

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XV-bis
N. I

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1308

Concernente l'applicazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, (divieto di corresponsione di compensi speciali) ai componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio di sindaci dell'Istituto nazionale delle assicurazioni

Trasmessa alla Presidenza il 26 luglio 1976

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1308

LA CORTE DEI CONTI

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

nelle adunanze del 14 e 15 luglio 1976;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 18 marzo 1968, n. 249;

vista la legge 28 ottobre 1975, n. 775;

visti gli articoli 2 e 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;

visto l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1950, n. 1080;

vista la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 66500/22/3 del 4 giugno 1976 e l'annesso parere del Consiglio di Stato (Commissione speciale) n. 8/76 del 25 marzo 1976;

udito il relatore Cons. dott. Salvatore Terranova;

RITENUTO

Con nota del 16 gennaio 1976 integrata da un successivo appunto, il Consigliere della Corte dei conti, presidente del Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA), ha chiesto la pronuncia della Sezione, in merito alla applicazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ai funzionari dirigenti delle Amministrazioni dello Stato nominati membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci del predetto Istituto, e degli altri organi collegiali operanti in seno allo stesso ente.

Il Consiglio di Stato — Commissione speciale —, con il parere n. 8/76 del 25 marzo 1976, pronunciandosi su vari quesiti proposti da alcune Amministrazioni dello Stato, nonché sulla richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri di un riesame generale e globale del contenuto precettivo del citato articolo 50, ha indicato alcuni criteri interpretativi da seguire nella soluzione dei singoli casi.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, in esplicitazione del suo potere di coordinamento e allo scopo di realizzare un indirizzo univoco nella applicazione del principio della onnicomprensività dello stipendio, ha trasmesso copia del predetto parere a tutte le Amministrazioni dello Stato, invitandole ad uniformarsi alle indicazioni fornite dal Consiglio di Stato in sede consultiva, e ad impartire istruzioni agli uffici dipendenti e agli enti sottoposti alla loro vigilanza.

CONSIDERATO

1. — La Sezione ha avuto più volte occasione di pronunciarsi in merito alla applicazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ai funzionari dirigenti, membri di organi collegiali presso enti e società sottoposti al controllo della Corte dei conti. In particolare, con determinazione n. 1219 del 14 gennaio 1975, la Sezione ha affermato che ai funzionari dirigenti chiamati a comporre il Collegio dei revisori del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) si applica il divieto posto dal citato articolo 50.

Tale determinazione, però, per la sua motivazione, ha una portata più ampia, avendo essa inteso chiarire la questione dell'applicazione del principio dell'onnicomprendività ai dirigenti nominati, non solo membri di collegi sindacali o di revisione, ma anche di organi collegiali di amministrazione degli enti sottoposti al controllo dello Stato. Si afferma in tale determinazione « 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 revisori 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 ».

La Sezione non ha motivo per discostarsi dalle conclusioni alle quali è pervenuta con la determinazione n. 1219, e riconferma pertanto che ai funzionari dirigenti dell'Amministrazione dello Stato per la loro partecipazione in rappresentanza dell'Amministrazione dello Stato di appartenenza, agli organi collegiali degli enti e società sottoposti al controllo dello Stato, non spetta alcun compenso comunque denominato e a qualsiasi titolo (compresi i gettoni di presenza come affermato con la determinazione n. 1239 del 3 giugno 1975).

2. — Fatta eccezione per alcune affermazioni, il parere del Consiglio di Stato n. 8/76 del 25 marzo 1976 non si discosta nelle sue linee essenziali dalle conclusioni alle quali è pervenuta questa Sezione in merito all'interpretazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972.

La Sezione condivide pienamente le affermazioni contenute nel parere di cui trattasi, secondo cui:

a) l'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, in attuazione dell'articolo 16-bis della legge di delega non ha collegato il divieto alla semplice qualità di dirigente, « giacché in tal caso non sarebbe stata necessaria la previsione della connessione con la carica o della rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza ».

b) La connessione con la carica si realizza tutte le volte che l'attività del funzionario sia riconducibile alla esplicazione di funzioni e di poteri inscindibilmente connessi con la qualifica e con l'ufficio ricoperti, di guisa che il suo esercizio, cui il soggetto non possa sottrarsi, rientri tra i suoi normali doveri di ufficio.

Se la norma delegata (articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972) avesse limitato l'applicazione del divieto al solo presupposto della connessione con la carica sarebbe stato esatto affermare che il funzionario dirigente ha diritto a percepire il compenso, quando manca il rapporto di connessione inteso come sopra.

Ma l'articolo 50 citato pone il divieto di corrispondere compensi, non solo dovuti in connessione con la carica, ma anche « per prestazioni comunque rese in rappresentanza della Amministrazione di appartenenza ».

Di conseguenza, nei casi in cui le disposizioni, che prevedono l'attività esterna del dirigente, contengono il riferimento ad una generica posizione di impiego dei soggetti astrattamente

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legittimati ad assolvere l'incarico, in relazione alla loro particolare esperienza tecnico-professionale, non si configura il rapporto di connessione con la carica, perché l'attività esterna non trova il suo presupposto nella carica e non rientra quindi fra i normali doveri di ufficio, ma può ben concretizzarsi l'ipotesi di prestazioni rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza; e in tal caso opera il divieto di percepire compensi dovuti a qualsiasi titolo.

3. — Nel parere del Consiglio di Stato, allegato alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, si afferma che, affinché operi automaticamente il divieto di percepire compensi per l'attività esterna « è necessario che una norma di legge preveda la *rappresentanza* dell'Amministrazione statale, e che questa attività di rappresentanza venga esplicitata presso enti e società sottoposti alla vigilanza dello Stato ».

In disparte ogni altra considerazione (come, ad esempio, che le strutture decentralizzate sottoposte alla vigilanza dello Stato non sempre assumono la figura di enti pubblici), va osservato che le norme sulla composizione degli organi collegiali degli enti e società sottoposte alla vigilanza dello Stato non sempre sono contenute in testi di legge. Inoltre, non è necessario che la norma specifichi che il dirigente è nominato membro dell'organo collegiale « come rappresentante » dell'Amministrazione di appartenenza, poiché a volte le norme prevedono che il dirigente è « designato » dal Ministro competente a far parte dell'organo collegiale, senza che con tale termine si sia voluto indicare una diversa posizione giuridica.

Va osservato, poi, che allorché la nomina di componenti degli organi collegiali di amministrazione e di controllo è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica o in genere da autorità diversa da quella preposta al controllo, il funzionario « rappresentante » è altresì « designato » all'organo competente ad emanare il provvedimento di composizione dell'organo collegiale.

Pertanto, sia che la norma usi il termine « rappresentante » che quello di « designato » o la locuzione « su designazione », la posizione giuridica del funzionario non muta, poiché in entrambi i casi egli svolge la sua prestazione di membro dell'organo collegiale, come rappresentante dell'Amministrazione di appartenenza e portatore degli interessi pubblici affidati a tale Amministrazione, per consentire a questa di esercitare il complesso dei poteri di controllo ad essa attribuiti dall'ordinamento giuridico nei confronti dell'ente pubblico controllato.

4. — Il Consiglio di Stato nel suo parere afferma che i funzionari chiamati a far parte di collegi di sindaci o di revisione svolgono « una attività tecnico-professionale con piena autonomia e responsabilità personale ».

La Sezione non può che confermare quanto chiarito nella precedente determinazione, e cioè che non costituisce « valido argomento per escludere dall'ampio concetto di rappresentanza sopradelineata i funzionari che facciano parte di collegi sindacali o di revisione, il fatto che i medesimi svolgano, nell'ambito di detti organi, una 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 dati normativi nei quali il termine « rappresentante » è riferito promiscuamente sia ai funzionari componenti degli organi collegiali di amministrazione, sia a quelli componenti gli organi collegiali di revisione) che le specifiche funzioni demandate agli anzidetti organi di controllo interno soddisfano un generale interesse dell'Amministrazione statale, 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 di rappresentanti del Ministero del tesoro ». Potrebbe aggiungersi, altresì, che il collegio dei sindaci realizza il collegamento per quanto riguarda la funzione di controllo tra l'ente e l'Amministrazione dello Stato, e consente al Ministro competente di avere le informazioni

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

necessarie sulla regolarità della gestione e sui risultati ottenuti, per adottare i provvedimenti relativi all'approvazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi, e per esplicitare i poteri di controllo.

Ciò spiega la previsione normativa che prescrive di regola la scelta dei sindaci o dei revisori degli enti controllati, nell'ambito dei funzionari dirigenti appartenenti all'Amministrazione dello Stato titolare del potere di controllo, e non anche nell'ambito di altre Amministrazioni dello Stato non direttamente interessate al perseguimento dei fini dell'ente, e neanche — a maggior ragione — nell'ambito dei liberi professionisti.

5. — Da quanto sopraddetto, appare pacifico che ai sottoindicati membri del consiglio di amministrazione dell'INA (articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449) non spetta alcun compenso (compreso il gettone di presenza) ai sensi dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972:

— ai due funzionari di grado non inferiore a ispettore generale, designati l'uno dal Ministero dell'industria e del commercio e l'altro dal Ministero del tesoro;

— al rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, se scelto tra i funzionari dirigenti del predetto Ministero. Altresì, al capo dell'Ispettorato delle assicurazioni private del Ministero dell'industria e del commercio, avente facoltà di partecipare alle adunanze del Consiglio di amministrazione dell'INA, senza diritto a voto, non spetta alcun compenso, trattandosi di attività che con evidenza appare connessa con la carica.

Non spetta, inoltre, alcun compenso sia ai sindaci effettivi e supplenti dell'INA scelti fra i dirigenti del Ministero del tesoro e di quello dell'industria e commercio, sia ai funzionari dirigenti dello Stato chiamati a comporre gli altri organi collegiali operanti nell'INA.

6. — Non va sottaciuta, con l'occasione, la considerazione che pur derivando dallo stesso unico criterio direttivo (articolo 16-*bis* della legge di delega), che limitava l'ipotesi del divieto di percepire i compensi alla sola attività connessa con la carica, sia per i funzionari dirigenti che per i magistrati e categorie equiparate, le norme delegate (articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972 e articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1080/1970) hanno disciplinato la materia in maniera difforme, sì da pervenire non a un regime normativo tendenzialmente unico, ma del tutto diverso.

Difatti, mentre l'articolo 50 citato, prevedendo per i dirigenti il divieto di percepire compensi per l'attività connessa con la carica o comunque resa in rappresentanza dall'Amministrazione di appartenenza, ha ampie e concrete possibilità di applicazione, la previsione normativa contenuta nell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1080/1970, prescrivendo che per i magistrati e categorie equiparate il divieto opera quando l'attività è connessa con la carica o è esplicazione delle funzioni proprie dell'ordine o dell'istituto di appartenenza, ha possibilità di applicazione solo in qualche rara ipotesi, come ad esempio, per i magistrati della Corte dei conti incaricati della funzione di controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958.

Per le difficoltà insorte nell'applicazione delle norme sulla onnicomprensività dello stipendio; per l'applicazione discordante che di esse è stata fatta anche in conseguenza delle divergenti interpretazioni date nel tempo dagli organi giurisdizionali, consultivi e di controllo; per le conseguenze che il principio nella onnicomprensività così come disciplinato ha provocato sul funzionamento degli organi collegiali degli enti; per la consapevolezza, altresì, che la situazione di incertezza giuridica non è dovuta a difficoltà di interpretazione delle norme delegate, bensì al fatto che l'attività esterna dei funzionari dirigenti e dei magistrati è vasta e difforme, e non può essere disciplinata con riferimenti a concetti imprecisi e a figure orga-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nizzative non ben chiare e ben definite; per tali ragioni, la Sezione nella determinazione n. 1219 aveva segnalato l'esigenza di interventi nelle sedi competenti per ridisciplinare la materia sulla base di principi di agevole applicazione.

Nel rinnovare tale segnalazione, la Corte prospetta l'opportunità che, in sede di revisione della normativa vigente, il concetto di onnicomprensività dello stipendio sia riferito alla attività connessa con la carica, cioè soltanto in rapporto diretto con l'ufficio di cui il dirigente (o il magistrato) è titolare o al quale appartiene; che tutte le altre attività, ed in particolare la partecipazione agli organi collegiali degli enti e società sottoposti a vigilanza dello Stato, svolte dal funzionario statale (o dal magistrato) siano compensate, in conformità al principio stabilito dall'articolo 36 della Costituzione in misura tale però che, nel suo ammontare complessivo, non superi un limite legislativamente prefissato e percentualmente riferito allo stipendio in godimento.

Soltanto con tale soluzione si evitano la disparità di trattamento e gli abusi nel conferimento degli incarichi, oltre che le incertezze nell'applicazione delle norme sul divieto di percepire compensi.

P. Q. M.

afferma, in conformità della determinazione n. 1219 del 14 gennaio 1975, che ai funzionari dirigenti chiamati a comporre quali rappresentanti o su designazione delle Amministrazioni di appartenenza, il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale delle assicurazioni e gli altri organi collegiali operanti presso tale ente, si applica il divieto posto dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1970.

Segnala, secondo quanto già auspicato nella precedente determinazione n. 1219 del 14 gennaio 1975, che le difficoltà insorte nell'applicazione delle citate leggi 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 alla esigenza di tutelare « l'interesse dello Stato ad un efficiente funzionamento degli organi degli enti pubblici ».

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata oltre che all'onorevole Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per il tesoro e al Ministro per l'industria e per il commercio e all'Istituto nazionale delle assicurazioni, anche agli onorevoli Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

IL RELATORE
f.to Terranova

IL PRESIDENTE *f.f.*
f.to Campbell