

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. XV
n. I
1973 - 1974**

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti a controllo in applicazione
della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

Presentata alla Presidenza il 19 giugno 1976

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 1296 del 19 maggio 1976	Pag.	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1973 e 1974 dell'Istituto nazionale di economia agraria	»	7

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1296

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 19 maggio 1976;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961, con il quale l'**Istituto nazionale di economia agraria** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1973 e 1974 nonché le annesse relazioni del Presidente e dei Sindaci trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

vista la pronuncia sul conto per l'esercizio 1973, resa il 20 gennaio 1975 dal Ministro per l'agricoltura e le foreste, cui compete la vigilanza sull'Ente;

esaminati gli atti;

udito il relatore e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1973 e 1974;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1973 e 1974 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Istituto nazionale di economia agraria l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

IL RELATORE
f.to Gallina

IL PRESIDENTE F.F.
f.to Costa

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI 1973 E 1974 DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

SOMMARIO

1. Premessa. — 2. L'ordinamento e gli organi. — 3. I risultati finanziari di gestione. I residui. — 4. Il conto economico e la situazione patrimoniale. — 5. Conclusioni.

1. — PREMESSA

La gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria ha formato oggetto di relazione fino all'esercizio 1972 (1).

Con la presente si riferisce, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1973 e 1974.

2. — L'ORDINAMENTO E GLI ORGANI

Durante il periodo cui la presente si riferisce non sono da segnalare modificazioni alle norme riguardanti gli scopi istituzionali dell'Istituto e di cui si è detto nelle precedenti relazioni, alle quali si rinvia.

È da ricordare, però, che l'Ente è compreso nel campo di applicazione della legge 20 marzo 1975, n. 70, concernente le « disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente », tra gli enti individuati e classificati nella tabella a questa allegata.

Esso è stato inserito tra gli « enti scientifici di ricerca e sperimentazione ».

Vale segnalare, ancora, che, in applicazione dell'articolo 20 della legge n. 70 citata, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto del 12 settembre 1975 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 251/1975), ha provveduto ad equiparare il Segretario generale dell'INEA, ai fini del trattamento economico onnicomprensivo, al dirigente generale « C » delle Amministrazioni dello Stato (2).

(1) Vedasi relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli esercizi 1968, 1969 e 1970 in *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, V Legislatura, doc. XV, n. 66 e precedenti ivi citati, nonché la relazione per gli esercizi 1971 e 1972 (inviata al Parlamento in data 30 agosto 1974) in corso di stampa.

(2) La Corte, con nota istruttoria in data 22 settembre 1975, ha chiesto di conoscere quali provvedimenti l'Ente abbia adottato per dare attuazione al decreto citato nel testo; nota rimasta tuttora inevasa.

L'INEA, rispondendo in data 9 marzo 1976 ad una richiesta della Corte dei conti, ha fatto conoscere di corrispondere al Segretario generale una retribuzione annua lorda di lire 13.143.700, oltre all'indennità integrativa speciale ed alla quota di aggiunta di famiglia.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il trattamento economico di attività e lo stato giuridico dei dipendenti sono tuttora regolati dalla normativa, di cui si è detto nelle precedenti relazioni, cui si rinvia (3), nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica della disciplina contenuta nell'ipotesi di accordo già raggiunta tra la delegazione degli enti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori.

* * *

Attualmente, a seguito delle dimissioni del Presidente e di parte dei membri del Comitato direttivo (4) (nominati con il decreto ministeriale 31 gennaio 1974), l'Istituto è retto da un Commissario straordinario — nominato per dodici mesi dal Ministro per l'agricoltura e le foreste con decreto ministeriale 23 dicembre 1975 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 7/76) — che « dovrà predisporre un nuovo schema di statuto dell'Istituto e fornire al Ministero (...) tutti gli elementi necessari per una revisione normativa dello specifico settore in cui è chiamato ad operare l'Istituto stesso, nel quadro dei provvedimenti che saranno adottati per il riassetto della ricerca scientifica ».

I due sindaci dell'Istituto (5) sono scaduti per compiuto biennio il 30 giugno 1974.

Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha indicato il Sindaco di propria nomina per il periodo 1° luglio 1974-30 giugno 1976 con il decreto ministeriale 23 ottobre 1974.

Il sindaco nominato dal Ministero del tesoro ha operato in regime di « prorogatio ».

A seguito delle determinazioni della Corte dei conti n. 1195 e n. 1219 (se ne veda il testo allegato) il Ministero del tesoro ha nominato (nota del 7 aprile 1975) il nuovo sindaco in sostituzione del precedente in quanto collocato a riposo e, del resto, come detto, operante in regime di « prorogatio »; il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (decreto ministeriale 1° settembre 1975) ha provveduto a sostituire con un proprio funzionario il precedente sindaco che era « soggetto estraneo all'apparato burocratico del Ministero » stesso.

3. — I RISULTATI FINANZIARI DI GESTIONE. I RESIDUI

I bilanci preventivi — non esplicitamente soggetti a pronunzia ministeriale sulla base delle norme particolari dell'Ente in vigore prima dell'emanazione della legge n. 70 del 1975 sono stati deliberati dal Comitato direttivo dell'INEA il 14 dicembre 1972 per l'esercizio 1973 ed il 20 dicembre 1973 per il successivo esercizio 1974 (6).

(3) Vedi precedente relazione, par. 2.

(4) Le dimissioni del Presidente dell'INEA sono state causate, secondo quanto risulta dalla lettera da esso inviata al Ministro per l'agricoltura e le foreste, dalla situazione di crisi finanziaria dell'Ente, ritenuta dal Presidente stesso drammatica ed insanabile senza interventi esterni.

(5) Con disposizione di carattere anomalo rispetto ai criteri più generalmente seguiti dalla normativa più recente in materia di composizione dell'organo interno di revisione degli enti pubblici a finanza derivata, l'articolo 6 del regio decreto 19 febbraio 1934, n. 322, prevede l'affidamento della revisione della gestione contabile dell'INEA a due sindaci (nominati, rispettivamente, dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste e dal Ministro per il tesoro), i quali, a cagione del loro numero, non costituiscono quell'organo collegiale (di cui fanno parte almeno tre membri) normalmente presente negli enti pubblici di cui trattasi. È da auspicare, perciò, la produzione di apposita normativa che istituisca presso l'Ente un vero e proprio collegio sindacale (o di revisione).

(6) Nel corso della gestione del bilancio preventivo del 1974 i Sindaci hanno segnalato (verbale n. 88 del 2 dicembre 1974) taluni impegni e pagamenti in eccedenza ai limiti stanziati nel bilancio medesimo (in particolare il capitolo 601, « interessi passivi », registrava un'eccedenza di pagamenti al 31 ottobre 1974 di lire 20,4 milioni). Su intervento istruttorio della Corte, l'INEA (foglio del 20 maggio 1975), dopo aver premesso che si è trattato di situazione del tutto eccezionale e di brevissima durata, ha assicurato che con regolari delibere di variazione si era provveduto alla regolarizzazione delle situazioni segnalate.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I rendiconti per gli esercizi finanziari in parola, accompagnati dalle relazioni dei Sindaci, sono stati deliberati dal Comitato direttivo dell'INEA, rispettivamente il 26 aprile 1974 ed il 10 luglio 1975.

I Sindaci, nelle loro relazioni hanno dato atto che la gestione dell'Istituto si è svolta regolarmente e che i dati esposti nei conti consuntivi corrispondono a quelli dei registri contabili (7).

Il conto consuntivo per l'esercizio 1973 è stato oggetto di pronuncia da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste, cui compete la vigilanza, con nota in data 20 gennaio 1975.

Non risulta intervenuta la pronuncia sul conto consuntivo dell'esercizio 1974 (8).

Prima di procedere alla esposizione dei dati relativi alle gestioni finanziarie degli esercizi in esame, è opportuno ricordare che, a partire dall'esercizio 1972, l'Ente è addivenuto ad una nuova strutturazione del proprio bilancio mediante la sostanziale adozione (salvi taluni adattamenti dovuti alle proprie particolarità di gestione) delle disposizioni contenute, per il bilancio dello Stato, nella legge 1° marzo 1964, n. 62 (9).

La gestione finanziaria di competenza degli esercizi 1973 e 1974 si riassume nelle risultanze che seguono (10):

TABELLA N. 1

	1972	1973	1974
ENTRATE			
— Correnti	751,6	978,6	1.137,5
— In conto capitale	268,2	532,7	134,8
— Partite di giro	142,4	145,4	173,5
Totale . . .	1.162,2	1.656,7	1.445,8
USCITE			
— Correnti	776,4	1.002,3	1.105,2
— In conto capitale	270,7	542,8	132,1
— Partite di giro	142,4	145,4	173,5
Totale . . .	1.189,5	1.690,5	1.410,8
RISULTATO DI COMPETENZA . . .	— 27,3	— 33,8	+ 35,-

Come può evincersi dal prospetto, l'incremento delle dimensioni della gestione finanziaria dell'Istituto è stato notevole nel 1973 rispetto al 1972, e più contenuto nel 1974, rispetto al 1973.

(7) Cfr. i verbali delle riunioni dei Sindaci n. 84 del 19 aprile 1974 e n. 94 del 4 luglio 1975.

(8) Il Ministero del tesoro ha espresso il proprio avviso, rispettivamente, con foglio dell'8 novembre 1974 sul consuntivo del 1973 e con lettera del 7 novembre 1975 su quello del 1974.

(9) L'Ente si è, di massina, attenuto allo schema di bilancio tipo per gli enti pubblici elaborato dalla apposita Commissione di studio a suo tempo costituita presso la Ragioneria generale dello Stato e trasmesso dal Ministero del tesoro a tutte le Amministrazioni dello Stato con nota n. 148550 del 19 agosto 1968.

(10) I valori contenuti nei prospetti sono espressi in milioni di lire.

Per gli opportuni raffronti vengono riportati anche i dati concernenti l'esercizio 1972.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E ciò è dovuto: *a*) per il 1973, all'introito nell'esercizio di una parte dei contributi statali dell'anno precedente (vedasi più avanti in questo stesso paragrafo), ad un forte aumento delle spese correnti, particolarmente per oneri di personale, nonché ai movimenti (registrati in entrata ed uscita in conto capitali) relativi all'accensione ed estinzione di forti anticipazioni bancarie; *b*) per il 1974, all'iscrizione in consuntivo — ad integrazione dei contributi ordinari — di un contributo straordinario del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esecuzione di uno studio (11); a minori movimenti per anticipazioni bancarie.

Il risultato finanziario di competenza — sempre di modesto importo — è negativo (— 33,8 milioni di lire) nel primo degli esercizi considerati e positivo (+ 35 milioni di lire) nel secondo.

* * *

Le entrate correnti sono riportate nel prospetto che segue:

TABELLA N. 2

	1972	1973	1974
ENTRATE CORRENTI			
— Rendite e proventi patrimoniali	4,1	3,4	5,7
— Trasferimenti:			
— contributo dello Stato	550,-	850,-	700,-
— contributi di altri enti	30,-	—	0,2
— Contributi per le prestazioni istituzionali:			
— dello Stato	150,-	5,-	400,-
— contributi di altri enti	—	90,-	21,4
— altri	12,2	24,6	4,9
— Vendita pubblicazioni e diverse	5,-	5,3	5,-
— Recuperi ed indennizzi	0,3	0,3	0,3
	751,6	978,6	1.137,5

Anche negli esercizi considerati, come nei precedenti, i proventi di maggiore rilievo sono costituiti dai contributi che lo Stato eroga per legge all'Ente.

Questi ascendono a lire 850 milioni nel 1973 (in quanto nel conto consuntivo dell'esercizio 1972 non si tenne conto della elevazione del contributo disposta a decorrere dall'anno finanziario 1972, con la legge 16 aprile 1973, n. 177, intervenuta dopo la chiusura di quello esercizio) ed a lire 700 milioni nel 1974.

(11) È opportuno segnalare che il suddetto contributo straordinario non avrebbe dovuto essere inserito tra i residui attivi dell'esercizio 1974 poiché il relativo decreto di concessione non era ancora stato perfezionato al momento della chiusura del bilancio.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I contributi statali sono costituiti, in ciascun esercizio, da lire 300 milioni (più lire 150 milioni nel 1973 in conto dell'esercizio 1972) per lo svolgimento dell'attività prevista dalla legge istitutiva e da lire 400 milioni per la « rete di informazione contabile agricola » (12).

Per l'esercizio 1974, come detto, l'INEA ha conseguito un ulteriore contributo straordinario di lire 400 milioni del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'effettuazione di una ricerca sull'orientamento dei consumi e delle produzioni.

Di importo modesto — come evincesi dal prospetto — sono le entrate derivanti da fonti diverse.

* * *

Le uscite di parte corrente sono riassuntivamente esposte nel prospetto sotto riportato:

TABELLA N. 3

	1972	1973	1974
USCITE CORRENTI			
— Organi dell'Ente	8,7	8,3	9,4
— Personale in servizio (a)	394,2	490,8	540,2
— Acquisto beni e servizi	86,2	97,2	112,5
— Prestazioni istituzionali	250,8	359,5	353,5
— Contributi e concorsi	0,7	0,5	0,4
— Oneri finanziari	27,8	41,5	84,5
— Ammortamenti e deperimenti	8,-	4,5	4,7
Totale	776,4	1.002,3	1.105,2

(a) Agli importi indicati si devono aggiungere ulteriori erogazioni della stessa natura iscritte tra le spese per prestazioni istituzionali.

Il prospetto di pagina 12 indica l'ammontare complessivo degli oneri in discorso.

Circa la ripartizione delle « voci » delle uscite correnti, è opportuno ricordare che dal 1972 la nuova struttura del conto finanziario si caratterizza essenzialmente per l'inserimento delle spese concernenti la « istituzione di una rete di informazione contabile agricola » — fino al 1971 costituenti una apposita categoria del bilancio — nei capitoli ai quali esse appartengono secondo la classificazione economica accolta nel conto stesso (13).

(12) È opportuno rammentare che per effetto dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1708 del 1965, sono stati devoluti all'INEA i compiti di organo di collegamento previsti dal regolamento della CEE del 15 giugno 1965, n. 79, l'incarico di promuovere l'impianto e la tenuta della contabilità agraria, nonché l'incarico di assolvere ad altri particolari compiti previsti dal ripetuto regolamento e di provvedere alla organizzazione ed al funzionamento degli uffici di segreteria dei singoli comitati regionali.

(13) In allegato ai consuntivi è, comunque, esposto anche il conto estimativo delle spese sostenute per l'attività concernente la « rete » CEE, per un ammontare di lire 559 milioni nel 1973 e di lire 627,5 milioni nel 1974, in ambedue i casi di gran lunga superiore al contributo statale annuo fissato in lire 400 milioni dalla legge m. 952 del 1970.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne i risultati dell'attività dell'INEA si rinvia alla esposizione racchiusa nelle relazioni del Presidente dell'Istituto, che alla presente si accompagnano.

L'attività in parola viene effettuata dai servizi della Sede centrale (affari generali, contabilità agraria, elaborazioni elettroniche, pubblicazioni, biblioteca e documentazione, redazione della Rivista di economia agraria) da 12 Osservatori regionali o interregionali di economia agraria e da 13 uffici circoscrizionali di contabilità agraria.

Anche negli esercizi considerati, secondo gli scopi istituzionali dell'INEA, rivolti, come è noto, alla effettuazione di studi e di rilevazioni nel campo dell'economia agraria, gli oneri diretti ed indiretti per il personale costituiscono la componente maggiore delle uscite correnti.

Infatti, su un totale per uscite correnti, nel 1973, di lire 1.002,3 milioni, lire 725,2 milioni (pari al 72 per cento) (14) rappresentano spese per il personale; nel 1974, su una somma di lire 1.105,2 milioni, le stesse spese ammontano a lire 742,1 milioni (pari al 67 per cento) (15).

Le spese suddette sono ripartite come segue:

	1972	1973	1974
Oneri di personale (a)	394,2	490,8	540,2
Compensi ai Direttori degli Osservatori (b)	6,1	6,1	6,6
Compensi ai rilevatori delle aziende agrarie (c)	105,-	141,1	149,9
Compensi « a persone che prestano a loro opera per l'Istituto » (d)	36,8	87,2	45,4
	542,1	725,2	742,1

(a) Il personale dipendente dell'INEA ammontava a 87 unità a fine 1973 ed a 83 unità a fine 1974, su un organico complessivo di 99 unità.

(b) I direttori degli Osservatori (n. 12) sono professori ordinari di economia e politica agraria.

(c) Trattasi di circa 300 rilevatori distribuiti nel Paese che assistono gli agricoltori nella tenuta dei libri contabili.

(d) Trattasi di « esperti » incaricati di studi particolari.

Non è superfluo sottolineare come, in ambedue gli esercizi considerati, il contributo ordinario (lire 700 milioni) non è stato sufficiente alla copertura degli oneri per il personale.

Debbono quindi essere confermate le osservazioni più volte formulate dalla Corte circa la necessità dell'adozione di ogni possibile iniziativa volta al contenimento delle spese.

(14) Nel 1972 l'incidenza percentuale delle spese di personale sul totale delle uscite correnti era stata del 70 per cento.

(15) È opportuno ricordare — in materia di erogazioni al personale — che l'INEA concesse (delibera n. 866/73) una gratificazione *una tantum* sulla quale non vennero applicate le ritenute erariali, previdenziali ed assistenziali. A seguito della segnalazione dei Sindaci (verbali n. 79 e 80) ed alla richiesta istruttoria della Corte (nota del 9 gennaio 1975), l'INEA ha stabilito (delibera n. 891/74) di abrogare la precedente delibera; di provvedere al recupero delle somme concesse; di concedere una gratificazione per l'esercizio 1973, soggetta alle ritenute di legge, nonché a conguaglio in sede di applicazione della legge n. 732 del 1973.

L'Ente ha assicurato (foglio del 20 maggio 1975) di avere in corso il recupero (mediante trattenuta sugli stipendi) delle somme attinenti a ritenute erariali gravanti sulla speciale gratificazione di cui sopra.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

* * *

Gli importi maggiori delle partite in conto capitale nel 1973 e nel 1974 riguardano la accensione ed estinzione di anticipazioni bancarie (lire 528 milioni in entrata ed in uscita nel 1973 e lire 130 milioni nel 1974).

Le partite di giro concernono, oltre le normali operazioni di ritenuta e versamento dei contributi fiscali e previdenziali per le quote a carico del personale e quelle di disposizione e rendiconto di fondi assegnati agli uffici periferici ed all'economista, anche i contributi ricevuti dalla CEE per le rilevazioni aziendali che vengono riversati nel bilancio dello Stato, a termini dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1708 del 1965.

* * *

I residui, sia attivi che passivi, provenienti tanto dalla competenza quanto da esercizi precedenti, sono esposti sinteticamente nel quadro seguente:

TABELLA N. 4

	1972	1973	1974
RESIDUI ATTIVI			
— Correnti	158,8	77,9	427,3
— Precedenti	183,4	213,9	258,4
Totale . . .	342,2	291,8	685,7
RESIDUI PASSIVI			
— Correnti	108,4	169,3	332,-
— Precedenti	64,5	42,2	86,3
Totale . . .	172,9	211,5	418,3

Come può rilevarsi dagli importi nel prospetto, l'esercizio 1974 ha segnato un notevole incremento nell'ammontare dei resti in essere.

I residui attivi riguardano per la maggior parte (nel 1973 lire milioni 242,3, pari all'83 per cento e nel 1974 lire milioni 630, pari al 92 per cento) crediti dell'Istituto per contributi straordinari del Ministero dell'agricoltura e delle foreste o di altri enti pubblici.

A proposito dei residui attivi è da segnalare, così come affermato nelle relazioni amministrative e dei Sindaci sui due consuntivi, che sono iscritti in conto lire 16,3 milioni che « sono praticamente da considerare inesigibili ». La Corte sollecita l'Ente a completare la istruttoria intesa al recupero o alla eliminazione dei residui stessi, i quali — vale notarlo — risalgono all'esercizio 1966.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I residui passivi concernono, principalmente, oneri per il personale in attività di servizio; in particolare trattasi di compensi per lavoro straordinario ed indennità di missione ancora da liquidare, nonché per l'esercizio 1974 degli arretrati inerenti l'applicazione della legge n. 732 del 1973 (16); le spese per l'acquisto di beni e servizi e le spese per prestazioni istituzionali (lire 227,5 milioni al 31 dicembre 1974) tra le quali sono da segnalare i compensi agli incaricati delle rilevazioni contabili agricole (lire 47 milioni).

Infine è da sottolineare che l'INEA ha annullato nel 1973 residui passivi per lire 7.998.900 e nel 1974 per lire 1.202.405.

4. — IL CONTO ECONOMICO E LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

La gestione finanziaria ed extra finanziaria degli esercizi considerati ha comportato — secondo la prospettazione dell'Ente — gli aumenti o le diminuzioni del netto patrimoniale indicati nel conto economico che segue:

TABELLA N. 5

	1972	1973	1974
Rendite	+ 1.019,8	+ 1.511,3	+ 1.272,3
Spese	— 1.047,1	— 1.545,1	— 1.237,3
	— 27,3	— 33,8	+ 35,-
Insussistenza passiva	—	+ 8,-	+ 1,2
Incremento o decremento mobili e macchine	+ 9,8	+ 14,1	+ 1,3
Incremento libri biblioteca	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,8
Incremento o decremento titoli	+ 0,1	—	—
Svalutazioni e deperimenti	— 4,5	— 4,7	— 7,-
Sopravvenienze attive (a)	—	—	+ 47,9
	— 21,3	— 15,8	+ 79,2

(a) Sono costituite da scorte di magazzino di pubblicazioni dell'INEA in precedenza non valutate in sede di conto economico (vedasi relazione dei Sindaci).

(16) I benefici economici — con effetto dal 1° maggio 1973 — derivanti dall'applicazione della legge n. 732 del 1973, non erano stati corrisposti alla fine del 1974 in attesa dell'approvazione ministeriale della delibera all'uopo adottata dall'INEA.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La situazione patrimoniale dell'INEA, alla chiusura degli esercizi 1973 e 1974 era la seguente:

	1972	1973	1974
ATTIVITÀ			
— Immobili	41,4	41,4	41,4
— Mobili e libri	86,-	96,-	91,2
— Titoli (valore nominale)	18,1	18,-	18,-
— INA, polizze del personale	106,6	144,2	159,4
— Crediti (residui attivi)	342,2	291,8	685,7
— Scorte di magazzino pubblicazioni INEA	—	—	47,8
Totale	594,3	591,4	1.043,5
PASSIVITÀ			
— Banche (scoperto c/c)	180,3	117,2	268,1
— Debiti (residui passivi)	172,9	211,5	418,3
— Fondo licenziamento personale (INA)	106,6	144,2	159,4
Totale	459,9	472,9	845,8
NETTO PATRIMONIALE	+ 134,3	+ 118,5	+ 197,7

Non vi è nulla da osservare circa gli elementi attivi del conto patrimoniale costituiti come detto nelle precedenti relazioni, nonché per i residui attivi (o crediti), nel precedente paragrafo.

Tra gli elementi che compongono il passivo è da sottolineare l'ormai cronico scoperto di cassa dell'Istituto (al quale sono connessi i pesanti e crescenti oneri per interessi passivi, pari a lire 38 milioni circa nel 1973 ed a lire 48 milioni circa nel 1974).

5. — CONCLUSIONI

In sede conclusiva è opportuno, innanzi tutto, ricordare che l'Istituto nazionale di economia agraria è stato ricompreso tra gli enti individuati — ai sensi dell'articolo 1 ultimo comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70 — tra quelli la cui sussistenza — senza pregiudizio per le soppressioni o fusioni che dovessero intervenire per effetto di successive leggi ordinarie — è stata ritenuta opportuna in base, ovviamente, al giudizio che l'attività da esso svolta risulta utile per il Paese.

In questa prospettiva non si possono ignorare, da un lato, la intervenuta nomina di un commissario presso l'INEA e, dall'altro, le ragioni che sono state alla base delle dimissioni del Presidente in precedenza in carica.

In merito al primo fatto è da considerare che il commissario è stato nominato con il compito di predisporre un nuovo schema di statuto e fornire al Ministero dell'agricoltura

e delle foreste gli elementi necessari per una revisione normativa dello specifico settore in cui l'Ente opera.

Quanto alle ragioni addotte dal Presidente dimissionario, assume particolare rilievo l'affermata impossibilità per l'Ente di operare al di sotto di determinati finanziamenti (17).

Ciò premesso, la Corte deve segnalare l'esigenza — sempre permanendo la già riconosciuta utilità dell'Istituto, da considerare anche in rapporto al suo costo — che siano previsti ed apprestati, con lo strumento legislativo, i mezzi finanziari necessari per il funzionamento dell'Istituto stesso. È, in ogni modo da evitare che, sulla base meramente teorica di un giudizio di utilità, venga mantenuto in vita un apparato organizzativo che non sia poi, per mancanza di entrate, nelle condizioni di poter svolgere quell'attività che è tanto il presupposto del giudizio quanto condizione della funzione di utilità pubblica da esso svolta.

A quanto detto va aggiunto, in linea generale, che l'apparato organizzativo dovrà rispondere a criteri di razionalità e, perciò, di minimo costo in rapporto ai risultati da conseguire e che, comunque, nel frattempo, da parte degli organi competenti dell'INEA dovrà essere adottata ogni possibile iniziativa volta al contenimento dei perduranti squilibri di gestione, verificatisi nei più recenti esercizi, che han comportato il ricorso ad onerose anticipazioni bancarie.

(17) L'INEA (vedasi relazione amministrativa all'esercizio 1974) valuta in 1.800 milioni di lire il contributo statale ordinario necessario per lo svolgimento sia dei compiti relativi alla rete di informazione contabile, sia alle altre attività istituzionali.

L'Istituto medesimo ritiene che, perdurando le difficoltà di gestione degli ultimi esercizi, possa risulturne compromessa non solo l'attività, ma la propria stessa struttura.

Determinazione n. 1195

LA CORTE DEI CONTI

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

nelle adunanze del 15 gennaio e 12 febbraio 1974; visti il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, e la legge 21 marzo 1958, n. 259; esaminati gli atti; udito il relatore

RITENUTO

con decreto del Ministro per le partecipazioni statali del 29 marzo 1973 è stato nominato, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 febbraio 1953, n. 136 (modificata dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589), il Collegio sindacale dell'Ente Nazionale Idrocarburi, presieduto da « un funzionario della Ragioneria generale dello Stato » e comprendente tra i suoi membri « un funzionario del Ministero dell'industria e commercio ». Successivamente, il Presidente del Collegio e il menzionato funzionario ministeriale sono stati collocati a riposo su domanda, ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo 30 giugno 1972, n. 748.

In merito alla permanenza in carica presso il Collegio sindacale dell'ENI dei due soggetti indicati, il magistrato della Corte dei conti, nominato presso l'Ente ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha sollevato questione di legittimità, nei seguenti termini:

1) se la partecipazione all'organo sindacale sia consentita dal disposto dell'ultimo comma del citato articolo 67 del decreto legislativo n. 748 del 1972, a tenore del quale « gli impiegati collocati a riposo ai sensi del presente articolo non possono essere assunti in impiego alle dipendenze dello Stato o di enti pubblici »; 2) se, ove si reputi inapplicabile nel caso in esame la norma citata (in quanto la carica sindacale non si configuri come « impiego alle dipendenze » di un ente pubblico), la qualifica di « funzionario » riferita dal richiamato articolo 14 della legge n. 136 del 1953, ai due componenti del Collegio sindacale designi la posizione del dipendente statale in servizio, e non già anche quella del dipendente a riposo; 3) se, ove si ammetta che il termine « funzionario » si riferisca esclusivamente al dipendente in servizio, tale qualità debba sussistere solo al momento della nomina, ovvero per l'intera durata della carica sindacale: nella seconda ipotesi configurandosi un caso di decadenza per sopravvenuta mancanza di requisito legittimante, e quindi il dovere delle autorità competenti di pronunciare la decadenza e provvedere alla nomina in sostituzione.

La questione nei termini esposti è stata prospettata ai Ministeri del tesoro e delle partecipazioni statali, con invito a presentare in argomento deduzioni scritte, se ritenuto opportuno, e ad intervenire per essere uditi all'adunanza della Sezione, fissata per la deliberazione sull'affare.

Dopo l'accennata comunicazione, il Ministro per le partecipazioni statali, con decreto del 13 dicembre 1973, ha provveduto, « ritenuta la necessità », alla sostituzione del Presidente del Collegio sindacale dell'ENI, e alla nomina in suo luogo di un funzionario in servizio presso la Ragioneria generale dello Stato, designato dal Ministro per il tesoro.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I Ministeri non hanno presentato alla Corte deduzioni o documenti sulla questione.

Nella adunanza della Sezione del 15 gennaio 1974 si è presentato un funzionario del Ministero del tesoro, che ha svolto le considerazioni di seguito compendiate: 1) adesione del Ministero del tesoro alla soluzione che esclude la legittimità della nomina e della permanenza in carica presso il Collegio sindacale dell'ENI del dipendente statale collocato a riposo; 2) richiesta di pronuncia della Corte dei conti su situazioni similari a quella formante oggetto della questione proposta.

CONSIDERATO

I. — Occorre in via preliminare considerare che l'oggetto di decisione della Sezione è individuato e definito dalla questione di legittimità nei termini esposti nella comunicazione ai Ministeri; anche se la Sezione può disporre la riunione di affari tra loro connessi, previa istruttoria di ciascuno di essi, non può però darsi luogo alla trattazione in sede congiunta di affari diversi, che solo presentino alcuni profili di affinità con la questione in esame; pertanto non è ammissibile la richiesta del Ministero, di ottenere una pronuncia estesa a casi non considerati nella fase istruttoria del presente procedimento.

II. — Nel merito, occorre dapprima stabilire se sia applicabile, nel caso, il disposto dell'articolo 67 ultimo comma, del decreto legislativo n. 748 del 1972.

Non può escludersi, ove si volga attenzione alla *ratio* della norma, che questa sia stata ispirata anche dall'intento di impedire ai funzionari che si sono avvantaggiati dei benefici dell'esodo volontario di instaurare altro rapporto remunerato con l'amministrazione pubblica; tuttavia, alla stregua del suo significato letterale, il disposto normativo non può trovare applicazione nel caso in esame, poiché il rapporto intercorrente tra l'ente pubblico ed i componenti dell'organo sindacale non è riconducibile al modello del rapporto di impiego subordinato, chiaramente delineato nella fattispecie normativa; pertanto, l'esclusione dei predetti dipendenti collocati a riposo dagli organi di amministrazione e di revisione di enti pubblici e di società a partecipazione statale può ben essere disposta dalle autorità competenti per la nomina, in base a valutazioni formulate nell'esercizio di potere discrezionale, ma non può farsi discendere direttamente dal precetto legislativo.

III. — Occorre quindi esaminare se la soluzione della questione proposta possa rintracciarsi in altri ordini precettivi, e in primo luogo nel testuale disposto della citata legge n. 136 del 1953, che fa menzione di « funzionario ». In via di massima, può ritenersi che il termine « funzionario » comunemente designi l'impiegato in servizio; tale conclusione tuttavia, tratta dal significato convenzionale del vocabolo è di per sé inappagante, di modo che si rende necessaria una più approfondita indagine.

Considerazione preliminare è che la partecipazione agli organi di revisione degli enti pubblici non forma oggetto di disciplina generale né è uniformemente regolata nei singoli casi dalle norme, con riguardo così ai procedimenti di designazione e di nomina, come ai titoli di legittimazione dei componenti. Per quanto riguarda i titoli di legittimazione dei componenti. Per quanto riguarda i titoli di legittimazione, tuttavia, possono rilevarsi nella normazione positiva alcune indicazioni sufficientemente precise e concordanti, che consentono di delineare tre moduli fondamentali:

1) 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, secondo varie soluzioni e diverse denominazioni impiegate dalle norme particolari; la nomina ha quindi luogo nell'esercizio di un potere latamente discrezionale;

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) il titolo legale si fonda su un requisito di capacità professionale e consiste nella qualità di « esperto » o nella appartenenza a un albo o ad una categoria che dà certezza pubblica di tale qualità; ad esempio, del Collegio sindacale dell'ENI fanno parte, ai sensi del richiamato articolo 14 della legge n. 136 del 1953, « due professionisti iscritti negli albi degli avvocati o procuratori legali, dei dottori commercialisti o dei revisori dei conti ». Ancora si configura quindi un rapporto di fiducia tra l'autorità che procede alla scelta e il soggetto prescelto, ma il potere discrezionale dell'autorità trova un limite nel requisito stabilito dalla legge come presupposto della nomina;

3) requisito necessario per la nomina è l'appartenenza a una data organizzazione e in particolare ad una amministrazione statale; con questo modulo la legge stabilisce un collegamento strutturale tra i due apparati, mediante la preposizione del medesimo soggetto ad uffici di entrambi, 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, e si esprime di regola con l'indicazione della qualifica professionale (il direttore generale del tesoro, un funzionario di una data direzione generale, un funzionario dell'amministrazione, ecc.); varia corrispondentemente l'ambito del potere discrezionale dell'autorità che procede alla nomina o alla designazione.

La classificazione del caso concreto nella seconda o nella terza posizione può dar luogo tuttavia ad incertezze applicative, quando non risulti evidente se il requisito di appartenenza ad una categoria (ad esempio, membro di un istituto scientifico) sia prevista dalla legge (soltanto) come titolo di capacità professionale o (anche) come formula di collegamento tra i due enti; deve soccorrere allora l'interpretazione della normativa particolare.

IV. — Nel caso in esame si tratta di stabilire se con il termine « funzionario » la legge faccia riferimento al secondo o al terzo modulo sopra delineato, cioè se la qualità di funzionario sia richiesta per garantire un requisito di capacità professionale del soggetto, ovvero per stabilire un collegamento strutturale tra l'amministrazione statale e l'ente pubblico.

Non può escludersi che la norma si ispiri anche alla prima finalità e tenda a garantire l'apporto dell'esperienza amministrativa del funzionario; ma appare nel caso prevalente la seconda motivazione; la menzione di un « funzionario » è già di per sé significativa, data la varietà delle formule alternative di corrente uso, che non implicano alcun rapporto di dipendenza del soggetto dall'amministrazione; il significato del termine risulta poi nel caso in esame ancora più definito, tenendosi presente la diversa denominazione adottata dalla medesima legge n. 136 del 1953, che dispone con l'articolo 12 la partecipazione al Consiglio di amministrazione dell'ENI di « rappresentanti » dei Ministeri; soprattutto, viene in rilievo l'utilità di un raccordo tra l'Ente e le amministrazioni statali, che consenta la diretta rappresentazione nelle diverse sedi delle reciproche istanze e ne agevola quindi la conveniente composizione; infine, la preferenza di questa soluzione rispetto al mero rapporto di fiducia trova spiegazione sia nell'importanza dell'Ente, sia nella formazione composita del Collegio sindacale, al quale partecipano, oltre i funzionari ministeriali, gli esperti.

V. — Non è dubbio che la seconda finalità sopra indicata venga disattesa ove la carica sindacale sia ricoperta da un dipendente statale a riposo, poiché la cessazione del rapporto organico tra il funzionario e l'amministrazione fa automaticamente venire meno il collegamento istituzionale tra questa amministrazione e l'ente pubblico. Anche la prima finalità, potrebbe d'altronde soggiungersi, risulta compromessa, poiché la dote di esperienza amministrativa, essendo intessuta di pratiche e atteggiamenti non formalizzati e per lo più conoscibili solo nell'ambito interno degli uffici, si attenua in misura progressivamente crescente col decorso del tempo.

Deve dunque concludersi che nel caso in esame la legge faccia riferimento, con il termine « funzionario » al dipendente statale in servizio, e che tale posizione sia richiesta così al momento della nomina come nel corso dell'incarico sindacale; di modo che, come la posizione di dipendente statale a riposo, concretando un difetto di requisito legale, determinerebbe l'illegittimità dell'atto di nomina, così la collocazione a riposo intervenuta dopo la nomina, integra un'ipotesi di decadenza per sopravvenuta mancanza del requisito stesso, e fa sorgere il dovere dell'autorità competente di dichiarare la decadenza e procedere alla nomina in sostituzione.

P. Q. M.

dichiara non conforme a legge la permanenza in carica presso il Collegio sindacale dell'ENI, nella qualità di funzionario di amministrazioni statali, di dipendenti dello Stato collocati a riposo.

Ordina che la presente sia comunicata, per i conseguenti adempimenti, all'onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri ed agli onorevoli Ministri per il tesoro e per le partecipazioni statali.

IL RELATORE
f.to Coltelli

IL PRESIDENTE
f.to Cataldi

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 testo unico della legge sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;
visto l'articolo 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 decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;
visto l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080;
visto il decreto del Ministro per il tesoro dell'11 dicembre 1971, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 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'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 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 decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ed ai sensi dell'articolo 50, II comma, di detto decreto, il Consiglio nazionale delle ricerche 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 Consiglio nazionale delle ricerche 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'articolo 15 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, il Collegio dei revisori dei conti del Consiglio nazionale delle ricerche 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 Consiglio nazionale delle ricerche che nell'adunanza del 5 novembre 1974 la Sezione avrebbe esaminato la questione sotto i seguenti profili:

a) se al termine « rappresentanza » contemplato nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (articoli 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 Consiglio nazionale delle ricerche, 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 articolo 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 Consiglio nazionale delle ricerche.

Afferma la Presidenza che per la nomina a membro del Collegio dei revisori del Consiglio nazionale delle ricerche la norma — articolo 15 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 82 del 1945 — non pone alcuna condizione, né richiede alcun requisito. In particolare non si richiede per la persona da nominare né l'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 ».

Afferma ancora la memoria che, alla luce dei principii della proporzionalità quantitativa fra lavoro e retribuzione e della parità di trattamento contenuti rispettivamente nell'articolo 36 e nell'articolo 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 del 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 alla adunanza, ha condiviso la 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'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 alla luce della parallela disposizione riguardante i magistrati e categorie assimilate, e cioè l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 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 decreto del Presidente della Repubblica n. 748: all'articolo 2, quando fra i compiti cui attendono i dirigenti indica quella 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'articolo 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'articolo 47, ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la ca-

rica 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.

È 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'articolo 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 designanti 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. — È 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, pagine 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 discrezionale 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. È 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 articolo 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 articolo 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 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 — articolo 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 conferma, 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. È 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 articolo 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'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 — ma la norma era già presente nell'articolo 154 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 — spetta ai dirigenti la « rappresentanza dell'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 » (articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 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. È questo il senso dell'inciso « nei casi previsti dalla legge », come si evince anche dall'articolo 62 del citato testo unico 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 sindaci 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'articolo 15 del decreto legislativo luogotenenziale 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'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972, che regola il divieto di compensi extra tabellari ai dirigenti, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1080/1970, che disciplina la stessa materia per quanto riguarda i magistrati e le categorie assimilate nel modo seguente: « È 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 esplicazione delle funzioni proprie dell'ordine o istituto di appartenenza ».

È 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'articolo 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'articolo 3, 4° comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1080, il numero e l'ammontare delle rate di rimborso agli enti interessati dell'importo dei compensi riscossi

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 organizzative che hanno logica e problematiche proprie.

P. Q. M.

afferma che ai funzionari dirigenti chiamati a far parte — ai sensi del combinato disposto dell'articolo 15 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82 e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio nazionale delle ricerche si applica il divieto posto dall'articolo 50 del citato decreto del Presidente della Repubblica 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 Ricci

IL PRESIDENTE
f.to Cataldi