

ATTI PARLAMENTARI

IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis

n. 2

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1835

con cui si dichiara: a) non esservi motivi di rilievo nella designazione e nella conseguente nomina di un avvocato dello Stato in seno al Consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema in rappresentanza del Ministero del turismo e dello spettacolo; b) non conforme a legge il pagamento all'avvocato dello Stato, membro del Consiglio di amministrazione del succitato ente, del compenso di cui alla nota del Ministro delle partecipazioni statali del 17 maggio 1985, prot. 133/Ris.

Presentata alla Presidenza il 5 febbraio 1986

PAGINA BIANCA

Derminazione n. 1835

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 8 ottobre 1985 e del 29 ottobre 1985;
visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;
esaminati gli atti;
udito il relatore Consigliere dott. Nunzio De Rensis;

RITENUTO IN FATTO

Con decreto del Ministro per le Partecipazioni Statali del 25 aprile 1985, veniva ricostituito, per il triennio 1985/1988, il Consiglio di Amministrazione dell'E.A.G.C. - Ente Autonomo di Gestione per il Cinema - che, ai sensi dell'art. 4 del vigente Statuto, è composto di nove membri, di cui quattro designati rispettivamente "in rappresentanza" del Ministero delle Partecipazioni Statali; del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica; del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Tra i membri di designazione ministeriale quello del Ministero del Turismo e dello Spettacolo risulta essere un

avvocato dello Stato, in situazione, quindi, analoga a quella considerata illegittima dalla determinazione della Corte dei conti n° 1741 assunta nell'adunanza del 6 dicembre 1983.

Dall'istruttoria al riguardo esperita è risultato che l'avvocato dello Stato dr. Massimo Massella Ducci Teri era alla data della designazione e della nomina, ed attualmente è, Consigliere giuridico del Ministro del Turismo e dello Spettacolo.

In relazione alla posizione di "status" giuridico rivestito dal predetto componente del Consiglio di Amministrazione dell'E.A.G.C., in quanto non appartenente a ruolo dirigenziale dell'Amministrazione rappresentata, il Magistrato preposto al controllo ex art. 12 della legge 259 del 1958, sollevava questione di legittimità del menzionato decreto di nomina, per la parte concernente la nomina del rappresentante del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, per contrasto con il disposto degli artt. 2 e 52 del D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 e 62 del t.u. 10 gennaio 1957 n. 3, nell'interpretazione che di tali norme è stata data dalla Sezione del Controllo sugli enti di cui alla legge 259 del 1958, in determinazione n. 1219 del 14 gennaio 1975, confermata da successive pronunce della stessa Se-

zione, di cui la più recente è la già citata n. 1741 del 6 dicembre 1983, secondo cui "spetta ai dirigenti (dello Stato) la rappresentanza dell'Amministrazione e la cura degli interessi della medesima presso gli enti e le società sottoposte alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge"; espressione quest'ultima intesa nel senso che "il compito di rappresentare la propria amministrazione spetta ai dirigenti soltanto in via ordinaria, a meno cioè di espressa, diversa statuizione ed è pertanto ad essi che l'Amministrazione dello Stato deve far ricorso quando il potere di conferimento dell'ufficio non sia diversamente vincolato".

L'illustrata questione di legittimità, nei termini esposta, è stata prospettata, con lettera a firma del presidente di Sezione preposto al coordinamento della Sezione di controllo enti, in data 5 settembre 1985 prot. 5128/24, ai Ministeri delle Partecipazioni Statali, Tesoro, Turismo e Spettacolo nonché all'E.A.G.C., con invito a presentare al riguardo, se ritenuto opportuno, deduzioni scritte e per essere sentiti all'adunanza della Sezione, fissata per la decisione dell'affare.

In tale nota è stato fatto presente, altresì, che la questione sarebbe stata esaminata anche per i riflessi concernenti l'art. 17 della legge 97 del 1979, in quanto

dalla documentazione in possesso della Sezione risultava che il nominato avvocato dello Stato, membro del Consiglio di Amministrazione dell'E.A.G.C., aveva percepito ratei del compenso annuale di lire 15.000.000,= al lordo delle ritenute di legge, stabilito dal Ministro delle Partecipazioni Statali con nota del 17 maggio 1985 prot. 131/Ris..

I Ministeri interpellati e l'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema non hanno fatto pervenire alcun documento e deduzioni scritte nè per l'adunanza della Sezione dell'8 ottobre 1985 e neppure per la successiva del 29 ottobre dello stesso anno.

All'adunanza dell'8 ottobre 1985 si è presentato un primo dirigente del Ministero delle Partecipazioni Statali il quale ha fatto presente oralmente che, con riguardo alla determinazione 1741, in ottemperanza della quale il Ministro competente aveva proceduto all'annullamento del decreto di nomina dichiarato non conforme a legge dalla Sezione del controllo enti, il Tribunale Amministrativo del Lazio (Sez. II) aveva statuito l'annullamento del decreto ministeriale di sostituzione, interpretando la legislazione vigente nella materia, almeno per quanto riguardava la posizione degli

avvocati dello Stato e dei magistrati in genere, in modo
difforme da quanto ritenuto dalla Sezione enti nell'indica-
ta determinazione n. 1741.

Il predetto dirigente ha, inoltre, sostenuto che l'art.
2 del D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, avrebbe soltanto carat-
tere enunciativo ed esemplificativo delle competenze dei
dirigenti statali e che, pertanto, dal medesimo non può de-
dersi alcun vincolo al potere di designazione e di nomina
del Ministro, costituendo, invece, un semplice criterio le-
gittimante i dirigenti dello Stato ad assumere gli incari-
chi in questione.

Concludeva sull'argomento, rappresentando che il potere
di nomina, scelta, designazione, attribuito ai Ministri in
funzione della preposizione al vertice dei rispettivi dica-
steri, è un potere discrezionale riconosciuto proprio in
relazione alle specifiche e contingenti necessità dell'Ammi-
nistrazione, valutabili di volta in volta in relazione alla
realtà della situazione di fatto esistente e non a priori
in via astratta e generale; un tale potere, quindi, non po-
teva risultare vincolato se non da puntuali disposizioni
legislative.

L'indicato dirigente, infine, non si esprimeva sulla

spettanza o meno all'avvocato dello Stato del compenso stabilito nella citata nota ministeriale per i Consiglieri di amministrazione dell'E.A.G.G., in quanto, al momento, l'Amministrazione non era al corrente delle riscossioni a tale titolo effettuate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Nelle diverse occasioni in cui la Sezione ha avuto modo di occuparsi di questioni analoghe a quella delineata in premessa, sono stati tenuti fermi i principi interpretativi in materia di "designazione", "scelta" di rappresentanti della Pubblica Amministrazione in seno agli organi collegiali degli enti pubblici, elaborati nella determinazione 1219 del gennaio 1975, determinazione che, val bene ricordare, venne assunta al fine di accertare l'applicabilità, nei confronti dei dirigenti dello Stato, del divieto, di cui all'art. 50 del D.P.R. 748/1972, di percepire compensi in aggiunta allo stipendio per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza.

E' di tutta evidenza che la fattispecie ora all'esame della Sezione presenta elementi diversi ed altrettali situazioni giuridiche, per cui l'applicabilità di tutti i principi e delle conseguenti affermazioni, contenuti nella predetta determinazione 1219, deve essere riconsiderata al fine di riscontrarne l'adequatezza e l'aderenza alla fattispecie da valutare.

Non v'è dubbio sulla validità ed applicabilità al caso in esame dei principi desumibili dalle seguenti affermazioni contenute nella giurisprudenza della Sezione: "al di là delle molteplici forme usate dal legislatore - scelto, designato, rappresentante - il rapporto tra Amministrazione designante e soggetto designato si compendia in ciò: che i soggetti chiamati a rappresentare le Amministrazioni statali negli organi collegiali degli enti pubblici sono portatori degli interessi di quelle Amministrazioni"; "l'idoneità ad intendere tali interessi ed a rendersene interpreti viene solo talvolta identificata in modo esplicito (Il Direttore Generale del Tesoro; il Ragioniere Generale dello Stato; il dirigente superiore ecc. ecc.) con un grado di specificazione variabile; "il potere di conferimento dell'ufficio è previsto in funzione delle attribuzioni del

la singola Amministrazione"; "anche il potere di scelta (designazione) in parola è attribuito all'Amministrazione e, per essa, all'autorità che ne è posta al vertice, non a titolo personale, ma per l'esercizio di compiti che ad essa sono affidati nel quadro di una ripartizione funzionale delle competenze allo Stato spettanti in base alle leggi vigenti".

Ancora da ritenere applicabile è l'affermazione che "l'Amministrazione dello Stato - come in genere tutti gli organismi inquadrati nell'ambito della Pubblica Amministrazione - svolge i compiti ad essa affidati mediante il proprio apparato burocratico ed a questo deve attingere quando il potere di conferimento in questione risulta genericamente attribuito, ossia quando lo stesso non risulti diversamente vincolato, ovvero la formulazione della norma sia tale da non consentire alcun dubbio sull'ampia discrezionalità del designante".

Fermi i riportati principi, escludenti che le persone estranee all'apparato dello Stato possano rappresentare l'Amministrazione negli organi collegiali degli enti pubblici; ritenuto che alla fattispecie, concernente un ente pubblico economico, non sia applicabile il disposto dello

art. 32 della legge 70 del 1975, in quanto limitativo di competenza e quindi non applicabile a situazioni giuridiche non contemplate puntualmente dalla norma stessa, va esaminato se i predetti principi escludano anche che un dipendente dello Stato, con qualifica di avvocato, o magistrato (fatte salve le disposizioni speciali per ciascun ordine di appartenenza), incardinato nell'Amministrazione designante mediante un rapporto di servizio, autorizzato dall'Istituto di appartenenza, possa legittimamente rappresentare gli interessi del dicastero che lo designa.

Sono in questione i limiti del potere discrezionale del Ministro designante, in relazione al valore ed alla portata del disposto dell'art. 2 del D.P.R. 748 del 1972, la cui formulazione dovrebbe, appunto, costituire il limite di tale potere discrezionale.

Il citato art. 2, nell'elencare i compiti ai quali i dirigenti dell'Amministrazione statale attendono, contempla, tra gli altri, anche la "rappresentanza dell'Amministrazione e cura degli interessi della medesima presso gli enti e le società sottoposte alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge".

L'espressione "nei casi previsti dalla legge" comporta che il potere di designazione del Ministro competente trova la sua concreta disciplina nei contenuti specifici delle previsioni legislative esistenti: senza margini di discrezionalità, quando la legge prevede una precisa qualificazione dirigenziale dell'Amministrazione dello Stato (il Ragioniere Generale dello Stato, il Direttore Generale del Tesoro ecc. ecc.); con una discrezionalità limitata all'ambito della categoria, quando la norma prevede "un funzionario" "un dirigente" di un certo dicastero. Ed, infatti, tali formulazioni legislative (statutarie, regolamentari) sono rinvenibili nelle disposizioni vigenti che regolano la composizione dei collegi di amministrazione e di controllo di enti pubblici. Proprio lo Statuto dell'E.A.G.C. (art. 7), nella previsione concernente il Collegio sindacale dell'Ente dispone, che lo stesso "è costituito da un funzionario del Ministero delle Partecipazioni Statali, da un funzionario del Ministero del Tesoro, da un funzionario del Ministero del Turismo e dello Spettacolo.....".

Quando, invece, la formulazione legislativa si traduce

nella formula "un rappresentante del Ministero...", com'è nel caso di specie, la discrezionalità del Ministro designante appare vincolata soltanto dall'esigenza che il soggetto scelto appartenga all'apparato dello Stato, che il medesimo risulti incardinato nell'Amministrazione designante mediante un valido ed attuale rapporto di servizio, nonchè dall'esistenza di obiettive ragioni d'interesse pubblico che ne rendano opportuno l'incarico e quindi la designazione.

Il disposto dell'art. 2 citato, infatti, non comporta di per se un'attribuzione esclusiva di competenza in capo ai dirigenti dell'Amministrazione, in quanto l'indicazione del compito di rappresentare l'Amministrazione presso gli enti e le società sottoposte alla vigilanza dello Stato, risulta attribuzione di competenza con valore cogente (vincolante) soltanto nei casi previsti dalla legge, quindi soltanto in presenza di ulteriori specificazioni legislative della cui esistenza, portata e significato si è detto in precedenza.

Una diversa interpretazione del predetto art. 2 comporterebbe ingiustificati limiti al potere discrezionale dell'autorità governativa, in assenza di una inequivoca disposizione legislativa.

Va anche esaminato se l'incardinamento funzionale, nelle diverse forme in cui si realizza, comportando compiti "di mera collaborazione tecnica, sia pure altamente qualificata, ma interna all'Amministrazione, non avendo la facoltà di impegnare la volontà all'esterno, con assunzione diretta della relativa responsabilità", comporti anche una sorta di incapacità d'ordine generale alle "volizioni esterne" dei soggetti incardinati funzionalmente nel Ministero, cosicchè la scelta, la designazione, la nomina sarebbe da escludere anche per tale ragione.

L'affermazione è esatta, per quanto riguarda la posizione giuridica ed il valore dell'attività svolta dai soggetti in parola nell'ambito del Ministero in cui operano, ma non ha alcuna attinenza ed incidenza con la questione in esame. Qualsiasi designato: dirigente, funzionario, avvocato dello Stato, magistrato, una volta nominato componente dell'organo collegiale dell'ente pubblico, non ha, nè potrebbe avere, la possibilità di esprimersi, all'interno dell'ente, per il Ministero impegnandone la volontà.

Il compito dei componenti gli organi collegiali degli enti pubblici è - come noto - quello di contribuire a formare la volontà collegiale dell'organo di Amministrazione, o di controllo e di operare nell'interesse e per le finalità dell'ente e non di pronunciarsi all'interno del medesimo per l'Amministrazione che lo ha designato; quest'ultima ha i suoi organi competenti, che si esprimono in base alle funzioni loro assegnate dalla legge per adempiere ai compiti di vigilanza (direttiva e controllo) e/o per perseguire gli interessi di settore che fanno capo al dicastero designante.

La Sezione, pertanto, ritiene che il potere di designazione e conseguente nomina, ove non sia vincolato da prescrizioni legislative che individuino il soggetto da nominare o la categoria dei dipendenti pubblici dello Stato da designare, possa essere esercitato per motivi di interesse pubblico attingendo anche a quei dipendenti dello Stato che si trovino in collegamento funzionale, sulla base di un rapporto di servizio, con l'Amministrazione designante, com'è nel caso in esame.

Per completezza di esposizione va anche ribadito quanto la Sezione ebbe a precisare nella determinazione n° 1741, in ordine alla permanenza dei requisiti individuati: status di dipendente dello Stato e incardinamento funzionale nell'Amministrazione designante.

La Sezione, all'epoca, precisò che i predetti requisiti devono sussistere non soltanto al momento della designazione e nomina, ma anche durante lo svolgimento dell'incarico, costituendo il presupposto per una valida rappresentanza degli interessi pubblici dell'Amministrazione designante.

Ritenuta per i suesposti motivi conforme a legge la designazione e la conseguente nomina dell'avvocato dello Stato in seno al Consiglio di Amministrazione dell'E.A.G.C., la Sezione deve conseguentemente valutare se al medesimo, ai sensi dell'art. 17 della legge n° 97 del 1979, sia fatto divieto, o meno, di percepire il compenso stabilito dal Ministro vigilante per i componenti dell'organo di amministrazione dell'E.A.G.C., come indicato in parte di fatto.

Il divieto posto dall'art. 17 citato, 1° comma, concerne "indennità, proventi o compensi per prestazioni in favore della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici o di società a partecipazione pubblica", mentre il secondo comma dello stesso articolo dispone che "sono comunque esclusi dal divieto (oltre ad alcuni trattamenti di carattere generale, come l'aggiunta di famiglia, la tredicesima mensilità ecc. ecc., o particolare, come per l'esercizio di funzioni elettive, o per la partecipazione ad operazioni di concorso, ecc. ecc.) i proventi, i compensi e le indennità spettanti.... per ogni altro incarico per il quale la partecipazione è prevista dalla legge come obbligatoria".

Dalla lettera del primo comma dell'art. 17 citato, si ricava il divieto per il magistrato di percepire compensi per prestazioni rese in favore di enti pubblici, ma non anche il divieto di effettuare le prestazioni, a meno che tale divieto non scaturisca da altre disposizioni vigenti nell'ordinamento di appartenenza del magistrato (dell'avvocato dello Stato).

Ritenuta ammissibile la prestazione gratuita, è da esaminare se le eccezioni previste nel secondo comma del medesimo articolo, siano applicabili al caso in parola.

Orbene, le specificazioni ivi indicate fanno riferimento a situazioni già disciplinate dalla legislazione in vi-

gore (tredicesima mensilità ecc.) o individuate nello stesso secondo comma dell'art. 17, ma poichè tale elencazione non avrebbe potuto mai esaurire tutte le ipotesi previste nell'ordinamento giuridico vigente, il legislatore dell'art. 17 ha ritenuto, con una espressione di carattere generale, di tipo residuale, di richiamare tutte le previsioni vigenti in materia di incarichi per i magistrati (avvocati dello Stato) nonchè quelle che lo stesso legislatore avrebbe potuto emanare successivamente.

L'espressione, semplice e lineare, giova ricordarlo, è: "ogni altro incarico per il quale la partecipazione è prevista dalla legge come obbligatoria".

Poichè è fondamentale e consolidato principio interpretativo che disposizioni legislative facenti eccezione a regole generali devono essere interpretate e quindi applicate secondo il loro significato letterale e la loro specifica portata, ne deriva che, ai sensi dell'art. 17 citato, compensi, indennità e proventi possono essere percepiti dai destinatari della disposizione soltanto quando la legge stessa - previsioni del genere non mancano nell'ordinamento giuridico vigente - prescriva che sia "un magistrato" (o un avvocato dello Stato) membro di un certo organo collegiale di un ente pubblico.

Non è questa l'ipotesi all'esame della Sezione: la norma regolatrice la composizione del Consiglio di Amministrazione dell'E.A.G.C. non fa riferimento ad un avvocato dello Stato, ma soltanto ad "un rappresentante" del Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Del resto l'avvocato dello Stato (il magistrato) incardinato funzionalmente in posizione di collaborazione in un dicastero, non ha alcun obbligo giuridico di accettare l'incarico, non rientrando il medesimo tra i contenuti del rapporto di collaborazione e di incardinamento funzionale. Alla volontarietà dell'incarico consegue la gratuità del medesimo, situazione che non presenta alcun contrasto con l'ordinamento giuridico vigente, tanto più che la partecipazione ai lavori degli organi collegiali degli enti pubblici è normalmente ristorata con la corresponsione di un gettone di presenza, che solo in parte ha natura di rimborso forfettario di spese.

P. Q. M.

Dichiara non esservi motivi di rilievo nella designazione e nella conseguente nomina di un avvocato dello Stato

in seno al Consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema in rappresentanza del Ministero del Turismo e dello spettacolo;

dichiara a norma dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958 n. 259, non conforme a legge il pagamento all'avvocato dello Stato, membro del Consiglio di Amministrazione dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, del compenso di cui alla nota del Ministro delle Partecipazioni Statali del 17 maggio 1985 Prot. 133-Ris..

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Tesoro, al Ministro delle Partecipazioni Statali, al Ministro del Turismo e dello Spettacolo, al Ministro della Pubblica Istruzione, al Presidente dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, alla Procura Generale della Corte dei Conti per gli eventuali adempimenti di competenza e ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

IL RELATORE

(Dr. Nunzio De Rensis)

IL PRESIDENTE

(Dr. Edmondo Colabucci)

p.c.c.
IL DIRIGENTE
DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
(Dr. Salvatore Papale)

