

*ALLEGATO M*

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**Pronuncia n. 887 del 15 giugno 1978**

PAGINA BIANCA

*Deliberazione n. 887*

## REPUBBLICA ITALIANA

### LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 15 giugno 1978

Visto il T.U. delle leggi sull'Istruzione superiore approvato con R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 e il regolamento generale universitario approvato con R.D. 6 aprile 1924, n. 674;

visto il conto consuntivo reso dall'Istituto Universitario Navale di Napoli per l'esercizio 1970-71 e gli atti allegati;

visti i rilievi istruttori della Delegazione della Corte dei conti in Napoli n. 24 del 27 maggio 1975, n. 365 del 15 aprile 1976 e n. 2 del 31 dicembre 1977;

viste le controdeduzioni dell'Istituto universitario navale;

vista la relazione del Consigliere dirigente la Delegazione della Corte dei conti in Napoli n. 588 del 26 maggio 1978;

vista l'ordinanza del 6 giugno 1978 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione del controllo per l'adunanza odierna al fine della pronuncia sul visto e la conseguente dichiarazione di regolarità del citato conto consuntivo;

vista la nota n. 3678 del 6 giugno 1978, con la quale è stata data notizia della predetta ordinanza al Ministero della P.I., al Ministero del tesoro e all'Istituto universitario navale di Napoli;

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

udito il Consigliere relatore dott. Silvino Covelli;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero della P.I., del Ministero del tesoro e dell'Istituto universitario navale.

Ritenuto in

**FATTO**

Nell'esame del conto consuntivo dell'Istituto universitario navale di Napoli per l'esercizio 1970-71, la Delegazione della Corte dei conti di Napoli ha rilevato una serie di irregolarità che ha contestato all'Istituto.

Esse concernono la gestione della nave Dectra, i compensi dati ad alcuni impiegati senza giustificazione normativa, la ripartizione dei proventi delle prestazioni a pagamento ed alcune irregolarità contabili.

Per quanto riguarda la gestione della nave Dectra, la Delegazione ha contestato all'Istituto che l'uso della nave nel periodo esaminato, era contrario alle finalità istituzionali in base alle norme vigenti, in quanto la nave era stata utilizzata solo per tre giorni per gite nel golfo di Napoli con studenti, mentre per 175 giorni aveva compiuto prestazioni per conto terzi e per 185 giorni era rimasta in sosta.

Le prestazioni per conto terzi sono consistite in ricerche per incarico dell'ENEL e di privati.

L'Istituto ha controdedotto che tale uso della nave era giustificato dalla necessità di reperire i mezzi per il mantenimento della stessa, non essendo sufficiente il contributo statale.

Ulteriori addebiti nella gestione della nave erano rilevati nella ripartizione dei proventi e nella mancata approvazione delle tariffe, il che aveva provocato uno sbilancio di lire 50 milioni.

L'Istituto ha controdedotto di aver ripianato le perdite nei bilanci successivi.

Altro motivo di rilievo concerne la erogazione di compensi a titolo di indennità di missione al personale di ruolo imbarcato sulla nave, che pur godeva di vitto e alloggio, in misura doppia o tripla di quella prevista dalla legge, nonchè i compensi professionali al prof. Spiezia, assistente di ruolo.

Su tale punto l'I.U.N. ha giustificato il suo operato ritenendo esigua la misura della missione prevista dalla legge.

Infine, è stata contestata l'erogazione di compensi a personale estraneo all'Università, imbarcato in qualità di esperto.

Altro motivo di contestazione riguarda la erogazione di compensi a vario titolo al personale, non sorretto da alcuna norma.

Infatti, risultano erogati compensi sul cap. II art. 17 al rag. Peluso, per assistenza tecnica amministrativa nella gestione della nave.

Sul cap. IV, art. 6, risulta erogato al direttore amministrativo un compenso mensile di lire 50.000, essendo stato conferito allo stesso l'incarico di economo.

Sul cap. IV, art. 8, sono iscritti premi di incentivazione al personale tecnico statale, concessi in modo ricorrente e continuo.

Sul cap. IV, art. 6, sono iscritti premi in deroga concessi alla signora Contino Elvira, in modo continuo ed in relazione a funzioni superiori a quelle inerenti allo *status* giuridico della stessa.

Sul cap. IV, art. 10, risultano erogati compensi per esercitazioni, senza che i beneficiari risultassero nominati con formale decreto.

Sui capitoli VII entrata, cap. IV, art. 7 uscite, cap. VI, art. 21 uscite, risultano iscritte le entrate e i proventi delle prestazioni a pagamento le cui tariffe non sono state mai approvate dal Consiglio di Amministrazione e la cui ripartizione è avvenuta destinando il 50 per cento di esse alle entrate.

Su tutte le contestazioni ora riferite l'Istituto ha dedotto considerazioni prive di contenuto giuridico.

Infine, sono state rilevate le seguenti irregolarità contabili.

Sul cap. III, art. 1, sono stati effettuati pagamenti in conto « residui » per lire 2.407.700, mentre dall'esame dei vari titoli di spesa risulta che potevano essere imputati in conto residui mandati per un importo di lire 1.827.785 (cioè i soli mandati nn. 40, 340 e 934).

Sul cap. VI, art. 6, invece, sono stati emessi mandati di pagamento in conto « competenza » per un ammontare di lire 1.577.355, di cui però non v'è traccia nella parte « uscita » del consuntivo.

Dal documento contabile risulta, invece, che sono stati effettuati pagamenti in conto « residui » per un ammontare di lire 1.649.427, di cui però mancano i corrispondenti titoli di spese.

Ha controdedotto l'Istituto con considerazioni che non sono apparse soddisfacenti, per cui, manifestatosi il dissenso, il Consigliere dirigente la Delegazione della Corte dei conti in Napoli, con relazione n. 588 del 26 maggio 1978, ha chiesto al Presidente della Corte dei conti che fosse deferita alla Sezione di controllo, ai sensi della legge 21 marzo 1953, n. 161, la pronunzia sulla regolarità del conto in questione.

Il Presidente, con l'ordinanza citata in epigrafe, ha deferito alla Sezione di controllo, convocata per l'adunanza odierna, la pronunzia sul visto e la conseguente dichiarazione di regolarità del conto consuntivo in esame.

#### DIRITTO

In merito alle varie contestazioni all'Istituto Universitario navale sul conto in esame, la Sezione ritiene che l'uso della nave Dectra debba considerarsi illegittimo sotto il profilo dell'eccesso di potere per sviamento di esso.

Infatti, la nave è stata utilizzata non per i fini istituzionali, e cioè attività didattica e scientifica, ma per fini di lucro.

Ben vero l'art. 49 del T.U. sull'istruzione universitaria consente le prestazioni a favore di terzi compatibilmente con l'attività propria dell'Istituto. Ma nel caso in esame il fine per cui era stata acquistata la nave, e cioè la ricerca scientifica per la preparazione degli studenti è stato completamente sviato, non solo ma il personale imbarcato è stato distolto dai propri doveri specifici di ricerca e di insegnamento.

Nè può ritenersi idonea la giustificazione quanto dedotto dall'Università sulla necessità di recepire i mezzi necessari al mantenimento della nave, dovendo a tutto provvedersi nei modi di legge.

Altresì illegittimo si appalesa il riparto dei proventi, secondo le delibere del Consiglio di amministrazione del 24 ottobre 1970 e 21 ottobre 1971. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 132 Reg. Gen., dall'art. 1 del R.D. 17 maggio 1938, n. 999, dagli artt. 63, 64 e 65 della circolare min. n. 3391 del 30 agosto 1939, dovevano essere preventivamente dedotte le spese sostenute e doveva essere riservata una quota per le esercitazioni. Si è così determinato uno sbilancio negativo nella gestione per lire 50.000.000.

Inoltre, è da censurarsi la mancata approvazione delle tariffe, che avrebbero dovuto tenere conto sia pure in via approssimativa delle spese, dei compensi e degli accantonamenti previsti dalle leggi e dalle circolari.

Quanto alle erogazioni di compensi a vario titolo al personale, esse devono considerarsi illegittime per i motivi seguenti.

È contraria alla norma la liquidazione di missioni in misura doppia o tripla al personale, che tra l'altro godeva di vitto e alloggio, e di un compenso professionale ad un assistente di ruolo.

È illegittimo il compenso alla prof.ssa Aliberti persona estranea alla università e chiamata in qualità di esperta, in quanto la stessa esercitava funzioni proprie dell'Istituto.

È illegittimo il compenso al signor Peluso, in quanto la sua opera di assistenza tecnico-amministrativa alla nave, se rivolta al controllo della gestione, era di competenza degli uffici, se rivolta all'assistenza alla nave era un duplicato della gestione armatoriale.

È illegittima la erogazione di un compenso mensile di lire 50.000 al direttore amministrativo, in quanto allo stesso era stato conferito l'incarico di economo.

Tale incarico è vietato dagli artt. 3 e 4 della legge 1083 e dall'art. 8 della circolare 3391/39 ed inoltre il compenso è privo di ogni giustificazione, in quanto il maneggio del denaro avveniva ad opera di altro impiegato e per la sproporzione tra la indennità attribuita e il fondo spese di lire 200.000.

L'erogazione dei premi di incentivazione in modo ricorrente e continuo è illegittima, in quanto in contrasto con la normativa vigente in materia.

Per gli stessi motivi si palesa illegittima la erogazione di premi in deroga alla signora Contino Elvira, cui, inoltre, detti premi erano concessi in misura superiore a quella pertinente al suo *status* giuridico.

Illegittimi si palesano i compensi per le esercitazioni, erogati senza un formale decreto di affidamento delle funzioni.

Infatti, ai sensi dell'art. 23 della legge 62/67 era necessario l'atto di nomina, che avrebbe altresì giustificato la necessità delle esercitazioni.

Infine, quanto alla imputazione di spese in conto residui invece che in conto competenza e viceversa e all'imputazione di somme in conto residui senza i corrispondenti titoli di spesa, trattasi di irregolarità contabili non sanabili.

Per tali considerazioni il conto in esame non può essere riconosciuto regolare.

La Sezione delibera di non ammettere al visto e alla conseguente dichiarazione di regolarità il conto consuntivo dell'Istituto Universitario navale per l'esercizio 1970-71 e di trasmettere gli atti alla Procura Generale per quanto di competenza.

*Il Relatore*

F.to SILVINO COVELLI

*Il Presidente*

F.to GAETANO TEMPESTA

*ALLEGATO N*

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**Pronuncia n. 909 del 9 novembre 1978**

PAGINA BIANCA



*Deliberazione n. 909*

## REPUBBLICA ITALIANA

### LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 9 novembre 1978

visto il decreto del Provveditore alle opere pubbliche per il Lazio in data 21 luglio 1978 n. 6562, col quale è stata disposta la concessione alla cooperativa edilizia « Fulmare » del contributo trentacinquennale di lire 10.148.000, pari al 4 per cento della spesa di lire 253.700.000 necessaria per la realizzazione del fabbricato sociale;

visti il rilievo istruttorio della Delegazione regionale della Corte dei conti per il Lazio n. 253 del 28 ottobre 1978 e le controdeduzioni dell'Amministrazione n. 9521 del 30 ottobre 1978;

vista la relazione del Consigliere capo della Delegazione regionale predetta in data 31 ottobre 1978;

vista l'ordinanza in data 31 ottobre 1978, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione del citato provvedimento alla Sezione del controllo, convocandola a tal fine per l'adunanza odierna;

vista la nota n. 3873/S.C. del 31 ottobre 1978, con la quale è stata data comunicazione dell'ordinanza medesima al Ministero dei lavori pubblici — Gabinetto —, nonché al Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio e al Ministero del tesoro (Gabinetto e Ragioneria generale dello Stato — I.G.F.);

vista la nota in data 8 novembre 1978 n. 7827/973/S4 del Ministero dei lavori pubblici — Gabinetto;

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

udito il relatore, Consigliere dott. Ferdinando Izzi;

uditi il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici e quello del Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio;

non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro;

ritenuto in

## FATTO

Col decreto indicato in epigrafe il Provveditore alle opere pubbliche per il Lazio ha disposto la concessione alla cooperativa edilizia « Fulmare » del contributo trentacinquennale di lire 10.148.000, pari al 4 per cento della spesa di lire 253.700.000 necessaria per la costruzione del proprio fabbricato sociale nel comune di Roma (piano di zona n. 12 - Rebibbia). Ciò per effetto delle note 6 maggio 1965 n. 3919, 3 ottobre 1974 n. 3974 e 30 dicembre 1977 n. 4770 con le quali il Ministero dei lavori pubblici aveva formulato in favore della stessa cooperativa promesse di finanziamento, originaria e suppletive, per gli importi:

— di lire 2.800.000, relativamente alla spesa di lire 70.000.000, a valere sui fondi di cui alla legge 4 novembre 1963, n. 1460;

— di lire 6.040.000, relativamente alla spesa di lire 151.000.000, a valere sui fondi di cui al d. legge 2 maggio 1974, n. 15 convertito, con modificazioni, nella legge 27 giugno 1974 n. 247;

— di lire 4.200.000, relativamente alla spesa di lire 105.000.000, a valere sui fondi di cui alla legge 8 agosto 1977, n. 513.

Trattandosi di promesse formulate entro il 31 dicembre 1977, l'Amministrazione ha inteso dare applicazione all'art. 125 secondo comma del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (sull'attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), a tenore del quale « resta di competenza degli organi dello Stato o degli enti pubblici interessati la definizione dei provvedimenti amministrativi che abbiano comportato assunzione di impegni di spesa, anche nel conto dei residui, anteriormente alla data del 1° gennaio 1978 ».

Al riguardo la Delegazione regionale della Corte dei conti per il Lazio, con rilievo istruttorio n. 253 del 28 ottobre 1978, ha ritenuto che non si fosse verificata la previsione normativa la quale proroga in via eccezionale la competenza dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica, che in via generale è stata trasferita alle regioni dagli artt. 93 e 137 a decorrere dal 1° gennaio 1978. E ciò in quanto non può essere equiparato alla formula assunzione di impegno di spesa — la quale è stata nella specie effettuata posteriormente al 31 dicembre 1977 — la formulazione della mera promessa di contributo.

Ad avviso infatti della stessa Delegazione la assunzione di impegno si configura — in virtù degli artt. 49 e 50 della legge di contabilità generale dello Stato — come atto accessivo ad un provvedimento di spesa emesso dall'autorità cui spetti la gestione dei fondi relativi; atto, nel caso in esame, sempre a suo avviso individuabile solo nella concreta concessione del contributo ad opera del Provveditorato alle opere pubbliche.

Da parte sua l'Amministrazione, con risposta n. 9521 del 30 ottobre 1978, ha insistito nella richiesta di ammissione al visto del provvedimento « de quo », richiamandosi soprattutto al contenuto della nota 20 luglio 1978, n. 447/Seg. del Ministero dei lavori pubblici (Direzione generale dell'edilizia statale e Servizi speciali), la quale, nel tradurre in forma di circolare la comunicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 luglio 1978 n. 66500/365, in ordine alla portata, alla interpretazione e

alla applicazione dell'art. 125 secondo comma del D.P.R. n. 616 del 1977, ha posto in evidenza l'« intentio legis » di far leva, agli effetti di cui si discute, non tanto su un dato contabile formale, quanto sul fatto sostanziale dell'assunzione dell'impegno. Tale intendimento sarebbe nella specie dimostrato dalla circostanza che manca nella norma stessa il riferimento al citato art. 49 della legge di contabilità generale dello Stato, contenuto invece nell'art. 10 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8.

Ad avviso dell'Amministrazione, ulteriore conferma della esattezza della proposta interpretazione della norma in esame si rinviene non solo nell'art. 1 della legge 8 agosto 1977, n. 513, contenente provvedimenti urgenti per l'acceleramento dei programmi di edilizia residenziale pubblica, ma anche e soprattutto nell'art. 50 della legge 5 agosto 1978, n. 457, a tenore del quale « per i programmi costruttivi finanziati prima del 31 dicembre 1977 con fondi stanziati da leggi precedenti alla presente legge si applicano le procedure e le modalità di attuazione stabilite nelle stesse leggi di finanziamento ».

Poichè le argomentazioni suddette, svolte dall'Amministrazione alla luce delle disposizioni richiamate, non sono nel complesso apparse — al Consigliere capo della Delegazione regionale della Corte dei conti per il Lazio — idonee a superare il delineato dissenso interpretativo, gli atti sono stati rimessi al Presidente della Corte stessa, a termini dell'art. 24 primo comma del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 31 marzo 1953, n. 161, il quale ha promosso la pronuncia motivata della Sezione del controllo.

Nel corso dell'adunanza odierna il rappresentante del Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio — alle cui deduzioni si è associato il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici — dopo aver ribadito l'avviso che per i procedimenti iniziati con la promessa di contributo sussista nella materia la completa competenza del Ministero e dei Provveditorati predetti, ha posto in evidenza anche l'aspetto socio-economico del problema, che coinvolgerebbe tanto le aspettative di categorie di cittadini — i quali, per aver titolo alla casa, si sono assunti rilevanti oneri finanziari per il tramite dei sodalizi cooperativi — quanto l'occupazione della mano d'opera per la ritardata apertura di numerosi cantieri edili, tenuto conto del fatto che solo per il Lazio sono stati adottati 31 provvedimenti analoghi a quello in discussione e che i relativi impegni sono stati assunti nei capitoli 8241, 8244 e 8236, tutti riprodotti nel bilancio dello Stato per l'esercizio in discorso.

Considerato in

#### DIRITTO

La soluzione della questione sottoposta all'esame del Collegio postula l'esegesi dell'art. 125 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale, in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 concernente norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica Amministrazione, disciplina in via transitoria la trattazione degli affari non ancora esauriti alla data di operatività del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statuali (1° gennaio 1978), disponendo che resti di competenza dello Stato la definizione dei procedimenti che abbiano

comportato assunzione di impegni di spesa, anche nel conto dei residui, anteriormente alla data medesima.

Come si è accennato in narrativa, il dissenso interpretativo insorto tra il Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio e la Delegazione della Corte dei conti per la stessa regione s'incentra innanzi tutto sull'accezione nella quale debba essere assunto il termine *impegno*; e, più precisamente, se ad esso debba essere attribuito il significato giuscontabile di « imputazione della spesa al bilancio » con conseguente registrazione del relativo importo a cura della Ragioneria dello Stato — previa verifica della legittimità della spesa stessa, della regolarità della documentazione e della esistenza del fondo disponibile, giusta l'art. 50 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni — ovvero quello di semplice obbligo giuridico, restando in quest'ultimo caso da stabilire se tale connotazione possa ravvisarsi nella c.d. *promessa*, quale stadio del procedimento di erogazione della spesa in materia di edilizia residenziale.

In proposito la Sezione ritiene utile premettere che la norma in esame, pur avendo — come si è detto — natura transitoria, riveste tuttavia una portata di carattere generale, in quanto riferibile alle spese riguardanti le funzioni amministrative di tutte le materie trasferite alle regioni.

Considerato peraltro che *ratio* precipua di siffatta disciplina transitoria è quella di lasciare alla residua competenza dello Stato la definizione dei procedimenti di spesa già iniziati — ad evitare che le remore imposte da un collaterale complesso processo di trasferimento (di uffici, di strutture, di personale, ecc.) si risolvano in un danno per la economia nazionale, specie in un periodo di particolare congiuntura — appare di tutta evidenza come il momento iniziale dei procedimenti stessi non possa coincidere per tutti i tipi di spesa, ma assuma una diversa configurazione in rapporto alle particolari finalità di ogni singola erogazione.

Si giustifica quindi pienamente come in materia di edilizia residenziale — vale a dire del settore della economia pubblica maggiormente esposto alle conseguenze negative della lievitazione dei prezzi connessa con l'attuale stato di continua erosione della moneta — il procedimento in questione debba intendersi iniziato allorchè sia possibile individuare in una delle fasi di esso la nascita di una obbligazione a carico dello Stato, capace di promuovere l'organizzazione di beni e di servizi e quindi la assunzione di oneri finanziari da parte dei destinatari della spesa medesima.

In tal senso ben può parlarsi di *impegno*, senza che tuttavia si snaturi necessariamente l'espressione tecnico-contabile del termine, generalmente ricorrente, tutte le volte che esso sia contenuto in un contesto normativo che non abbia la menzionata finalità di carattere contingente e quindi eccezionale.

Tutto ciò premesso, si tratta a questo punto di precisare se la *promessa* di contributo per il compimento di opere di edilizia determini per lo Stato il sorgere dell'obbligazione di cui si è detto.

Giova al riguardo ricordare che la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale si compie nella sequenza di tre fasi.

Dapprima l'Amministrazione, programmando gli interventi, gli stanziamenti per i contributi nonchè i requisiti occorrenti per le costruzioni ed il godimento delle sovvenzioni si impegna ad una determinata presta-

zione (il contributo) a favore di chi compia una certa opera (costruzione di un alloggio con prefissate caratteristiche).

In un secondo momento — previa astratta valutazione dei requisiti dell'opera e dei beneficiari — essa si assume una obbligazione, sebbene non ancora determinata completamente e condizionata alla effettiva realizzazione dell'opera.

In queste due fasi il rapporto sottostante risulta costituito sia dall'assunzione, da parte del beneficiario, dell'onere della costruzione degli alloggi popolari ed economici, sia della previsione *ex lege* che il contributo possa essere assegnato ai soggetti sui quali grava l'onere medesimo.

Da ultimo l'Amministrazione predetta — previo accertamento, da parte delle autorità periferiche, della concreta corrispondenza dell'opera alle caratteristiche di legge — emette il formale e definitivo provvedimento di concessione del contributo, mediante approvazione del progetto relativo, autorizzazione della gara d'appalto e maggiorazione eventuale del contributo stesso.

Dall'analisi di tale procedimento emerge con chiarezza che la promessa si atteggia come atto ricognitivo di un rapporto sottostante i cui requisiti sono fissati dalla legge. Detta promessa nello stesso tempo vincola l'Amministrazione all'adempimento della prestazione, ancorchè *sub condicione* della effettiva realizzazione dell'opera (cfr. art. 71, ultimo comma e art. 74 del testo unico delle leggi per l'edilizia popolare ed economica, approvato con r.d. 8 aprile 1938, n. 1165).

In sostanza, nella riferita serie di atti, improntati ad unilateralità, la promessa dell'Amministrazione centrale, ove preesista un soggetto destinatario capace, costituisce un obbligo immediato, sebbene condizionato, di adempiere in futuro, nei confronti del soggetto medesimo, con la conseguenza che la revoca del provvedimento, che sotto il profilo civilistico non è consentita, appare invece ammissibile e può trovare ingresso nella materia che ci occupa, per motivi di pubblico interesse o per effetto del mancato avverarsi delle condizioni cui il contributo è sottoposto.

Conclusivamente può quindi affermarsi, da un punto di vista pubblicistico, che la « promessa » si pone nei confronti della pubblica Amministrazione come fonte di obbligazione (che non è ancora obbligazione pecuniaria dal momento che la determinazione quantitativa del contributo è adottata col decreto formale di concessione) e, nei confronti del privato, come pretesa alla emissione del decreto stesso, condizionato, sia alla realizzazione alla ulteriore dimostrazione del concorso dei requisiti prescritti, sia alla positiva valutazione della sussistenza del pubblico interesse da parte dell'organo tenuto ad emanare tale provvedimento.

Le considerazioni innanzi svolte, mentre consentono di ravvisare il verificarsi della previsione normativa in questione e di ritenere quindi legittimo il provvedimento concessivo di contributo nei confronti della cooperativa edilizia « Fulmare » — in quanto destinataria di « promessa » di contributo ordinario (oltre che di contributi integrativi per effetto di disposizioni legislative successivamente intervenute), determinata nel suo ammontare ed emessa anteriormente alla data del 1° gennaio 1978 — esimono la Sezione dal condurre la propria ulteriore indagine sulle altre norme cui ha fatto richiamo l'Amministrazione. Le quali, peraltro, o si riferiscono alle ipotesi — diverse da quella in esame — in cui siano già

iniziati i lavori di edilizia residenziale pubblica (art. 1 l. 8 agosto 1977, n. 513) o intendono sancire in via transitoria — per i programmi costruttivi finanziati prima del 31 dicembre 1977 — l'applicabilità delle procedure e delle modalità di attuazione stabilite nelle stesse leggi di finanziamento (art. 50 l. 5 agosto 1978, n. 457); e ciò non con riguardo alla reviviscenza della competenza statale, sibbene alla disciplina di esecuzione dei piani programmatori, in analogia a quella « ex novo » regolata con il precedente art. 9 per la realizzazione del piano decennale di edilizia residenziale pubblica dalla stessa legge contemplato

P.Q.M.

ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in esame.

*Il Relatore*

F.to FERDINANDO IZZI

*Il Presidente*

F.to GAETANO TEMPESTA

**ALLEGATO O**

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**Pronuncia n. 923 del 30 novembre 1978**

PAGINA BIANCA



*Deliberazione n. 923*

## REPUBBLICA ITALIANA

### LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 30 novembre 1978

visti i rendiconti relativi agli esercizi 1971, 1972 e 1973, resi dal Ministero dei lavori pubblici a norma dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, della gestione fuori bilancio concernente le spese di funzionamento dei Comitati previsti dagli artt. 1 e 7 della legge 30 dicembre 1960, n. 1676;

visti i rilievi istruttori dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dei lavori pubblici nn. 60 in data 28 febbraio 1975 e 525, in data 29 ottobre 1977;

viste le risposte dell'Amministrazione in data 10 dicembre 1976 e 20 marzo 1978;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti di detto Ministero in data 27 ottobre 1978;

vista l'ordinanza, in data 21 novembre 1978, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e sulla conseguente dichiarazione di regolarità dei menzionati rendiconti alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota n. 3939, di pari data, con la quale è stata data comunicazione di detta ordinanza al Ministero dei lavori pubblici — Gabinetto, nonchè, per conoscenza, al Comitato per l'edilizia residenziale e al Ministero del tesoro — Gabinetto e Ragioneria generale dello Stato;

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

udito il relatore, Consigliere dott. Rosario Maresca;

udito il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;

non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro;

ritenuto in

**FATTO**

Il Ministero dei lavori pubblici trasmetteva al competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della

legge 25 novembre 1971, n. 1041, i rendiconti della gestione fuori bilancio, negli esercizi 1971, 1972 e 1973, delle somme devolute al funzionamento del Comitato di attuazione di un piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti e dei Comitati provinciali a norma degli artt. 13 della legge 30 dicembre 1960, n. 1676 e 10 del regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1962, n. 128.

Dall'esame degli atti relativi alle gestioni in parola il predetto Ufficio di controllo rilevava, fra l'altro, che:

a) era stata erogata nell'anno 1971, a titolo di rimborso di spese di viaggio e di indennità di missione, una somma complessiva eccedente, per lire 1.518.390, quella stanziata (lire 29 milioni), per siffatti oneri, nel capo secondo del preventivo di spesa approvato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per il tesoro, in data 22 maggio 1971, n. 151223, senza che si fosse provveduto, da parte di queste stesse autorità, a variare l'importo originariamente previsto;

b) erano stati corrisposti, negli anni 1971, 1972 e 1973, compensi mensili fissi per prestazioni rese con carattere di continuità da soggetti estranei all'Amministrazione statale, prestazioni che sostanzialmente si identificano in rapporti di lavoro subordinato, posti in essere in violazione di tassativi divieti di legge in materia.

Questi soggetti — secondo quanto risultava dalle scritture dell'Ufficio di controllo — erano ex dipendenti del Ministero dei lavori pubblici, rimasti in servizio dopo il loro collocamento a riposo, ed i compensi ai medesimi corrisposti risultavano imputati al capo terzo del suindicato preventivo di spesa, concernente « assegni e compensi al personale di segreteria ».

Ai rilievi istruttori, l'Amministrazione controdeduceva che:

1) detto preventivo di spesa, rispettato nel suo importo complessivo, era stato ritenuto indicativo nelle singole voci, non risultando legislativamente richiesta alcuna ripartizione della somma globalmente assegnata e non sembrando « applicabili al caso in esame, anche per la modesta entità intrinseca della spesa globale da sostenere, la complessa procedura prevista dalla normativa che regola il bilancio »;

2) l'utilizzazione di persone estranee, già dipendenti statali, non sembrava vietata da una espressa norma di legge, e trovava giustificazione nella esigenza — riconosciuta anche dal Ministero del tesoro — di avvalersi di esperti, in quanto già in servizio nella segreteria del soppresso Comitato, per provvedere « ad indilazionabili, ma temporanee, esigenze di servizio in un periodo caratterizzato da una situazione organizzativa e di funzionamento dell'Amministrazione del tutto particolare (passaggio di competenze alle Regioni, relativo trasferimento di personale, esodo) ».

Il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dei lavori pubblici, non ritenendo le addotte ragioni idonee a risolvere le questioni sopra rappresentate, con relazione in data 27 ottobre 1978 rimetteva gli atti al Presidente della Corte, il quale, con ordinanza in data 21 novembre 1978, ha deferito: la pronuncia sul visto e sulla conseguente dichiarazione

di regolarità dei rendiconti in parola alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna.

Nel corso di questa, non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro, quello del Ministero dei lavori pubblici ha ribadito le deduzioni scritte, sottolineando che alle prestazioni estranee il Comitato aveva fatto ricorso per sopperire alla grave carenza di personale.

Considerando in

#### DIRITTO

Alla pronuncia sulla regolarità o non dei rendiconti indicati in epigrafe si pone come pregiudiziale, anche al fine di riconoscere la competenza della Sezione, la verifica della sussistenza, nella gestione cui ineriscono i rendiconti stessi, dei presupposti ai quali risulta subordinata l'applicabilità delle disposizioni contenute nell'art. 9 (titolo II) della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Convieni qui sinteticamente ricordare che con la legge 30 dicembre 1960, n. 1676 veniva istituito (art. 1), presso il Ministero dei lavori pubblici, il « Comitato di attuazione di un piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti » ed era prevista (art. 7) la costituzione di Comitati provinciali, con compiti, ciascuno negli ambiti ed ai livelli di rispettiva competenza, di programmazione, esame delle domande, vigilanza e proposte sulla ripartizione annuale dei fondi, acquisiti mediante la accensione di prestiti con il Consorzio di credito per le opere pubbliche (art. 5).

Il successivo art. 13 di detta legge stabiliva che una quota degli interessi maturati sulle somme provenienti dai cennati finanziamenti e depositate presso la Banca nazionale del lavoro, cui era stato affidato il servizio di cassa, era devoluta alle spese di funzionamento di detti Comitati; esplicitando il testo della legge, l'art. 10 del relativo regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1962, n. 128, disponeva che la somministrazione dei fondi, assegnati a questi scopi, fosse effettuata dal menzionato Istituto di credito « su richiesta del Presidente del Comitato di attuazione nei limiti del preventivo di spesa approvato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro ».

Alla stregua delle riferite disposizioni legislative e regolamentari sono agevolmente riconoscibili nella gestione in esame quei connotati peculiari che valgono a collocarla sotto le disposizioni contenute nel titolo secondo della citata legge n. 1041, del 1971, risultando la medesima autorizzata da una legge speciale, condotta, nell'ambito di un'Amministrazione statale (il Ministero dei lavori pubblici), da un organo (il Comitato d'attuazione) stabilmente ivi inserito per l'espletamento di una funzione statale, con fondi provenienti dagli interessi sulle somme depositate presso la Banca nazionale del lavoro, i quali sono di pertinenza dello Stato, dovendo per legge affluire all'entrata del bilancio statale (art. 13 della citata legge n. 1676, del 1960).

Venendo al merito delle questioni riferite in narrativa, nella prima si controverte della regolarità dell'eccedenza di spesa riscontrata nella gestione delle somme assegnate, nell'anno 1971, al Comitato per l'attuazione, relativamente alla voce « rimborso spese di viaggio e di missioni per inter-

venti alle riunioni dei Comitati e per gite di servizio » (v. capo secondo del preventivo approvato con decreto interministeriale 22 maggio 1971, numero 151223).

Le perplessità all'uopo manifestate traggono motivazione dalla circostanza che il documento previsionale, allegato e parte integrante del provvedimento approvativo (v. ultima premessa del citato decreto 22 maggio 1971), risulta articolato in capi, in relazione all'oggetto della spesa, ed in articoli, secondo l'organo (Comitato d'attuazione ovvero Comitati provinciali) ai cui servizi si riferisce l'onere relativo; di guisa che — secondo l'iter logico seguito dall'Ufficio di controllo — il vincolo, che naturalmente scaturirebbe da siffatta prospettazione, sia nell'importo globale che in quello di ogni singola voce di spesa, recherebbe con sé, nell'evenienza di maggiori esigenze complessive o parziali rispetto alle previsioni, la necessità di un preventivo provvedimento di variazione da parte delle stesse autorità che avevano approvato il documento previsionale.

Ritiene la Sezione che i cennati dubbi possano essere superati alla luce delle considerazioni che seguono.

La disciplina normativa che qui viene in questione (artt. 13, secondo comma, della legge 30 dicembre 1960, n. 1676 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1962, n. 128) nelle sue espressioni letterali, dalle quali ogni corretto procedimento ermeneutico deve muovere, pone una correlazione tra preventivo di spesa e somministrazione di fondi da parte dell'Istituto di credito, disvelando la preoccupazione del legislatore di stabilire un procedimento garantistico del livello massimo spendibile, e non un vincolo dell'attività gestoria secondo le stesse prescrizioni previste per il bilancio dello Stato o per altri bilanci di ben maggiore rilevanza; a sua volta il decreto interministeriale 22 maggio 1971, attuativo delle citate disposizioni, si limita ad approvare (art. 1) il preventivo delle spese « nell'importo complessivo di lire 330.000.000 » e ad autorizzare (art. 2) la Banca nazionale del lavoro a « somministrare le somme occorrenti . . . . fino alla concorrenza del precitato importo ».

Da queste premesse segue la deduzione logica che l'eccedenza in una singola voce di spesa, compensata da una minore spesa in altra voce, e, quindi, nel rispetto della somma globalmente assegnata, non deroga al contenuto dell'autorizzazione e non ne presuppone una seconda; essa, conseguentemente, non costituisce elemento atto a configurare una qualsivoglia illegittimità e trova la sua rappresentazione ed il suo definitivo assestamento nel conto consuntivo, soggetto, come è noto, ad approvazione da parte del Ministero dei lavori pubblici, che in quella sede, ovviamente, ha la facoltà di riconoscerla giustificata o non, nell'an e nel quantum.

Sul secondo e più delicato problema, che trae origine dalla rilevata corresponsione di compensi per prestazioni rese da persone estranee alla pubblica amministrazione, la Sezione prende atto che negli esercizi che qui interessano sono stati instaurati in via di fatto rapporti, sia pure anomali, di lavoro subordinato, caratterizzati dalla continuità delle prestazioni rese nei locali del Ministero dei lavori pubblici, dall'obbligo di presenze quotidiane e dall'erogazione di compensi mensili fissi, che si rifacevano sostanzialmente ai parametri retributivi del personale non di ruolo.

L'Amministrazione nelle risposte scritte e nelle deduzioni orali ha avvalorato l'esistenza di detta situazione, non autorizzata — come si am-

mette — da una specifica disposizione di legge, ma giustificata, — a suo avviso — da un asserito stato di necessità funzionale, del quale ha ritenuto di evidenziare il carattere di temporaneità, correlato a situazioni contingenti.

La Sezione, rilevato che le addotte ragioni non risultano utili ai fini del giudizio di legittimità che qui deve essere reso e ricordato, in punto di fatto, che sin dal 1966 la Ragioneria generale dello Stato (v. nota in data 16 marzo 1966, n. 156553), cioè anteriormente al verificarsi di quegli eccezionali eventi invocati dall'Amministrazione, aveva a questa segnalata l'illegittimità dell'utilizzazione di persone estranee, osserva da un punto di vista generale che ogni pubblica amministrazione deve provvedere direttamente all'espletamento dei compiti ad essa affidati dalla legge, avvalendosi di soggetti stabilmente assegnati ai propri uffici, in quanto legati da un rapporto di pubblico impiego e che conseguentemente funzioni statuali, aventi carattere esclusivo, anche se di ordine esecutivo, non possono per principio essere affidate a soggetti estranei, al proprio apparato (v. Sez. contr. deliberazioni nn. 730, in data 20 dicembre 1976 e 843, in data 12 gennaio 1978).

All'osservanza di tali regole di buona amministrazione era certamente tenuto il Comitato in parola, il quale, dotato di autonomia di gestione, ma sprovvisto di personalità giuridica e privo di qualsiasi potestà di organizzazione, non poteva che avvalersi, secondo i ricordati principi generali, di personale appartenente ai ruoli del Ministero dei lavori pubblici, nel quale era inserito.

Ma, pur volendo consentire, in via di mera ipotesi, sulla possibile utilizzazione di energie lavorative estranee, nell'evenienza di un'assoluta carenza di personale, questi apporti avrebbero potuto risultare legittimi solo se occasionali e giustificati dall'espletamento di particolari compiti, da affidarsi a mezzo di speciali incarichi, ovvero in base a contratti d'opera *jure privatorum*.

Viceversa, si è dato luogo qui ad assunzioni di personale, le quali, come la Sezione in più occasioni ha rilevato (cfr. deliberazioni nn. 588, in data 31 ottobre 1974 e 679, in data 25 marzo 1976), già risultavano contrastanti con le disposizioni contenute negli artt. 12, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207, e 12, primo comma, del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, e sono oggi vietati in termini di tassatività dall'art. 25, secondo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775 e dall'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, norme queste coeve alle prestazioni e ai conseguenti pagamenti risultanti dai rendiconti in parola che, per tale motivo, appaiono non conformi a legge.

P.Q.M.

ricusa il visto e la conseguente dichiarazione di regolarità ai rendiconti in epigrafe.

*Il Relatore*

F.to ROSARIO MARESCA

*Il Presidente*

F.to GAETANO TEMPESTA

PAGINA BIANCA

*ALLEGATO P*

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**Pronuncia n. 924 del 30 novembre 1978**

PAGINA BIANCA



*Deliberazione n. 924*

## REPUBBLICA ITALIANA

### LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 30 novembre 1978

visti i decreti del Ministro per i lavori pubblici — Presidente dell'Azienda nazionale autonoma delle strade in data 2 maggio 1978, n. 6086 e 29 giugno 1978, n. 8547/1, concernenti l'accertamento dei residui relativi ai capitoli 245 e 519 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda medesima per l'esercizio finanziario 1977, e l'ordinativo diretto n. 1, cap. 245 — esercizio 1977/res. in data 3 novembre 1977, concernente il versamento all'entrata dell'A.N.A.S., dell'avanzo di gestione relativo all'esercizio finanziario 1976;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti dell'A.N.A.S. n. 144, in data 21 luglio 1978;

viste le controdeduzioni dell'Amministrazione in data 31 ottobre 1978;

vista la relazione del Consigliere capo della Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavori pubblici in data 13 novembre 1978;

vista l'ordinanza, in data 21 novembre 1978, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione dei menzionati provvedimenti alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota 3940, di pari data, con la quale è stata data comunicazione di detta ordinanza al Ministero dei lavori pubblici nonché, per conoscenza, all'Azienda nazionale autonoma delle strade e al Ministero del tesoro — Gabinetto e Ragioneria Generale dello Stato;

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

udito il relatore, Consigliere dott. Rosario Maresca;

udito il rappresentante dell'Azienda nazionale autonoma delle strade; non intervenuto quello del Ministero del tesoro;

ritenuto in

**FATTO**

Con i decreti indicati in epigrafe l'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) accertava per i capitoli 245 e 519 del proprio stato di previsione della spesa dell'anno finanziario 1977, le somme da conservarsi

in conto residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto. Il primo di detti capitoli risultava iscritto « per memoria » tra le spese correnti, con la denominazione « versamento in entrata delle disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali »; l'altro era stato istituito fra le spese in conto capitale dalla legge 20 giugno 1978, n. 287, concernente « variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli dell'aziende autonome per l'anno finanziario 1977 (terzo provvedimento) », con la denominazione « avanzi da reimpiegare ».

L'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti dell'Azienda predetta, con foglio istruttorio n. 144, in data 21 luglio 1978, presa in esame la denominazione del capitolo 245 e consideratane la singolare natura, in quanto essa configurava non una spesa, ma disponibilità, somme, cioè, per definizione non spese, nè vincolate ad impegni di spesa, osservava che non appariva appropriato all'oggetto di detto capitolo il procedimento preordinato dagli artt. 53 della legge e 275 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato al fine di conservare in bilancio le somme necessarie a soddisfare impegni assunti nell'esercizio scaduto. Soggiungeva, inoltre, l'Ufficio predetto che un giudizio sull'accertamento di disponibilità, costituenti il risultato differenziale fra tutte le entrate e tutte le spese e quantificabili, per ciò stesso, soltanto a fine esercizio, implicando una valutazione globale dei risultati di una gestione, esorbitava dai limiti dell'attività di controllo, risultando riservato alle Sezioni riunite della Corte, in sede giurisdizionale, e al Parlamento, con legge di approvazione.

Passando, poi, ad esaminare *la destinazione degli avanzi accertati sui capitoli di spesa 245 e 519* sopra menzionati, si chiedeva di conoscere, in detto foglio di rilievo, in base a quali disposizioni l'Azienda si fosse ritenuta legittimata ad acquisirli alle proprie entrate. Si rammentava, in proposito, che con l'art. 1 della legge 21 dicembre 1955, n. 1331 era stato stabilito che l'avanzo di gestione dell'A.N.A.S. doveva essere versato al Tesoro dello Stato, e si considerava, inoltre, che, traendo l'Azienda i prevalenti mezzi finanziari, per il perseguimento dei propri fini, dal bilancio dello Stato, le eventuali disponibilità di fine esercizio, per le quali una apposita norma non ne avesse espressamente prevista la conservazione, dovevano riaffluire, in forza di un principio di ragione, al bilancio di provenienza.

Per questo secondo motivo veniva anche restituito con lo stesso foglio di osservazioni l'ordinativo diretto n. 1 emesso sul capitolo 245 dell'esercizio 1977/res., in data 3 novembre 1977 e concernente il versamento alla entrata dell'A.N.A.S. dell'avanzo di gestione relativo all'esercizio 1976.

Nella sua risposta in data 31 ottobre 1978 l'Amministrazione, sul primo punto, premesso di non ritenere pertinente il rinvio agli artt. 53 della legge di contabilità e 275 del relativo regolamento, deduceva che l'accertamento fra i residui dell'avanzo di gestione costituiva il « presupposto essenziale della destinazione di esso (anche se il bilancio di destinazione dovesse essere quello dello Stato) nel successivo esercizio, allorchè viene emesso mandato commutabile in quietanza di entrata sui residui in parola, ai fini dell'accertamento e contemporanea riscossione con imputazione all'entrata ».

Sull'altra questione, della destinazione dell'avanzo di gestione l'Amministrazione sottolineava il carattere innovativo del riordinamento operato nella struttura dell'Azienda dalla legge 7 febbraio 1961, n. 59, specificamente per quanto attiene alla materia finanziaria, soggiungendo: « l'art. 26 . . . . (di detta legge) ha commisurato il contributo del Tesoro ad un'aliquota del gettito dell'imposta di fabbricazione — e della corrispondente sovrimposta di confine — della benzina, degli olii da gas e degli olii minerali lubrificanti, nonchè delle tasse di circolazione. Trattasi chiaramente di una vera e propria devoluzione di entrate erariali e come tale irripetibile ».

Da questa premessa l'Amministrazione ha dedotto che l'art. 1 della legge 21 dicembre 1955, n. 1331 il quale, con riferimento all'antico sistema finanziario, faceva obbligo di versare al Tesoro dello Stato l'avanzo di gestione, doveva « ritenersi tacitamente abrogato in quanto in contrasto con il nuovo sistema di finanziamento dell'Azienda », caratterizzato dalla facoltà, alla medesima assentita, di contrarre mutui per la esecuzione di programmi costruttivi, con rate di ammortamento a proprio carico, e di conservare a « tempo » indeterminato i residui di stanziamento e le somme comunque disponibili sulle dotazioni dei capitoli concernenti la manutenzione ordinaria ed i lavori di carattere straordinario per le strade statali e le autostrade.

Considerando, da ultimo, il decreto di accertamento dei residui relativi al capitolo 519, l'Amministrazione, nel far presente che questo capitolo, istituito con il terzo provvedimento di variazioni al bilancio dello Stato utilizzando l'avanzo di gestione dell'esercizio precedente, « mira a costituire . . . . il fondo necessario per dotare l'Azienda di una propria sede », indicava nella disposizione contenuta nell'art. 31 terzo comma, della citata legge n. 59, del 1961 la fonte normativa di detto accantonamento di bilancio, il quale, in attesa del suo definitivo investimento, sarebbe stato nel frattempo impiegato nell'acquisto — consentito dalla citata disposizione — di titoli di Stato.

In presenza del così delineato dissenso il Consigliere capo della Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavori pubblici, con relazione in data 13 novembre 1978, rimetteva gli atti al Presidente della Corte, il quale, con ordinanza in data 21 novembre 1978, ha deferito la pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione dei provvedimenti in parola alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna.

Nel corso di questa, non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro, quello della Azienda nazionale autonoma delle strade ha diffusamente illustrato le argomentazioni già rappresentate per iscritto, concludendo per la legittimità dei menzionati provvedimenti.

Considerato in

#### DIRITTO

La Sezione, con il deferimento dei provvedimenti indicati in epigrafe, è stata investita dell'esame di varie questioni, delle quali va prioritariamente vagliata, perchè pregiudiziale, quella che verte sul se il procedimento previsto dagli artt. 53 della legge di contabilità generale dello Stato e 245 del relativo regolamento, ai fini della conservazione in conto resti delle somme necessarie a soddisfare impegni assunti nell'esercizio sca-

duto, si attagli o non al cap. 245 dello stato di previsione della spesa dell'A.N.A.S., posto che questo capitolo ha un oggetto *sui generis*, cioè, come è stato precisato in narrativa, riguarda non una spesa ma le somme residue alla chiusura dell'esercizio, le quali intuitivamente sono quantificabili in relazione al totale degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa.

Ritiene la Sezione che gli argomenti svolti in senso contrario nel menzionato rilievo dell'Ufficio di controllo, ancor che dotati di una certa *vis* persuasiva, non appaiono appaganti e ciò non per le ragioni di « tecnica ragionieristica » dedotte dall'Amministrazione a sostegno del proprio operato, ma perchè essi, oltre che risultare privi di agganci a testuali disposizioni, collidono proprio con le menzionate norme di contabilità generale, ritenute dalla Amministrazione inconferenti, e che, viceversa — è opportuno qui ricordarlo — l'Azienda è tenuta ad osservare (art. 32 della legge 7 febbraio 1961, n. 59).

Queste disposizioni nelle loro espressioni letterali fanno obbligo alle Amministrazioni dello Stato di determinare a fine esercizio, con decreto da registrarsi alla Corte dei conti, la somma da conservarsi in conto residui per soddisfare impegni già assunti, qualunque ne sia il titolo (legge, contratto, atto amministrativo ovvero sentenza); dalle disposizioni stesse, dunque, si può dedurre che per il capitolo 245 il decreto di accertamento dei residui, se non soddisfa l'esigenza — che qui non sussiste — di congelare una somma in relazione ad un obbligo giuridico di pagare, assolve incontestabilmente la funzione di atto amministrativo attuativo di un comando della legge e di atto prodromico rispetto ad altri procedimenti, quale quello connesso al giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, sul rendiconto generale dello Stato ovvero quello della spesa, che verrà posto in essere con l'emissione dell'ordinativo diretto, per dare alla somma accertata la destinazione stabilita dalla legge.

Nè appare fondata la preoccupazione, di valutazioni contrastanti da parte della Corte dei conti, sia pure in sedi diverse, dal momento che la cognizione nella sede del controllo, con una deliberazione irretrattabile, ma priva del valore di un giudicato, è limitata alla legittimità di un atto amministrativo, mentre in quella giurisdizionale il giudizio delle Sezioni riunite riguarda la regolarità del rendiconto generale dello Stato e dei conti ad esso allegati: procedimenti, quindi, del tutto autonomi che non presentano, neppure in via di mera ipotesi, punti di collisione o d'interferenza.

Passando, poi, da questioni d'ordine formale a più rilevanti e delicati problemi di sostanza, osserva la Sezione come sull'acclarata esigenza di riportare all'esercizio successivo le disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio scaduto si innesti la questione, sulla quale è sorto dissenso tra l'Azienda e l'Ufficio di controllo, della destinazione al Tesoro dello Stato, ovvero all'entrata dell'Azienda delle disponibilità stesse.

Questa questione ha preso le mosse, come si è riferito in narrativa, dall'art. 1, della legge 21 dicembre 1955, n. 1331, della cui sopravvivenza, rispetto alla legge 7 febbraio 1961, n. 59, si è in buona sostanza discusso.

Occorre dire, al riguardo, che l'Azienda delle strade, istituita con la legge 17 maggio 1928, n. 1094 e soppressa con decreto legislativo luogote-

nenziale 29 settembre 1944, n. 377 è stata richiamata in vita dal decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 38, con un primo approssimativo assetto, poi completato dal decreto legislativo 27 aprile 1948, n. 547, ratificato con modificazioni dalla legge 2 gennaio 1952, n. 41. Con gli articoli dal 40 al 45 del decreto n. 547 del 1948 l'Azienda è stata ordinata finanziariamente, prevedendosi entrate quasi esclusivamente provenienti da contributi vari, mentre di peso trascurabile risultarono le entrate proprie, derivanti da pubblicità, concessioni, locazioni ed alienazioni; sicchè l'A.N.A.S., ancorchè denominata azienda autonoma, perchè dotata di un bilancio proprio e fornita di maggiore discrezionalità nella gestione dei fondi, rispetto ad altre Amministrazioni dello Stato, risultò in concreto a finanza sostanzialmente derivata da quella statale.

In tale contesto, la legge 21 dicembre 1955, n. 1331, integrando esplicitamente il testo dell'art. 41 del decreto n. 547, del 1948 e colmando una lacuna della precedente normativa, ha assegnato all'entrata dello Stato l'avanzo di gestione che fin dall'esercizio 1946-47 era stato prudenzialmente accantonato in apposito fondo di riserva. Questa disposizione, volutamente inserita nel sistema normativo allora vigente, non si poneva, rispetto a questo, con connotati di specialità o di eccezionalità, ma si armonizzava con la struttura del bilancio aziendale, risultando del tutto coerente con la natura di azienda a finanza derivata che le economie di bilancio dovessero riversarsi all'entrata dello Stato.

Con la legge 7 febbraio 1961, n. 59, è stata data all'A.N.A.S. una nuova struttura, come ben ricorda lo stesso titolo della legge, di tal chè si è ritenuto di doverne pure mutare la denominazione.

La materia finanziaria, già compresa nel titolo quarto (articoli 40-45) del precedente testo legislativo, è stata interamente rielaborata nel titolo terzo (articoli 26-31) della nuova legge, in relazione alle più vaste esigenze derivanti dall'ampio sviluppo della rete stradale e autostradale; in particolare, il precedente art. 41 del decreto n. 547, del 1948, concernente le spese dell'Azienda, è stato trasfuso con modificazioni nell'art. 27 della legge n. 59 del 1961, nel quale non figura più il comma aggiunto dalla legge n. 1331 del 1955, relativo alla destinazione dell'avanzo di gestione.

Le caratteristiche assunte dall'A.N.A.S. in tale nuovo assetto consistono in una più spiccata autonomia finanziaria ricollegabile non già, come ha ritenuto di poter sostenere l'Azienda, alla devoluzione — che non trova agganci nel testo normativo — di una parte di tributi erariali, ma alle cospicue risorse derivanti dall'accensione di prestiti.

È appena il caso di ricordare, in punto di fatto, che della facoltà di fare ricorso all'indebitamento per finanziare i propri programmi costruttivi l'Azienda si è largamente avvalsa in questi anni e che nel 1977, come si legge nella relazione (v. Atti parlamentari — Camera dei Deputati documento XIV, n. 3, volume 2°, pag. 215) annessa alla decisione n. 112 delle Sezioni riunite della Corte dei conti sul rendiconto del 1977, l'importo dei mutui ha rappresentato il 26,9 per cento degli accertamenti complessivi delle entrate.

Alla luce delle premesse considerazioni la soluzione della questione così delineata risulta assai agevole.

Si verte, invero, qui nell'ipotesi non di una legge generale che sia succeduta ad una legge speciale, ma in quella di una legge generale che,

subentrando ad altra di eguale natura, ha diversamente regolato la materia già disciplinata dalla precedente.

Ora, mentre nel primo caso la legge speciale, se non espressamente abrogata o chiaramente incompatibile, sopravvive alla legge generale, nel secondo la precedente legge generale cessa di aver vigore, per l'effetto automatico della nuova disciplina adottata in funzione di criteri incompatibili con quelli posti a base delle precedenti norme: si è cioè in presenza di una sorta di incompatibilità implicita, che comporta effetti abrogativi (art. 15 delle dispos. prel. c.c.; art. 67, terzo comma, della legge n. 59, del 1961).

In termini più semplici, si può notare che l'art. 41 del decreto n. 547 del 1948, come integrato dall'art. 1 della legge n. 1331 del 1955, recava una disciplina unitaria e coerente della gestione delle spese dell'Azienda, la quale, o si ritiene sopravvissuta nella sua globalità — ciò che è assolutamente da escludere — all'art. 27 della legge n. 59 del 1961, ovvero la si ritiene da questo travolta, nel qual caso, ovviamente, non può trasferirsi nel nuovo sistema una disposizione che — sia pure in un comma aggiunto — costituiva parte integrante di quello oramai abrogato.

Nè il silenzio del legislatore del 1961 sulla destinazione dell'avanzo di gestione potrebbe razionalmente interpretarsi come una tacita conferma della precedente disposizione, quasi che si fosse considerato superfluo ripetere un precedente precetto, perchè ritenuto attuativo di un principio generale, dal momento che se, vigendo l'antico assetto finanziario, il quale rendeva l'azienda dipendente finanziariamente dallo Stato, si era resa necessaria un'apposita norma per eliminare le perplessità allora insorte, a maggior ragione si sarebbe dovuto introdurre una norma siffatta nel nuovo sistema che conferiva all'Azienda, sotto l'aspetto considerato, una autentica autonomia finanziaria per la realizzazione dei propri programmi costruttivi.

D'altronde, deve anche osservarsi su un piano strettamente esegetico che l'altra ipotesi alternativa del versamento al Tesoro dello Stato dell'avanzo di gestione dell'Azienda comporterebbe che questa, disponendo nell'anno successivo di minori risorse, dovrebbe ricorrere a maggiori indebitamenti, ovvero ridimensionare i programmi costruttivi: soluzione questa, invero, inaccettabile sotto il profilo di una logica coerenza con la *ratio* della nuova disciplina della materia finanziaria.

Ritiene, pertanto, la Sezione che molteplici ed univoci argomenti sorreggano il giudizio di conformità a legge del decreto di accertamento dei residui per il cap. 245 dello stato di previsione della spesa dell'A.N.A.S. per l'esercizio 1977 e l'ordinativo diretto concernente il versamento all'entrata dell'Azienda medesima dell'avanzo di gestione relativo all'esercizio 1976.

In riguardo, invece, al decreto di accertamento dei residui relativo al cap. 519 dello stato di previsione della spesa dell'A.N.A.S., per il 1977 occorrono talune annotazioni specifiche, in modo particolare per quanto attiene alla denominazione di questo capitolo, che risulta formulato con espressioni letterali ben diverse da quelle usate a proposito del cap. 245 sopra esaminato.

Al riguardo, in relazione alla incontestabile natura di *mero accantonamento di fondi di bilancio*, che la denominazione del cap. 519 evidenzia, si è ritenuto dall'Amministrazione di poterne sostenere la legittimità con

riferimento, a parte l'asserita necessità — che qui non rileva — di dotarsi di una sede propria, all'espressione « somme disponibili », senza altra aggettivazione, contenute nell'articolo 31, terzo comma, della legge 7 febbraio 1961, n. 59, a norma del quale dette somme, « in eccedenza dei presumibili bisogni dell'Azienda possono essere imputate in conto corrente fruttifero presso la Cassa depositi e prestiti o investite in titoli di Stato ».

L'assunto dell'Amministrazione non può essere condiviso.

Non si ritiene, infatti, conferente il riferimento al terzo comma del citato art. 31, perchè basato su un dato letterale d'interpretazione equivoco se assunto isolatamente. Detto articolo, invero, con più disposizioni fra loro chiaramente connesse, si occupa delle disponibilità di cassa dell'A.N.A.S., il cui servizio è affidato alla Tesoreria centrale dello Stato: i primi due commi fanno obbligo dell'Azienda di versare in apposito conto corrente infruttifero presso detto Ufficio di tesoreria tutti i proventi ad essa devoluti; il terzo comma, che ripete una disposizione già presente sin nella prima legge istitutiva (art. 19, ultimo comma, della legge 17 maggio 1928, n. 1094) e avvalorata, quindi, da cinquant'anni di univoca applicazione, consente impieghi più vantaggiosi per le somme eccedenti i presumibili bisogni ed in forme che, proprio in relazione alla natura fluttuante delle disponibilità di cassa, hanno carattere di temporaneità e favoriscono agevoli smobilizzi.

Escluso, per le dette ragioni, ogni possibile riferimento ad una legge sostanziale, *l'accantonamento introdotto nel cap. 519 con il terzo provvedimento di variazioni al bilancio dello Stato e delle aziende autonome per l'esercizio 1977* risulta privo del necessario supporto legislativo; di conseguenza la somma ivi stanziata, che, siccome proveniente dall'avanzo di gestione dell'esercizio 1976, avrebbe dovuto incrementare, proprio in relazione alla denominazione del capitolo 161 dell'entrata dell'A.N.A.S. per l'esercizio 1977, la dotazione dei capitoli di spesa relativi alle opere stradali, non potendo essere reimpiegata per difetto di norma autorizzatrice, conserva la natura di *avanzo di gestione per l'esercizio 1977*. Conclusivamente solo a questo titolo la somma stessa può formare oggetto di formale accertamento ed essere conservata in conto resti per affluire, poi, all'apposito capitolo di entrata dell'esercizio 1978.

Il provvedimento qui da ultimo esaminato risulta, per i motivi e nei limiti sopra precisati, non conforme a legge.

P.Q.M.

ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto del Ministro per i lavori pubblici — Presidente dell'A.N.A.S. in data 2 maggio 1978, n. 6086 e l'ordinativo diretto n. 1, cap. 245 — es. 1977/res. in data 3 novembre 1977;

ricusa il visto e la conseguente registrazione al decreto del Ministro per i lavori pubblici — Presidente dell'A.N.A.S. in data 29 giugno 1978, n. 8547/1.

*Il Relatore*

F.to ROSARIO MARESCA

*Il Presidente*

F.to GAETANO TEMPESTA

PAGINA BIANCA



**ALLEGATO Q**

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**Pronuncia n. 942 del 1° febbraio 1979**

PAGINA BIANCA

*Deliberazione n. 942*

## REPUBBLICA ITALIANA

### LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 1° febbraio 1979

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 dicembre 1978, riguardante la nomina a dirigente generale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del dott. Giovanni Nasi;

visti i rilievi istruttori dell'Ufficio di controllo della Corte sugli atti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato n. 310 e 311 del 21 e 28 dicembre 1978;

viste le controdeduzioni dell'Amministrazione ai detti rilievi;

vista la relazione in data 11 gennaio 1979 del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero predetto;

vista l'ordinanza 18 gennaio 1979, con la quale il Presidente della Corte ha deferito la pronuncia sul visto e sulla registrazione del provvedimento anzidetto alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota 18 gennaio 1979, con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al Ministero del tesoro;

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

udito il relatore, Consigliere prof. Vittorio Guccione;

uditi i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e del Ministero del tesoro.

Ritenuto in

### FATTO

Con D.P.R. 20 dicembre 1978, è stata disposta, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, la nomina a dirigente generale, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del dott. Giovanni Nasi, estraneo all'Amministrazione dello Stato.

Con rilievo istruttorio n. 310 del 22 dicembre 1978 l'Ufficio di controllo della Corte sugli atti del Ministero dell'industria, del commercio e

dell'artigianato rilevava che, se è vero che il predetto art. 25 non prevede espressamente, ai fini dell'indicata nomina, limiti alla discrezionalità del Governo, è vero altresì che il corretto uso di siffatto potere discrezionale non potrebbe prescindere dalla dimostrazione del possesso, nella persona dell'estraneo nominando, di specifici requisiti e, in particolare, di quello relativo alla competenza notoriamente riconosciuta.

Precisava l'Ufficio, sotto tale profilo, che questo ultimo requisito è previsto dal legislatore in relazione al conferimento ad estranei all'Amministrazione dello Stato, ai sensi dell'art. 16, secondo comma, dello stesso D.P.R. n. 748 del 1972, dell'incarico di dirigenza a tempo determinato di direzioni generali o uffici simili, talchè una sistematica, e quindi corretta interpretazione della legge, indurrebbe logicamente a concludere che a maggior ragione la specifica competenza notoriamente riconosciuta dovrebbe essere assunta come requisito della nomina a dirigente generale senza determinazione di tempo. Il provvedimento veniva, così, restituito non registrato, atteso che della indicata « notoriamente riconosciuta specifica competenza richiesta », non era stata data contezza, non potendo soccorrere a tal fine il *curriculum* allegato al decreto e redatto, peraltro, in modo del tutto informale.

L'Amministrazione, aderendo, nella sostanza, alla tesi dell'Ufficio di controllo, trasmetteva nuovamente il provvedimento (foglio 27 dicembre 1978) integrando la premessa relativa alla proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nel senso che il Ministro aveva riferito sulla specifica competenza notoriamente riconosciuta al dott. Giovanni Nasi.

L'Ufficio di controllo replicava con ulteriore rilievo istruttorio n. 311 del 28 dicembre 1978, rilevando preliminarmente che la modificazione introdotta rendeva necessaria la convalida, quanto meno, del Ministro proponente. Sul punto della questione di fondo precisava che, ai fini del requisito richiesto dalla legge, non poteva ritenersi sufficiente la mera attestazione dell'Amministrazione occorrendo invece obiettivi atti ed elementi tali da dare contezza della riconosciuta notorietà della specifica competenza del nominato.

Nella risposta in data 5 gennaio 1979 il Ministro, nel restituire il provvedimento munito della sua convalida, ha osservato di non ritenere che il possesso dei requisiti specifici richiesti debba risultare da apposita documentazione la quale non potrebbe del resto consentire diverse valutazioni riservate al momento deliberatorio, in quanto in buona sostanza ciò atterrebbe non già alla legittimità ma al merito della proposta; ha aggiunto che il giudizio non potrebbe che restare circoscritto alla autorità da cui promana l'atto e sotto questo aspetto sottratto ad ulteriori valutazioni.

Le deduzioni del Ministro non sono state ritenute dal Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, idonee a superare l'insorto dissenso e pertanto, con relazione in data 11 gennaio 1979, il Consigliere stesso ha rimesso gli atti al Presidente della Corte il quale, con l'ordinanza in epigrafe, ha deferito la pronuncia sul provvedimento alla Sezione del controllo, all'uopo convocandola per l'adunanza odierna.

In una memoria successivamente depositata l'Amministrazione sottolineava che gli atti di nomina a dirigente generale si qualificano come atti di alta amministrazione e, come tali, espressione di ampio potere discrezionale che non incontra limiti in situazioni giuridiche soggettive e non necessita di motivazione eccedente quella strettamente necessaria a designare le fonti del potere medesimo. All'uopo veniva fatto richiamo ad opinioni dottrinali e a indirizzi giurisprudenziali anche di questa stessa Corte.

Premesso che provvedimenti del genere sono stati sempre ammessi a registrazione l'Amministrazione aggiungeva che la valutazione della notoria competenza è stata fatta dal Consiglio dei Ministri e quindi ogni altra indicazione si sostanzierebbe in un esame di merito. Veniva, infine, allegato, in via assolutamente sussidiaria, un nuovo *curriculum*, attestato veritiero, in cui si delinea la figura e si afferma la competenza del dottor Nasi.

In sede di discussione orale il rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, oltre ad illustrare — sotto ogni profilo confermandole — le argomentazioni già dedotte nelle risposte ai rilievi dell'Ufficio di controllo e nella memoria successivamente depositata, ha sottolineato che gli artt. 16 e 25 del D.P.R. n. 648 del 1972 integrerebbero fattispecie ben distinte, onde il particolare requisito della notoria competenza sarebbe richiesto soltanto nel caso di incarico a funzioni di dirigente generale e non già nel caso di nomina.

Mentre alle argomentazioni del rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha dichiarato di aderire il rappresentante del Ministero del tesoro, quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sostenuto che le due norme andrebbero intese siccome rispondenti alla medesima « ratio », precisando anche che il requisito della specifica competenza notoriamente riconosciuta, indicato dalla legge per l'incarico di dirigente generale a tempo determinato, a maggior ragione dovrebbe essere richiesto per la nomina alla stessa funzione, senza determinazione di tempo.

Considerato in

#### DIRITTO

Le argomentazioni dedotte dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a sostegno della legittimità del provvedimento, puntano in sostanza su due motivi: *a*) gli atti di nomina a dirigente generale si qualificano come atti di alta amministrazione e, in quanto tali, sono espressione di ampio potere discrezionale, onde non sarebbe ammissibile alcun sindacato oltre a quello relativo agli aspetti strettamente formali del provvedimento; *b*) l'art. 25, secondo comma, del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 non richiede requisito alcuno nell'estraneo alla Amministrazione che il Governo ritenga di nominare dirigente generale; del tutto diversa, e quindi arbitrario l'accostamento, sarebbe invece l'ipotesi dell'art. 16, secondo comma, dello stesso D.P.R. n. 748 del 1972, che prevede (come già l'art. 380 del D.P.R. n. 3 del 1957) l'incarico ad estranei di funzioni dirigenziali, stabilendo, per questo caso e soltanto per questo, il requisito della specifica competenza notoriamente riconosciuta.

Vale aggiungere che tale secondo profilo è stato formulato nella memoria depositata successivamente alla ordinanza di deferimento della questione alla Sezione del controllo, mentre in un primo tempo, e cioè in sede di risposta al rilievo, l'Amministrazione, sostanzialmente aderendo alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, aveva rettificato le premesse del provvedimento con la precisazione che il Ministro proponente aveva riferito sulla specifica competenza riconosciuta al dott. Giovanni Nasi.

Le argomentazioni come sopra dedotte non sono però giuridicamente fondate.

La Sezione certamente non ignora le posizioni, non sempre del tutto univoche, della dottrina, nonché gli orientamenti giurisprudenziali, peraltro non recenti, anche di questa Corte a Sezioni riunite, sulla configurazione degli atti di provvista dei posti relativi a funzioni di più alto livello nell'ambito dell'apparato della pubblica amministrazione — dalla legge demandati al discrezionale e fiduciario apprezzamento del Governo — agli effetti essenzialmente dei limiti che possono derivarne in sede di sindacato di legittimità nel giudizio amministrativo.

E da ricordare tuttavia come la più recente giurisprudenza costituzionale abbia dato luogo su questo punto ad una svolta decisamente evolutiva, nel senso di ritenere non più indiscriminato e senza limiti siffatto potere governativo di provvista, dovendosi invece tenere conto di quelle indicazioni costituzionali (fra l'altro, l'art. 97) intese a salvaguardare la fondamentale esigenza del buon andamento della pubblica amministrazione e dalle quali discende, di necessità, che di particolare qualificazione siano i soggetti chiamati a ricoprire tali funzioni.

In altri termini, recependo il principio ormai di pacifica acquisizione nella giurisprudenza costituzionale — secondo cui, ai fini della interpretazione delle norme ordinarie, non deve trascurarsi il rapporto, potrebbe dirsi, di dipendenza, che passa tra queste e i precetti costituzionali, se non altro perchè opinando diversamente, verrebbero in evidenza profili di incostituzionalità — deve darsi per implicita, nelle norme che siffatto potere attribuiscono al Governo, l'esistenza di limiti ben precisi che attengono sia ai profili qualitativi della scelta sia alle garanzie della verifica del procedimento. E ciò comporta, come ha affermato la Corte costituzionale (sentenza 19 dicembre 1973, n. 177), in una fattispecie che sul piano dei principi perfettamente corrisponde a quella che qui interessa, non soltanto che la scelta debba cadere su persone specificamente idonee alla funzione, ma anche che detta idoneità sia concretamente accertata e che di ciò sia data in ogni modo contezza, entro limiti, ovviamente, compatibili con la natura discrezionale e fiduciaria del provvedimento di nomina.

D'altra parte, a ben guardare, le istanze anzidette, che si richiamano a principi decisamente canonizzati nel testo costituzionale, trovano già soddisfazione nella attuale legislazione a livello ordinario, se di questa si fa una razionale sistemica rilettura.

Deve rilevarsi anzitutto, a questo proposito, l'equivoco in cui è caduta l'Amministrazione allorchè assimila l'istituto dell'incarico di funzioni a livello di dirigenza generale previsto dall'art. 16, secondo comma del D.P.R. n. 748 del 1972, all'incarico di studio di particolari problemi regolato dall'art. 380 del D.P.R. n. 3 del 1957 nel testo sostituito dall'art. 152 del

D.P.R. n. 1077 del 1970, per ricavarne l'inconferenza di ogni accostamento con la nomina a dirigente generale, in ordine alla quale il secondo comma dell'art. 25 del D.P.R. n. 748 altro non farebbe che richiamare la disciplina dettata dalla precedente normativa.

Vero è invece che l'incarico di funzioni a livello di dirigenza è istituito del tutto diverso dall'incarico di studio di particolari problemi, il primo riguardando la preposizione di un soggetto ad una direzione generale o a uffici centrali assimilabili, e quindi l'inserimento del soggetto stesso a tutti gli effetti nell'organizzazione amministrativa, alla medesima stregua, e con non diversi *status*, funzioni e responsabilità, di ogni altro dirigente generale, da cui differisce soltanto per il tratto della temporaneità dell'incarico; mentre il secondo realizza il mero affidamento dello studio e della soluzione di particolari problemi attinenti agli affari di competenza dell'Amministrazione e, quindi, in questa area destinato ad esaurirsi senza che ricorra alcuno dei tratti che sono stati delineati per il primo istituto.

L'incarico di funzioni a livello di dirigenza generale è, in buona sostanza, istituto nuovo, che non ha precedenti nel nostro ordinamento e che — suggerito presumibilmente dalla contingente situazione di incertezza, in quel tempo, della struttura delle amministrazioni centrali in dipendenza del trasferimento delle funzioni alle regioni — rappresenta di certo modello agevole e flessibile per una moderna organizzazione amministrativa. Esso, tuttavia, vale ripetere, nulla ha, nella sua realtà effettuale, che lo differenzia dalle funzioni di dirigenza generale, attribuita senza determinazione di tempo, onde in disparte le già rilevate indicazioni che si traggono dai principi costituzionali, non sarebbe razionale ipotizzare che diversi requisiti e condizioni soccorrano alla provvista dell'una e dell'altra funzione.

Può aggiungersi, anzi, che la specifica competenza notoriamente riconosciuta (che poi, a ben guardare, altro non riproduce se non quella qualificazione di idoneità allo svolgimento delle funzioni di cui parla la Corte costituzionale nella ricordata sentenza), se è richiesta dalla legge per l'incarico a tempo determinato, a maggior ragione deve essere assunta come requisito della nomina a dirigente generale senza determinazione di tempo.

In altri termini, e per concludere, la corretta lettura della norma non può essere fatta al di fuori dello schema appena indicato, talchè a sostegno del legittimo esercizio del proprio potere, l'Amministrazione deve dare contezza della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge.

Così disattesa la tesi di fondo dell'Amministrazione, la Sezione è però in grado di verificare se nella specie sia stato rispettato il criterio normativo, dato che l'Amministrazione stessa, oltre ad integrare le premesse del provvedimento con l'indicazione che in sede di proposta il Ministro aveva riferito sulla specifica competenza notoriamente riconosciuta al dott. Giovanni Nasi, ha ritenuto — sia pure in via espressamente dichiarata subordinata — di allegare un nuovo *curriculum* del nominato, attestato veritiero dal Ministro.

La mera indicazione, nelle premesse del provvedimento, dalla sussistenza dei requisiti di legge (e cioè la dichiarazione della specifica competenza notoriamente riconosciuta) non può di certo ritenersi esaustiva ai

fini della verifica che, sul piano della legittimità, deve farsi in questa sede.

Soccorrono tuttavia i dati del nuovo *curriculum* del nominato, da cui può rilevarsi che il dott. Masi svolge, da tempo, funzioni, in apparati pubblici, che comportano il riconoscimento di specifiche competenze (componente della commissione interministeriale della programmazione economica e di organi di amministrazione di enti pubblici economici di particolare rilievo) il che appare sufficiente a suffragare, nel rispetto della legge, l'apprezzamento fatto dal Governo.

Il provvedimento pertanto può ritenersi conforme a legge.

P.Q.M.

ammette al visto e alla registrazione il provvedimento in epigrafe.

*Il Relatore*

F.to VITTORIO GUCCIONE

*Il Presidente*

F.to GAETANO TEMPESTA