dalla prima attuazione della legge 1470 del 1961, nel senso, cioè, di affidare unicamente all'I.M.I. — giusta l'art. 2 della Convenzione, stipulata il 21 maggio 1962 tra il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e il Presidente dell'Istituto Mobiliare Italiano, ed approvata con decreto interministeriale 9 agosto 1962, registrato alla Corte il 6 ottobre 1962 al regi-

stro 14 ed al foglio 34 — l'istruttoria delle domande di finanziamento in questione, sulla base dei criteri di massima stabiliti dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. A tal scopo, l'IMI riceve le domande di finanziamento e redige apposita relazione, che viene inviata al Comitato di cui all'art. 5 della legge 623/59. Lo stesso III comma dell'art. 1 della legge 274/1973 fa obbligo al Ministero dell'industria, commercio e artigianato, prima di sottoporre al ripetuto Comitato le proposte di finanziamento (e qui sembrerebbe che le proposte in parola debbano provenire dall'Amministrazione), di chiedere alla regione, competente per territorio, il parere sulle proposte stesse, con la comminatoria che, qualora la regione non avesse reso il parere motivato entro 30 giorni dalla richiesta, le proposte sarebbero state egualmente presentate al Comitato in parola.

Ciò posto, il Collegio tiene anzitutto a rilevare che, avendo l'art. 1 della legge 274 del 1973 espressamente richiamato, per la concessione dei finanziamenti da quest'ultima legge previsti, le modalità indicate dalla legge 1470 del 1961, la vera e propria proposta, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento, sia quella proveniente dal Comitato, giusta l'art. 3 della medesima legge 1470, e che impropriamente il legislatore abbia usato, nell'ultima parte del III comma dell'art. 1 della legge 274, il termine «proposte» per indicare piuttosto le domande istruite.

Nel procedimento di cui trattasi, culminante nel provvedimento interministeriale, concessivo del finanziamento, si possono distinguere una fase preliminare o preparatoria ed una decisionale.

Fanno parte della prima fase l'istruttoria vera e propria, devoluta in parte all'IMI, giusta l'articolo 2 della richiamata Convenzione 21 maggio 1962, ed in parte al Ministero, specie per quanto attiene alla richiesta del parere alla regione competente per territorio, nonché alla sottoposizione delle domande istruite al Comitato interministeriale, e la proposta di quest'ultimo organo, a norma dell'art. 3 della legge 1470/1961.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La fase decisionale spetta, ovviamente, ai due Ministri, quello per l'industria e quello per il tesoro.

Il Collegio, senza affrontare l'esame delle differenze, elaborate sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza, fra il parere e la proposta, riconosce che quest'ultima, nella sua essenza, costituisce uno strumento tipico di attuazione del potere di iniziativa, nel senso che caratteristica propria della proposta è quella di dirigere l'azione amministrativa verso la emissione del provvedimento, che essa tende a provocare, e ciò significa che la proposta si concreta in una determinazione volitiva, che si aggiunge sempre all'effettuazione di un previo giudizio circa l'opportunità di soddisfare un certo bisogno (il parere, peraltro, consta di siffatta valutazione, ma manca della manifestazione di volontà propulsiva).

Il Collegio riscontra, poi, in ordine alla manifestazione del giudizio, il quale è implicito nella proposta, che, nel verbale della riunione del Comitato interministeriale in data 4 luglio 1974, non sono stati evidenziati i motivi, per i quali detto organo abbia ritenuto, in contrasto con i dati obiettivi risultanti dalle relative istruttorie, accoglibili le domande di finanziamento, ai sensi della legge 18 maggio 1973, n. 274, avanzate dalle ditte, indicate nella parte in fatto.

Quest'ultima legge, come il Collegio ha già messo in evidenza, subordina i finanziamenti alle seguenti condizioni:

A) esistenza di difficoltà economico-finanziarie, accertabili attraverso l'esame dei bilanci e delle contabilità varie delle imprese;

B) esistenza di adeguati programmi di produzione e sviluppo;

C) possibilità di continuazione dell'attività produttiva delle imprese e di mantenimento dei livelli occupazionali.

In sede di istruttoria delle domande presentate dalle ditte sopramenzionate, non era stata riscontrata l'esistenza di una o di tutte le condizioni, cui la legge 274/1973 subordina l'aiuto da parte dello Stato. Infatti:

1) per la « Cartotecnica Cosentina » (finanziamento concesso di 50 milioni a fronte

dei 90 milioni richiesti), era stata accertata l'esistenza di una fragile base di credibilità dell'azione di recupero, a causa della difficilissima situazione patrimoniale della ditta, completamente inattiva dal luglio 1973, con un *deficit* di 125 milioni su un bilancio di 178 milioni, e dell'estrema aleatorietà circa la realizzazione di un programma, carente nei presupposti di base;

2) per la « Cristalleria Genovali » (finanziamento concesso di 200 milioni a fronte di analoga richiesta), era stato constatato un assetto finanziario molto pesante ed illiquido, riconducibile ad una gestione economica da tempo non soddisfacente, sicché un intervento del settore pubblico avrebbe potuto avere un effetto dispersivo e forse di ritardo nella ricerca di un accordo associativo;

3) per la « C.E.M.A. » (finanziamento concesso di lire 100 milioni a fronte dei 400 richiesti), la proposta realizzazione di un nuovo stabilimento, oltre ad essere al di fuori delle previsioni della legge 274/1973, appariva sproporzionata rispetto ai modesti valori economici e commerciali dell'impresa, attesa l'elevata misura del normale fabbisogno; inoltre, alla data del 31 agosto 1973, non esisteva alcuna difficoltà economico-finanziaria per l'Azienda;

4) per la « Cooperativa Scalpellini - Le Querciolaie » (finanziamento concesso di 200 milioni rispetto ai 420 richiesti), era stata segnalata la prevalenza, nel piano di spesa, del fabbisogno connesso al rilievo dell'Azienda dal fallimento, pari a 235 milioni di lire.

Di fronte a dei dati obiettivi così precisi e circostanziati, il Comitato interministeriale, di cui all'art. 5 della legge 623/1959, non si è dato carico di esternare, nel verbale della riunione del 4 luglio 1974, l'avvenuto vaglio dei fatti concreti, derivanti dalla espletata istruttoria, e le ragioni per le quali i rapporti dell'organo tecnico erano stati giudicati ininfluenti, ai fini della formazione di un giudizio positivo circa la ammissibilità delle ditte richiedenti alle provvidenze, recate dalla legge 274/1973,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ed è proprio questo giudizio che sta a base della proposta del Comitato stesso.

Ora, in mancanza di un qualsiasi cenno che dia concreta estrinsecazione, nel verbale del Comitato, di una simile valutazione e delle ragioni che l'abbiano indotto a superare la *rilevata impossibilità di ripresa*, nei confronti delle ditte « Cartotecnica Cosentina », « Cristalleria Genovali », e « Cooperativa Scalpellini Le Querciolaie », nonché *l'inesistenza di una difficile situazione economico-finanziaria, oltre alla non pertinenza dell'intervento ai sensi della legge 274/1973*, nei confronti della ditta « C.E.M.A. », appare manifesto al Collegio che l'operato del Comitato denunzi un processo logico, vizioso ed incoerente, a monte del giudizio di sua competenza, per l'assoluta contraddizione tra gli elementi di fatto, che esigevano una dettagliata disamina ed eventuale confutazione, e la determinazione positiva adottata, si da potersi configurare un *eccesso di potere del conseguente provvedimento definitivo sotto il profilo del vizio del procedimento logico*, rilevabile dagli atti, posti a corredo del provvedimento stesso.

Nè, ad avviso della Sezione, siffatta carenza della proposta del Comitato, può essere sanata dai pareri favorevoli alla concessione dei finanziamenti, precedentemente espressi dalle Regioni competenti per territorio, o dalla « raccomandazione » formulata, relativamente alla proposta di finanziamento nei confronti della « Coop. Cristalleria Genovali », di pervenire ad un accordo associativo con altre cooperative del settore, o dalla condizione, per il finanziamento della « Coop. Scalpellini », di apportare « adeguati mezzi propri per la realizzazione dell'intero programma formulato » o dalla condizione, stabilita nei riguardi della « Cartotecnica Cosentina », di trasformazione in società a responsabilità limitata, dal momento che il Comitato nulla ha detto per contrastare l'asserita mancanza dei presupposti di legge, per potersi far luogo all'ap-

prestamento dell'aiuto da parte del settore pubblico.

E poiché la proposta di cui sopra costituisce un atto preparatorio del decreto interministeriale, previsto dall'art. 3 della legge 1470/1961, ed è stata assunta a base di tale provvedimento definitivo, i vizi che la inficiano non possono non ripercuotersi su di questo, rendendolo, a sua volta, viziato ed illegittimo.

E ciò perché i Ministri competenti, i quali non avevano il dovere di attenersi alla proposta del Comitato, che avrebbero potuto, quindi, liberamente modificare, o come nei casi di specie, integrare, fornendo, però, adeguata motivazione, secondo l'apprezzamento che essi avessero fatto dalle risultanze degli atti dei procedimenti amministrativi, non si sono avvalsi di tale loro potere. Infatti, i decreti ministeriali, di cui si discute, assumono a base, nelle loro premesse, soltanto le viziate proposte del Comitato interministeriale, di cui all'art. 5 della legge 623/1959, e ad esse si uniformano, sicché, conclusivamente, viene a mancare, dopo le puntuali, analitiche risultanze contrarie dell'istruttoria, qualsiasi pronuncia o dimostrazione della sussistenza dei requisiti di legge, perché possano applicarsi, alle imprese richiedenti, le provvidenze recate dalla legge 18 maggio 1973, n. 274.

Per le suesposte considerazioni, i provvedimenti in epigrafe si appalesano non conformi a legge e la Sezione

P. Q. M.

ne ricusa il visto e la registrazione.

IL PRESIDENTE *f.f.*

E. Campbell

IL RELATORE

Leonardo Caruso

N. 164/S.R./D

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 12 dicembre 1973;

OGGETTO: SCHEMA DI NORME REGOLAMENTARI SULL'AMMINISTRAZIONE DEI CONTRIBUTI PER LE ISPEZIONI ORDINARIE, PREDISPOSTE AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DELLA LEGGE 17 FEBBRAIO 1971, N. 127.

Vista la richiesta del 17 ottobre 1973 con la quale il Ministero del lavoro e della previdenza sociale richiede il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti su uno schema di norme regolamentari sull'amministrazione dei contributi per le ispezioni ordinarie, predisposto ai sensi dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1971, n. 127;

Esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere prof. dott. Francesco Garri;

CONSIDERATO

che l'art. 15 della legge n. 127 del 1971 stabilisce che con decreto del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale debbano essere stabilite le modalità relative all'amministrazione dei contributi, di pertinenza del Ministero, versati dalla società cooperativa per le spese relative alle ispezioni ordinarie;

che lo schema di regolamento è distinto in quattro titoli: il primo, per l'amministra-

zione dei fondi di questa gestione fuori bilancio, prevede organi individuali e collegiali e designa, infatti, quale « gestore » il Ministro *pro-tempore* o il Sottosegretario di Stato da lui delegato e quale « economo contabile » un funzionario del Ministero, nonché costituisce una Commissione consultiva e un Collegio dei revisori e prevede che quest'ultimo sia composto da un magistrato della Corte dei conti con funzioni di presidente, dal direttore *pro-tempore* della Ragioneria centrale del Ministero e da un dirigente e stabilisce, inoltre, la corresponsione dei compensi per i componenti della Commissione consultiva e del Collegio dei revisori; il secondo contiene la disciplina delle entrate e delle spese e prevede l'affidamento ad istituto di credito di diritto pubblico del servizio di cassa; il terzo concerne la disciplina relativa all'esercizio finanziario, alle scritture contabili e alla liquidazione delle spese; il quarto è relativo ai conti di gestione e prevede un conto annuale e una situazione riepilogativa biennale;

RITENUTO

che la legge 17 febbraio 1971, n. 127 ha legittimato una gestione fuori bilancio di fondi di pertinenza erariale, che per l'innanzi così si svolgeva in via di mero fatto;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che nel consentire l'acquisizione delle entrate e la erogazione delle spese al di fuori del bilancio la legge stessa non ha istituito appositi uffici od organi della gestione la quale è, quindi, affidata agli esistenti organi ed uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

che nel conferire al Ministro di dettare le modalità relative all'amministrazione dei contributi di cui trattasi la legge stessa consente l'emanazione di norme relative alla gestione e di precetti organizzativi volti ad individuare tra gli organi esistenti quelli competenti a porre in essere per gli atti relativi, ma giammai a creare nuovi uffici ed organi, in quanto che tali statuizioni sono riservate alla legge;

che l'ordinamento di una gestione non può — senza contraddizioni — prevedere il cumularsi nello stesso organo di poteri di amministrazione e di quelli di controllo;

che lo schema di regolamento non appare coordinato con la vigente normativa contenuta nel decreto sulla dirigenza (D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748) e nella legge sulla concessione dell'assegno perequativo (legge 5 novembre 1973, n. 134);

che alla luce dei principi ora esposti gli articoli dello schema, appresso indicati, danno luogo alle seguenti osservazioni, nonché a specifici rilievi:

— artt. 2 - 3 e 18: l'attribuzione al Ministro o al suo delegato della qualità di « gestore » — a parte il discostarsi dalla ripartizione di competenza stabilita dal decreto sulla dirigenza statale — comporta il sorgere di un obbligo di « dar conto » a carico del gestore stesso, obbligazione interorganica, e quindi, in base all'accennato principio, incompatibile con la congiunta attribuzione allo stesso Ministro del potere (di controllo) di approvazione del conto annuale della gestione;

— artt. 2 - 4 e 6: in base agli individuati limiti al potere regolamentare del Ministro, va considerato che la Commissione consul-

tiva per la sua composizione ed i compiti affidati si presenta come organo nuovo, permanente e svolgente funzioni che si inseriscono necessariamente, cioè con carattere di obbligatorietà, nei procedimenti di gestione (anomala, poi, la partecipazione « in rappresentanza » di funzionari, non solo del Ministero del Tesoro, ma dallo stesso Ministero del lavoro il cui apparato organizzativo deve curare la gestione) e che così prevista non appare quindi ammissibile, come non lo è la costituzione del Collegio sindacale quale organo nuovo; e ciò a prescindere sia dalla situazione di incompatibilità del Direttore della ragioneria centrale, poi chiamato a verificare i conti presentati in base alle norme sulle gestioni fuori bilancio, sia dal limite che può derivare al potere di autoorganizzazione del Ministro dalla estraneità del funzionario stesso, nonché e a maggior ragione del Magistrato della Corte dei conti;

— art. 7: la prevista concessione di compensi è in contrasto sia con il principio dell'onnicomprendività contenuto nel decreto sulla dirigenza sia con il preciso disposto dell'art. 2 della legge n. 134 del 1973 prima citata;

— art. 9: esulano dalla previsione normativa le spese (lett. *b*) ritenute necessarie per l'aggiornamento dei docenti e non vi è, poi, dubbio che solo docenti, già qualificati e aggiornati altrimenti, possono essere prescelti per insegnare nei corsi atti a formare personale qualificato per l'esecuzione delle ispezioni;

— art. 18: appare improprio il riferimento ad una circolare che meglio può essere sostituito con quello all'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041;

— art. 20: non vi sono nel vigente ordinamento norme regolamentari che si debbano dichiarare abrogate « per incompatibilità », in quanto i precedenti decreti ministeriali che avevano creato l'illegittima gestione di fatto fuori bilancio di questo fondo, autorizzata solo con l'art. 15 della legge

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 127 del 1971, non hanno tale natura giuridica;

— impropria appare la denominazione « dell'esercizio finanziario » raffrontata con il contenuto del titolo III e non esatto appare il riferimento contenuto in vari articoli dallo schema dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1971, n. 127 che va invece fatto all'art. 8 del D.L.P.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577, quale sostituito da detto art. 15, con conseguente diverso e più proprio riferimento a commi della norma.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni riunite.

Per estratto dal verbale:

p. IL SEGRETARIO GENERALE
Di Quattro

Visto:

IL PRESIDENTE
G. Cataldi

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 570

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 5 giugno 1974;

visti i decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 21 dicembre 1973 con i quali è stata impegnata sul capitolo 1241 dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1973 la complessiva somma di lire 575.935.000, da erogarsi alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, riconosciute ai sensi dell'art. 5 del D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577;

viste le osservazioni dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 4 marzo 1974 nonché la risposta dell'Amministrazione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 22 aprile 1974;

vista l'ordinanza in data 6 maggio 1974 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione dei provvedimenti suddetti alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota in pari data con la quale è stata data comunicazione della suddetta ordinanza al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero del tesoro;

visto l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il relatore Consigliere Prof. Francesco Garri;

udito il rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, non comparso quello del Ministero del tesoro;

FATTO

Con decreti in data 21 dicembre 1973 il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha provveduto ad impegnare sul capitolo 1241 dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1973 la complessiva somma di lire 575.935.000, da erogarsi alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, riconosciute ai sensi dell'art. 5 del D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577, per l'attuazione di iniziative intese a sviluppare la cooperazione, quali previste dall'art. 19 della legge 17 febbraio 1971, n. 127.

L'Ufficio di controllo, con rilievo n. 63 del 4 marzo 1974, dopo aver osservato che, in precedenza, le iniziative di cui trattasi erano state oggetto di convenzioni stipulate fra l'Amministrazione e le associazioni predette, ha considerato che l'impegno di spesa regolato dalla legge di contabilità dello Stato è un atto accessivo ad altro atto che

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comporta direttamente la spesa (contratto - convenzione - concessione di contributo) e serve a costituire un vincolo concreto di destinazione della somma occorrente per la spesa, atto principale quest'ultimo e che si affermava carente, nella specie.

L'Amministrazione, nella risposta al rilievo, premessa una disamina dell'art. 19 della legge n. 127 del 1971 e della posizione giuridica delle associazioni nazionali operanti nel settore della cooperazione, ha controdedotto osservando che gli impegni in questione discendono da una legge speciale e trovano il loro presupposto nella legge stessa. Nella occasione è stato altresì puntualizzato che, in materia, non esiste una prassi in quanto la legge n. 127 del 1971 è assai recente e che, nei decreti in oggetto, sono stati dettagliatamente stabiliti gli adempimenti delle predette associazioni, affinché la loro attività possa svolgersi nel modo più proficuo per il conseguimento dei fini voluti dalla legge e sotto la continua vigilanza del Ministero sia nella fase di preposizione e di svolgimento, sia in quella consuntiva.

Le considerazioni svolte dall'Amministrazione non sono sembrate esaurienti, al punto di non lasciare margine di dubbi per il superamento di quanto affermato nel rilievo; ed il Consigliere delegato al controllo con propria relazione in data 22 aprile 1974 ha rimesso gli atti ai sensi dell'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, al Presidente della Corte il quale, con propria ordinanza del 6 maggio 1974, ha disposto il deferimento della questione alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza del 30 maggio 1974, poi rinviata a quella odierna.

Nella discussione all'adunanza odierna, il rappresentante del Ministero ha confermato le deduzioni scritte ed ha svolto talune considerazioni meglio esplicative a sostegno della legittimità dei provvedimenti.

DIRITTO

La Sezione è chiamata a stabilire se possa costituire atto principale che comporti il sorgere di una obbligazione dello Stato — ed al quale può accedere l'impegno contabile —

un provvedimento con il quale l'Amministrazione, in applicazione dell'art. 19 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, prescelga l'associazione nazionale di rappresentanza e assistenza del movimento cooperativo, debitamente riconosciuta, al fine di affidare ad essa la cura di iniziative intese a favorire lo sviluppo della cooperazione o la qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative, stabilendo al tempo stesso le modalità di attuazione delle iniziative medesime.

La soluzione dell'indicata questione è condizionata dall'interpretazione da dare alla norma contenuta nella legge n. 127/1971, applicabile nel caso in esame.

Questa disposizione stabilisce che spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, oltre alle funzioni di vigilanza previste dalle norme vigenti, di assumere iniziative per il perseguimento delle indicate finalità; ma queste iniziative possono attuarsi non direttamente dall'Amministrazione statale, bensì per il tramite delle anzidette associazioni.

Ciò comporta un vincolo nelle modalità attuative delle iniziative stesse sia nel senso che l'Amministrazione può operare non in altro modo che attraverso le anzidette associazioni, sia che queste vengano, in virtù della norma di legge, ad essere funzionalmente collegate con il Ministero.

Da ciò discende che esiste un momento riservato all'Amministrazione e — previ i necessari accertamenti dell'avvenuto riconoscimento legale dell'associazione da parte dell'organo pubblico — inteso a consentire le scelte che sono proprie dell'Amministrazione stessa, con la individuazione dell'associazione che in concreto dovrà svolgere i compiti suddetti nonché a stabilire le modalità in base alle quali detti compiti dovranno essere adempiuti, cioè a valutare, sotto questo secondo profilo, l'oggetto, il sistema di svolgimento, l'onere economico relativo, le modalità di verifica.

Che un provvedimento di siffatta natura possa ritenersi atto idoneo a consentire una assunzione d'impegno la Sezione ritiene possibile — pur se indubbiamente lo strumento convenzionale possa essere meglio rispondente agli scopi — in quanto esso sostan-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zionalmente esaurisce la fase amministrativa del procedimento. Tanto basta per riconoscere a tale atto la idoneità anzidetta.

Non vi è dubbio, peraltro, che ai fini dello ulteriore *iter* risulti necessario — ed a ciò dovrà adempiersi prima del pagamento di acconti — un formale atto di adesione delle associazioni, così investite dei compiti previsti dalla legge atto che, in correlazione con le relative modalità fissate dall'Amministrazione, concreti una manifestazione di volontà, che appare necessaria, in particolare, per quanto attiene alla prevista assunzione di responsabilità.

I decreti ministeriali in epigrafe si palesano pertanto legittimi.

P. Q. M.

vanno ammessi al visto e alla conseguente registrazione.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Cataldi

IL RELATORE
Francesco Garri

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 590

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DI CONTROLLO

nell'adunanza del 31 ottobre 1974;

visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 2214 del 20 maggio 1974 con il quale è stata disposta la cessazione del dottor Alfredo Franzetti dalle funzioni di direttore generale dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (ENPI);

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 9 agosto 1974;

vista l'ordinanza in data 19 ottobre 1974 con la quale il Presidente della Corte ha deferito la pronuncia sul visto e sulla registrazione del decreto suindicato alla Sezione del controllo, all'uopo convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota della stessa data con la quale è stata data comunicazione di tale adunanza al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero del tesoro;

visto l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il relatore, Consigliere prof. Francesco Garri;

udito il rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, non comparso quello del Ministero del tesoro;

considerato in

FATTO

Con il decreto del Presidente della Repubblica, n. 2214, del 20 maggio 1974, adottato sulla proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, è stata disposta la cessazione del dottor Alfredo Franzetti dalle funzioni di direttore generale dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (ENPI).

Il provvedimento è stato emesso in applicazione dell'art. 12 del D.P.R. 18 dicembre 1954, n. 1512, concernente l'approvazione dello statuto dell'ENPI, ed è stato motivato in relazione alle conclusioni della commissione d'inchiesta, costituita con decreto ministeriale del 25 ottobre 1973, la quale ha ritenuto la gestione dirigenziale del dottor Franzetti « non rispondente alle molteplici e complesse esigenze scaturenti dalla particolare situazione dell'Ente », e con la considerazione che « i fatti accertati non consentono il perdurare dell'elemento fiduciario insito nella preposizione a « funzioni di alta dirigenza ».

L'Ufficio di controllo della Corte sugli atti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con rilievo n. 154 del 12 luglio 1974, ha chiesto chiarimenti sulla iniziativa

assunta dal Ministero predetto per l'emana-
zione del provvedimento di cessazione ed
ha osservato che mancava la deliberazione
del Consiglio di amministrazione, risultan-
do dai verbali trasmessi che le sedute di
tale organo, destinate alla trattazione del-
l'argomento in esame, erano andate deserte
per mancanza del numero legale.

L'Amministrazione ha controdedotto, os-
servando che:

1) il provvedimento è stato adottato con
la procedura stabilita dall'art. 12 del D.P.R.
18 dicembre 1954, numero 1512, mancando,
nella normativa riguardante l'ENPI, una di-
sposizione che espressamente disciplini la
cessazione dalle funzioni del direttore ge-
nerale, prospettando, al riguardo, l'argomen-
tazione che la norma di rango inferiore, qua-
le è quella dell'art. 2 del regolamento orga-
nico approvato con decreto interministeriale,
non poteva demandare l'esercizio del
potere di cessazione ad un organo dell'Ente
o dello Stato diverso da quello indicato
dall'art. 12 sopracitato, senza con ciò porre
in posizione conflittuale, rispetto all'eventuale
apprezzamento della sussistenza della
causa di cessazione dal servizio, i differenti
organi, di cui uno sarebbe preposto alla no-
mina e l'altro alla cessazione del rapporto.

2) L'onere di sentire il Consiglio di am-
ministrazione sarebbe stato soddisfatto, in
quanto l'art. 12 del citato D.P.R. n. 1512 non
esige una deliberazione dell'organo ed il
parere, pur non essendosi concretizzato per
l'inidoneità del Collegio — a causa dell'es-
sere venuto meno il numero legale — ad
esercitare le proprie funzioni, dovrebbe rite-
nersi espresso nei verbali delle sedute del
12 e 22 dicembre 1973, la prima delle quali
si era svolta regolarmente, mentre in quella
del 22 dicembre il numero legale, per l'ap-
punto, era venuto a mancare solo alla fine
della seduta, dopo che sulla vicenda del
direttore generale si era svolto un ampio
dibattito.

Il Consigliere delegato al controllo sugli
atti del Ministero predetto, non ritenendo le
deduzioni fornite dall'Amministrazione val-
lide a superare le osservazioni dell'Ufficio,

con la relazione citata in epigrafe ha rimes-
so gli atti al Presidente della Corte che ne
ha deferito l'esame alla Sezione del con-
trollo, all'uopo convocandola per l'adunan-
za odierna alla quale perviene dopo differi-
mento, e nella quale il rappresentante del
Ministero del lavoro e della previdenza so-
ciale — non presente quello del tesoro —
ha confermato le su riportate deduzioni,
già fornite per iscritto in risposta a rilievo,
ed ha illustrato una memoria, depositata
agli atti, nella quale si rileva che, prescri-
vendo la legge che debba essere « sentito »
il Consiglio di amministrazione, è sufficiente
il mero interpello di questo organo il quale
è posto così in grado di rappresentare le
proprie istanze, ma, se anche ciò non faccia,
non potrebbe essere impedito all'ammini-
strazione di assumere le determinazioni for-
mali a tutela dell'interesse pubblico affidato
alle sue cure.

Ritenuto in

DIRITTO

E' pacifico, per il riferimento testuale
contenuto nel provvedimento all'esame del-
la Sezione, che la cessazione dalle funzioni
di direttore generale dell'Ente nazionale pre-
venzione infortuni del dott. Alfredo Fran-
zetti è stata disposta in applicazione della
legge 19 dicembre 1952, n. 2390, e del de-
creto del Presidente della Repubblica 18
dicembre 1954, n. 1512. In particolare, l'ar-
ticolo 12 contenuto in questo secondo testo
normativo che approva lo statuto dell'ente
anzidetto prevede che per la nomina del
direttore generale debba essere sentito il
Consiglio di amministrazione dell'ente e que-
sta procedura l'amministrazione ha seguito
per disporre la cessazione dalla carica dello
stesso funzionario.

Il dissenso verificatosi tra Ufficio di con-
trollo della Corte e Amministrazione ver-
te tutto sulla interpretazione della espres-
sione « sentito il Consiglio di amministra-
zione », sostenendosi dal primo che ciò po-
stuli la formulazione di un motivato opina-

mento e dalla seconda che sia sufficiente l'interpello dell'anzidetto organo dell'ente.

Così delineata la questione, ritiene il Collegio costituisca un dato obiettivo, pacificamente ammesso, che il Consiglio di amministrazione, interpellato dal Ministero vigilante, pur avendo trattato della questione relativa alla posizione del direttore generale dell'ente nelle adunanze del 12 e 22 dicembre 1973, non ha adottato alcuna deliberazione in argomento. Non vi è dubbio, pertanto, che difetti nella specie la formazione di un opinamento dell'organo che deve essere sentito nel procedimento per la nomina e quindi per la cessazione dalla carica del direttore generale dell'ENPI. Alla luce, infatti, di pacifici principi relativi all'attività degli organi collegiali, una « dichiarazione » di questi non può concretarsi che nel momento della deliberazione, verbalizzata, nel quale soltanto la stessa si formalizza e si imputa all'organo stesso, senza che possano aver valore equivalente le verbalizzazioni di opinioni dei singoli membri del collegio che soltanto quando si sommano nella volontà collegiale acquistano rilevanza giuridica.

Nè può ritenersi, come sostenuto dall'Amministrazione, che nelle ipotesi in cui sia previsto debba essere « sentito » un certo

organo collegiale ne sia sufficiente il mero interpello, perché se una funzione ha la fase procedimentale del « sentire » essa è quella di consentire la ponderazione dell'avviso dell'organo stesso, sia pure per una libera valutazione. Nè manca l'ordinamento di apprestare per i casi di omissione le misure opportune con il controllo sostitutivo.

Alla luce delle suesposte considerazioni il provvedimento si palesa illegittimo e non conta, quindi, soffermarsi su ulteriori profili, quale potrebbe essere la necessità, insita in tutti i procedimenti che possono portare a provvedimenti di natura sanzionatoria, della contestazione per la previa audizione delle ragioni dell'interessato.

P. Q. M.

rifiuta il visto e la conseguente registrazione al decreto del Presidente della Repubblica 20 maggio 1974 indicato in epigrafe.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Cataldi

IL RELATORE
Francesco Garri

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1248

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 1° luglio 1975; visti il Testo Unico della legge sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, e la legge 21 marzo 1958, n. 259; esaminati gli atti, udito il relatore

FATTO

I. Nella riunione del 21 aprile 1975 la Giunta esecutiva dell'ENI è stata informata dal Presidente, al fine della adozione delle deliberazioni di competenza, della determinazione formatasi in sede interministeriale, di far rilevare dall'ENI le aziende tessili della Società Mac Queen e Fossati - Bellani.

In ordine a siffatta iniziativa, e con riguardo ai termini della sua proposizione alla Giunta, il magistrato della Corte dei conti nominato presso l'ENI ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha formulato la seguente dichiarazione, iscritta nel verbale della riunione:

« In merito all'intervento dell'ENI nelle Società Mac Queen e Fossati si osserva in via preliminare come le determinazioni di Governo, di cui è fatta generica menzione nell'appunto di ufficio, dovranno certamente formare oggetto di doverosa e attenta considerazione da parte della Giunta esecutiva, ma soltanto quando esse siano state recepite e puntualizzate in una comunicazione inviata all'Ente (naturalmente in forma

scritta) dal Ministro vigilante, poiché, anche sulla scorta delle ripetute affermazioni del Ministero delle partecipazioni statali, solo per questo tramite le istanze politiche della sede governativa possono essere introdotte presso l'Ente di gestione.

« In seguito all'accennata comunicazione ministeriale la Giunta esecutiva dovrà compiere le proprie scelte, operando naturalmente nell'esercizio del proprio potere discrezionale di valutazione della situazione concreta, alla stregua del criterio di economicità che presiede alla condotta delle gestioni imprenditoriali pubbliche ».

La Giunta esecutiva ha convenuto sulla necessità di acquisire precisa conoscenza delle indicazioni in materia del Ministero delle partecipazioni statali, al fine di adottare le deliberazioni di competenza.

II. Nella successiva riunione del 28 aprile della Giunta esecutiva, il Presidente ha dato notizia della nota inviatagli dal Ministro per le partecipazioni statali in data 11 aprile, con la quale, facendosi richiamo alla decisione adottata nella sede di una precedente riunione di Ministri, si invitava l'ENI ad acquisire le Società tessili Mac Queen e Fossati - Bellani, con l'annotazione che « per far fronte agli oneri connessi all'operazione, è stato deciso nella sede predetta di non operare una specifica

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

forma di intervento finanziario di supporto in relazione anche alla dichiarata intangibilità degli attuali prezzi del metano, onde codesto Ente ai fini della cennata operazione utilizzerà le proprie disponibilità finanziarie derivanti dai proventi della distribuzione del metano stesso. Ovviamente, sarà compito dell'Ente, nel contesto della propria responsabile autonomia di gestione, definire le modalità ed i termini per siffatto assorbimento.

« Peraltro, al fine di accelerare i tempi dell'operazione ed in particolare per avviare tempestivamente a soluzione i gravi problemi di ordine sociale ed occupazionale connessi con la situazione delle aziende in parola, Ella vorrà impartire opportune istruzioni ai competenti Uffici dell'Ente affinché promuovano senza indugio le iniziative indispensabili, accordando un apposito incontro alle Organizzazioni Sindacali dei Lavoratori, per dare pratica attuazione alla decisione governativa ».

La Giunta esecutiva ha deliberato di dare adempimento alla prescrizione ministeriale, riservandosi di stabilire in seguito le modalità di intervento.

Il magistrato della Corte dei conti, presente alla riunione, ha fatto iscrivere a verbale la seguente dichiarazione:

« in ordine alla deliberazione di massima della Giunta esecutiva che, adeguandosi alla direttiva impartita dal Ministro per le partecipazioni statali all'ENI, con lettera dell'11 aprile 1975, dispone l'acquisizione all'ENI delle società MacQueen e Fossati-Bellani, il delegato della Corte dei conti osserva come l'intervento dell'ENI, che verrà esplicito in successive deliberazioni di Giunta, debba essere stabilito con il rispetto del criterio di economicità, e quindi con la concreta prospettiva di soluzioni che realizzino, a fronte degli impegni finanziari dell'ENI, una conveniente gestione delle attività assunte ».

III. Con nota di Sezione del 2 maggio 1975, in ordine all'accennata operazione veniva sottoposta al Ministero delle parteci-

pazioni statali questione di legittimità, nei seguenti termini:

a) ai sensi delle norme istitutive il Ministro per le partecipazioni statali, oltre a svolgere gli interventi di approvazione e autorizzazione per specifici atti e ad esercitare controllo sull'andamento della gestione, ha il potere di impartire all'ENI le direttive necessarie per l'attuazione delle deliberazioni e delle direttive generali del CIPE; può cioè dare indicazioni sulle linee di condotta della gestione, dettare indirizzi su interventi operativi anche in particolari settori; le prescrizioni ministeriali, emanate in conformità delle norme accennate, non sono prive di valore precettivo, ma non sembra che il grado di vincolo possa estendersi fino ad annullare il potere discrezionale dell'ente pubblico, possa travalicare i limiti propri delle direttive, snaturarne il contenuto fino a trasformarla in un ordine preciso e categorico circa il comportamento di determinate e specifiche operazioni;

b) per quanto riguarda il contenuto specifico della prescrizione impartita dal Ministero, non sembra che la destinazione degli utili, assertivamente provenienti dalle vendite del metano, a copertura dei costi conseguenti al previsto intervento nelle due società tessili, rappresenti una valida soluzione del problema finanziario che si prospetta per l'ENI, nell'attuale situazione risultante dal bilancio del 1974;

c) soprattutto, ancora con riferimento alla richiamata prescrizione ministeriale, sembra che il Ministro, in quanto dispone un puntuale intervento dell'ENI, non possa sottrarsi al dovere di osservanza della norma prescrivente il criterio di economicità nella gestione delle partecipazioni statali: criterio che, come è stato da ultimo esplicito nella relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'ENI per gli esercizi 1969-71, « esprime, avendosi riguardo ai caratteri peculiari della gestione imprenditoriale pubblica, la condizione di autosufficienza economica: autosufficienza intesa non come mero fatto di pareggio contabile e neppure come risultato

effettuale di un equilibrio finanziario di per sé considerato, ma piuttosto come canone di indirizzo di una condotta aziendale aderente alle normali condizioni di operatività di una impresa sul mercato, cioè fondata sulla previsione di una redditività dell'attività svolta non inferiore ai costi»; di guisa che, prosegue la relazione, « per un verso, le scelte compiute dagli amministratori dell'ente pubblico per lo svolgimento della gestione devono essere orientate non già a scopi meramente lucrativi ma a finalità di interesse generale o di utilità sociale, in conformità delle direttive degli organi di programmazione; per altro verso, tuttavia, il modo e il grado di perseguimento di tale finalità sociale deve trovare limite nel criterio di autosufficienza economica ».

Ai richiamati incumbenti non sembra si adegui la prescrizione ministeriale, che non offre alcuna prospettiva di condotta economica delle gestioni di cui si impone all'ENI il prelievo; siffatta prospettiva, potrebbe anzi soggiungersi, appare di improbabile realizzazione, tenendosi conto della situazione delle due società, illustrata negli appunti comunicati alla giunta esecutiva dell'ENI e del quadro generale del settore tessile, esposto nelle relazioni dell'ENI.

IV. Il Ministero delle partecipazioni statali, con nota del 6 giugno successivo adduceva a giustificazione del proprio intervento i seguenti argomenti:

a) la direttiva ministeriale dell'11 aprile è legittima, sotto il profilo formale, poiché dà attuazione a precedenti decisioni governative, recepite dal CIPE nella composizione di un sottocomitato riunitosi il 28 marzo, e di poi formalizzate nella delibera del Comitato del 18 aprile;

b) la predetta direttiva ministeriale è altresì legittima sotto il profilo sostanziale, perché:

1. Il suo valore precettivo « è limitato all'aspetto politico del problema... inteso come indicazione di un fine pubblico da perseguire », e non tocca la « autonomia gestionale » dell'ENI, al quale è conservata la

« discrezionalità sul piano tecnico per la definizione delle modalità e dei termini per la conduzione dell'operazione »;

2. L'indicazione delle fonti di reperimento dei mezzi occorrenti non vuole dettare « una soluzione del problema finanziario », ma solo delinearne « il contesto politico », in conformità dell'impegno assunto dal Ministro per le partecipazioni statali di « formulare proposte per la destinazione dei ricavi della distribuzione del metano »; resta naturalmente preclusa alla Corte ogni valutazione di merito, riservata agli organi politici, circa la congruità dei ricavi predetti a sostenere gli oneri dell'operazione.

3. Non è luogo a censure da parte della Corte per la violazione del principio di economicità; in primo luogo, infatti, l'economicità non si identifica con l'utile monetario, ma deve intendersi come canone di condotta complessiva di gestione dell'Ente, consistente nell'« utile perseguimento delle sue molteplici finalità », che possono essere realizzate anche con il concorso di « imprese eventualmente deficitarie »; nel caso in esame, in particolare, non può « senz'altro escludersi l'utile inserimento delle società rilevande nel Gruppo ENI; per quanto riguarda, poi la effettiva « possibilità di una gestione economicamente utile », l'apprezzamento rientra in una « valutazione esclusivamente di merito, come tale sottratto al controllo di legittimità ».

V. La delibera del CIPE del 18 aprile 1975, di cui è menzione nella richiamata nota ministeriale, dispone un ordine di interventi della GEPI e dell'ENI; per quanto riguarda l'ENI, si esprime nei seguenti termini:

« Richiedere l'intervento della Tescon (ENI) nelle aziende Fossati-Bellani (Sondrio), Mac-Queen (Pomezia), e Orlandi (Filottrano)..... In considerazione degli interventi sopra indicati e di altri che si rendessero indispensabili nella congiuntura attuale, il CIPE ritiene di dover indicare la necessità di un congruo finanziamento della GEPI e di dotare di maggiori mezzi alcune delle leggi di intervento mediante il credito agevolato ».

DIRITTO

I. L'operazione di rilievo aziendale è stata concretamente disposta con la delibera di Giunta dell'ENI, che non ha compiuto alcuna valutazione di economicità, in quanto si è conformata alla prescrizione contenuta nella nota ministeriale dell'11 aprile; la prescrizione ministeriale, a sua volta, si è conformata alle indicazioni precettive elaborate nella sede governativa e di poi precisate nella delibera del CIPE.

La questione introdotta all'esame della Sezione verte sulla regolarità della delibera dell'ENI e, in quanto questa delibera si conforma alla prescrizione ministeriale, sulla regolarità di tale prescrizione.

Ai fini di tale giudizio, non viene direttamente in rilievo il provvedimento del CIPE, menzionato in narrativa, che non ha immediata incidenza sul comportamento dell'ENI; nè va esaminato in questa sede il problema dei rapporti tra l'autorità ministeriale e il CIPE.

In ordine all'accennata questione la Corte ha acquisito la memoria del Ministero del 6 giugno scorso, e ravvisa che le informazioni e gli argomenti ivi esposti forniscono elementi sufficienti per lo svolgimento del giudizio presso l'organo collegiale della Sezione competente.

II. Nei confronti dell'intervento ministeriale potrebbe essere avanzata in via pregiudiziale la tesi che il Ministero, in quanto operante come Autorità di Governo nell'esercizio di un potere di indirizzo politico, è sottratto al controllo della Corte, anche se adottati atti incidenti sulla gestione finanziaria di enti.

Di questa tesi può cogliersi un cenno nella citata memoria ministeriale, che fa riferimento « alle responsabilità degli organi politici (esecutivo e legislativo) » come escludenti le valutazioni della Corte sulla congruità delle misure finanziarie adottate; ancor più significativa è poi l'affermazione che « la direttiva » ministeriale è « estrinsecazione di un potere proprio ed esclusivo della autorità politica, in quanto provvede

alla indicazione di un fine pubblico », la cui realizzazione è affidata all'ente di gestione.

Ove si accogliesse siffatta prospettazione si proporrebbe il problema di ordine generale della sindacabilità dell'atto politico, o di indirizzo politico; l'argomento tuttavia non deve essere qui dibattuto, poiché nel caso di specie l'atto in esame non si conforma al modello delineato nella memoria ministeriale; la prescrizione rivolta all'ENI, infatti, non si limita a tracciare un indirizzo di gestione prefiggendone il fine pubblico, ma si concreta nella precisa individuazione di un'operazione particolare, per il puntuale regolamento di un singolo rapporto, in cui la ponderazione dei fini, o degli interessi, è già stata interamente compiuta con la preordinazione dell'intervento.

Si tratta dunque di atto disponente uno specifico intervento, immediatamente incidente sulla gestione finanziaria dell'ENI, che è perciò manifestazione di potestà amministrativa, ed è emanato da autorità che, nell'esercizio di tale potestà, si configura come organo dell'Amministrazione.

Pertanto l'atto in esame, in quanto incidente sulla gestione finanziaria dell'ENI ed emesso da autorità amministrativa è suscettibile di formare oggetto di giudizio della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958.

III. Nel merito, viene in primo luogo in considerazione la questione della regolarità della prescrizione ministeriale che dispone, in termini conformi alla delibera del CIPE, un intervento specifico dell'ENI, con la preordinazione di una puntuale operazione di rilievo aziendale.

La disciplina normativa dei rapporti tra le varie figure soggettive preposte alla gestione delle partecipazioni statali, e segnatamente il D.P.R. 14 giugno 1967, n. 554, ascrive al CIPE un ampio potere di direzione (approvazione della relazione programmatica del Ministero, verifica di conformità al piano di programmazione nazionale dei programmi operativi degli enti di gestione, conseguente emanazione nei loro confronti di « direttive generali »); affida al Ministero il ruolo di tramite tra il CIPE

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stesso e gli enti di gestione, attraverso l'emanazione di « direttive » e l'esplicazione del controllo sulla loro realizzazione.

La direttiva nei confronti degli enti di gestione emanata nell'esercizio del potere di direzione, non è priva di valore vincolante, in ordine agli indirizzi della gestione e alla realizzazione dei risultati prefissi, e può puntualizzarsi, nel quadro di una programmazione generale e di settore, in indicazioni anche precise sui modi di intervento; essa, tuttavia, non può concretarsi nella puntuale prescrizione di singole e determinate operazioni, cioè tramutarsi nella diversa figura dell'ordine, che priva il destinatario di ogni potestà discrezionale di ponderazione e scelta.

Della necessità di contenere il valore pre-cettivo della direttiva nei termini di una indicazione di condotta, può notarsi, è ben consapevole il Ministero delle partecipazioni statali, che, come si è avvertito, riduce il contenuto della prescrizione ministeriale alla mera « indicazione di un fine pubblico ». Ma è già stato rilevato come questa prospettazione non trovi riscontro nel caso in esame, poiché l'accennata « direttiva » ministeriale contiene in realtà un ordine preciso di comportamento, che sottrae all'ente ogni potere dispositivo in merito al compimento dell'operazione prescritta; nè vale ad attenuare il rigore della prescrizione il riconoscimento della « discrezionalità sul piano tecnico » per la scelta dei modi di compimento dell'operazione stessa, che ovviamente investe diversi e secondari aspetti del potere decisionale dell'ente pubblico.

Deve la Corte rilevare che, nei termini descritti, il potere di direttiva è stato esercitato in modo irregolare, ed è di conseguenza irregolare l'atto nel quale tale potere si è dispiegato.

Nel medesimo senso, può notarsi, la Corte si è pronunciata, con determinazione della Sezione del controllo sugli enti n. 491 del 19 maggio 1965, rilevando, nei confronti di situazione analoga a quella ora in esame, che « le direttive del Comitato dei Ministri non possono incidere sulla sfera di autonomia

(dell'ente pubblico) fino ad imporsi o sostituirsi alla sua volontà per determinarne o modificarne le manifestazioni relative a singoli atti di organizzazione o di gestione di sua competenza ».

IV. La rilevata irregolarità della prescrizione ministeriale comporta come conseguenza irregolarità della delibera dell'ENI, che a tale prescrizione si è conformata senza rendere manifesta un'autonoma valutazione in merito all'operazione di rilievo aziendale; una posizione sottordinata dell'ENI rispetto al Ministero vigilante non si inquadra, infatti, in un rigido rapporto di gerarchia — che d'altronde ammette, sia pure in circoscritti limiti, la manifestazione di dissenso dell'inferiore di fronte a ordine illegittimo — ma si configura come posizione di dipendenza in un rapporto di direzione; di guisa che l'ente non può esimersi dall'esercizio dei propri poteri discrezionali. Anche per questo aspetto, può farsi riferimento alla richiamata determinazione della Corte, che assume essere le « direttive giuridicamente rilevanti, e per l'ente vincolanti, solo in quanto si atteggino ad istruzioni di massima e generali ».

Invero, la delibera della Giunta esecutiva dell'ENI del 28 aprile, come si è avvertito, ha disposto in massima l'adeguamento alla prescrizione ministeriale, con la riserva di stabilire in seguito le modalità dell'intervento. In fatto, l'argomento non è stato poi tratto, non avendo avuto più luogo alcuna riunione della Giunta.

Questa omissione, di per sé censurabile in rapporto allo svolgimento dell'operazione in esame, è manifestazione particolare di una generale situazione segnalata dalla Corte nella relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'ENI per gli esercizi 1969-1971, e più volte rilevata dal magistrato delegato presso l'ente, in termini generali e con riferimento a particolari situazioni, mediante comunicazioni consegnate a verbale delle riunioni di Giunta, o inviate al Presidente e ai componenti della Giunta stessa (documenti del 26 gennaio e 28 settembre 1973, 23 marzo, 16 settembre e 20 novembre 1974, 21 aprile 1975).

V. L'altro profilo dell'operazione qui censurato attiene all'osservanza della norma (art. 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589) ai sensi della quale gli enti di gestione sono « operanti secondo criteri di economicità ».

Sono note le diverse versioni del criterio di economicità; in proposito, la Corte non ravvisa di doversi discostare dall'interpretazione fornita nelle sue relazioni al Parlamento, e segnatamente nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati per gli esercizi 1951-1960, e nella più recente relazione sulla gestione finanziaria dell'ENI, precedentemente citata; nè reputa necessario ripetere in questa sede gli argomenti svolti, dei quali è tuttavia opportuno spiegare taluni aspetti, anche in relazione alla rappresentazione affiorante nella memoria del Ministero.

Deve in primo luogo ribadirsi che il criterio di economicità trova corretta collocazione concettuale non già nella prospettiva teleologica dei fini, prefissati dal potere politico, ma nell'ordine strumentale delle modalità di realizzazione dei fini stessi, affidato all'operatore amministrativo; in particolare, la socialità del fine non va confusa con l'economicità della sua attuazione, in quanto non va attribuita all'amministratore la potestà di compiere scelte politiche, e perciò di rendere anche queste scelte insindacabili in sede di controllo della gestione. In altri termini, il criterio di economicità è un modulo di condotta aziendale, attinente alla gestione, e non una connotazione delle finalità a questa preposte.

L'economicità della gestione delle partecipazioni statali si esprime, tenuto conto dei caratteri propri del regime imprenditoriale dell'ente pubblico, nell'equilibrato svolgimento della condotta aziendale e quindi trova manifestazione nella autosufficienza economica, e nell'equilibrio tra costi e ricavi in una valutazione globale della gestione.

Conviene in proposito chiarire, con riferimento alle considerazioni svolte nella memoria ministeriale alla Corte, come il rispetto del criterio di economicità imponga agli amministratori un obbligo di condotta, in ordine alla preordinazione della gestione, valutata con criteri di compiutezza ed ade-

guatezza, valutazioni da rendere palesi in modo che un controllo possa essere esercitato nell'ambito della legittimità, fatto ovviamente salvo ogni apprezzamento di merito sulle scelte concretamente compiute.

In particolare, come alla gestione delle partecipazioni statali sono preposti, a vari livelli, diversi organi, così a ciascuno di questi incombe l'obbligo di adeguare la propria condotta al criterio di economicità, nei limiti propri delle rispettive attribuzioni: il CIPE, attraverso la programmazione dell'attività dell'intero settore delle partecipazioni, in coordinamento con il piano economico nazionale; il Ministero, attraverso l'indirizzo, conforme alle indicazioni del CIPE, della gestione dei singoli enti; gli enti, attraverso la preordinazione della condotta aziendale delle società operative del gruppo.

In questa prospettiva, una questione, talora proposta, se l'economicità debba riferirsi al sistema globale delle partecipazioni, o ai singoli enti, o alle società operative, non trova giustificazione, poiché è evidente che il canone della economicità può essere in concreto operante solo se è applicato a tutti i livelli, e rinvia il centro fondamentale di riferimento nell'ente di gestione.

Pur volendo prescindere dalla deliberazione del CIPE che, come detto sub. I, non viene direttamente in rilievo, alla stregua delle premesse considerazioni non possono risultare regolari, per violazione del criterio di economicità, le prescrizioni rivolte all'ENI dal Ministero delle partecipazioni statali con la richiamata nota dell'11 aprile, ed il conseguente comportamento dell'ENI.

Invero la prescrizione ministeriale non dispone una programmazione dell'attività dell'ente di gestione, né detta direttive specifiche in attuazione di indirizzi di condotta precedentemente tracciati, ma, con la puntuale prescrizione di un'operazione particolare, svolge un intervento episodico, non inserito in un quadro generale; di modo che le motivazioni accennate nella memoria ministeriale, con la menzione del « fine pubblico » del « mantenimento di talune attività produttive » e « la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali », non possono apparire del tutto adeguate rispetto alla specifica

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

iniziativa assunta. Peraltro l'ENI nell'eseguire tale prescrizione non ha palesato alcuna valutazione di economicità né attuale né previsionale anche se solo globale rispetto alla gestione.

VI. Inoltre, risulta altresì contrastare con il criterio di economicità l'indicazione contenuta nella nota ministeriale all'ENI, della utilizzazione dei ricavi di vendita del metano per la copertura dei costi dell'operazione di rilievo aziendale; nè la censura è superata dall'esplicazione, fornita nella memoria ministeriale alla Corte, che l'indicazione predetta si limita a delineare il « contesto politico » della soluzione, « in rapporto alle disponibilità derivanti all'ENI dall'aumentato livello dei prezzi del metano ».

E' in proposito appena il caso di notare, infatti, che le eventuali eccedenze attive di una gestione concorrono alla formazione del risultato complessivo del gruppo, contribuendo ad elevare la misura dell'utile o ad attenuare l'entità della perdita; la destinazione di un presunto utile alla copertura dei costi di un'operazione onerosa, di cui non è prospettata la convenienza, non può reputarsi aderente al criterio di economicità.

P. Q. M.

La Corte, per le ragioni esposte, formula rilievo, ai sensi dell'art. 8 della legge 21 mar-

zo 1958, n. 259, nei confronti della nota del Ministero delle partecipazioni statali all'ENI dell'11 aprile 1975, che prescrive, in termini conformi alla citata delibera del CIPE, l'operazione di rilievo aziendale da parte dell'ENI stesso, e destina a copertura dei costi dell'operazione i ricavi di vendita del metano; della delibera della Giunta esecutiva dell'ENI del 28 aprile 1975, che si adegua alla prescrizione ministeriale senza procedere ad un'autonoma valutazione di economicità della scelta; del comportamento omissivo degli organi responsabili dell'ENI, successivo alla delibera predetta, per la mancata deliberazione in merito alle modalità di svolgimento dell'operazione.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata, per l'adozione dei provvedimenti di competenza, al Ministero delle partecipazioni statali e all'ENI.

Ordina altresì, ravvisando l'opportunità di una diretta informazione del Parlamento, la trasmissione della presente determinazione alle due Camere.

IL PRESIDENTE

F.to Cataldi

IL RELATORE

F.to Coltelli