

ATTI PARLAMENTARI

IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis

n. 4

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1898

con cui si dichiara la sussistenza degli estremi di legge per l'assoggettamento dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64, al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259

Presentata alla Presidenza il 20 gennaio 1987

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1898**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI
LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 16 dicembre 1986;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n.1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n.259;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti con cui è stata convocata per il 16 dicembre 1986 la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

udito il relatore Consigliere dott. Osvaldo De Tullio;

CONSIDERATO IN FATTO

La legge 1° marzo 1986, n.64, nell'ambito del complesso normativo rivolto a dare una nuova "disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno" d'Italia istituisce, all'art.4, una "Agenzia per la promozione dello sviluppo

del Mezzogiorno". Compito di tale Agenzia è quello di concorrere, insieme agli enti di cui al successivo art.6 (FINAM, FIME, INSUD, ITALTRADE, FORMEZ, IASM) "all'attuazione degli interventi", descritti nell'art.1, straordinari ed aggiuntivi "nei territori meridionali di cui all'art.1 del T.U. approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n.218".

Lo stesso art.1 provvede al finanziamento globale necessario per il periodo 1985-1993 mediante un "apporto complessivo di L. 120.000 miliardi".

Per l'esaurimento delle attività residue della cessata Cassa del Mezzogiorno l'art.5 istituisce "una gestione separata con autonomia organizzativa e contabile".

Per quanto attiene alla tematica del controllo della Corte dei conti previsto dall'art. 100 Cost. e dalla legge 21 marzo 1958, n.259 deve dirsi che nessuna norma della legge n.64 se ne occupa specificamente.

Per quanto concerne, invece, il controllo interno, il sesto comma dell'art.4 prevede un Collegio dei revisori dei conti, che dura in carica 3 anni, è composto di 3 membri effettivi e 3 supplenti ed è presieduto da un consigliere della Corte dei conti nominato dal Presidente di quell'Istituto.

La fonte normativa che regola, in attuazione del disposto dell'art. 100 Cost., l'esercizio del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, è costituita, come è noto, dalla richiamata legge n.259/1958.

Questa prevede due diverse strumentazioni dell'attività di controllo. Una di esse è riferita agli enti che ricevono "contribuzioni ordinarie", la cui definizione normativa, agli specifici fini, è contenuta nell'art.2.

Per tali enti l'accertamento della sussistenza della contribuzione e, quindi, la sottoposizione a controllo è dichiarata con apposito atto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La seconda ipotesi normativa è contenuta nell'art.12 della legge 259 e si riferisce ad interventi finanziari statali realizzati mediante "apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria".

Per questi enti è sancita la presenza di un magistrato della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e revisione.

Per il loro assoggettamento a controllo non è espressamente prevista la emanazione di alcun provvedimento formale.

La legge n.259/1958 reca, altresì, una norma specifica per quanto concerneva la cessata Cassa per il Mezzogiorno. L'art. 14, infatti, disponeva che "nulla è innovato a quanto dispone l'art. 21 della legge 10 agosto 1950, n. 648 sulla istituzione della Cassa"; articolo poi sostituito dalla più recente formulazione contenuta nell'art. 17 del T.U. 6 marzo 1978, n.218. Ambedue le disposizioni si limitavano a dettar norme in tema di composizione del Collegio dei Revisori.

L'art. 14 fu interpretato nel senso che esso assoggettava "in modo diretto l'ente alla disciplina della legge" - e, cioè, al controllo della Corte - "con la sola differenza che, mentre per gli altri enti, cui lo Stato abbia contribuito con apporto al capitale, ai sensi dell'art. 12, il controllo è esercitato da un magistrato della Corte all'uopo nominato, tale funzione, nei confronti della Cassa, per effetto dell'art.14, viene assolta dal magistrato presidente del Collegio dei Revisori" (Relazione della Corte al Parlamento sugli esercizi 1960-1961 e 1961-1962). In tale senso si è operato fino alla estinzione dell'ente (Cassa per il Mezzogiorno) a cui l'art.14 in parola faceva testuale riferimento.

Occorre ora stabilire - e sul punto la Sezione è chiamata a pronunciarsi - se la norma sull'art. 14 sia suscettibile di applicazione espansiva ad un ente diverso da quello al quale essa faceva esplicito riferimento.

Per quanto concerne il secondo punto sul quale la Sezione deve esprimere il suo giudizio è stato già detto che la vigente normativa non prevede, per il caso degli interventi finanziari di cui all'art. 12 legge 259/1958, la emanazione del provvedimento di sottoposizione a controllo previsto dall'art. 3 solo per gli enti che fruiscono di "contribuzioni".

Tuttavia i comportamenti fin qui tenuti sono in direzione diversa; e ciò sulla base dell'avviso di una Commissione interministeriale che, nel 1960, subito dopo l'entrata in vigore della legge 259, si occupò della determinazione dei criteri per la identificazione degli enti da assoggettare al controllo della Corte.

Si ritenne in tale sede la necessità del provvedimento "tuttocchè non espressamente previsto" - in virtù del concetto della "unitarietà ed omogeneità del sistema normativo" che non tollererebbe l'assoggettamento a controllo in via automatica in dipendenza di requisiti non accertati in concreto, tenuto anche conto del fatto che solo l'Amministrazione

attiva - si disse - disponeva "dei dati relativi agli apporti al patrimonio o, in difetto, del potere di indagine per acquisirli". Concorse a quell'avviso anche la circostanza che l'art. 15 della legge 259, nel fissare il termine per la modifica delle norme concernenti la composizione dei Collegi sindacali conseguenti alla nuova strutturazione del controllo della Corte, lo faceva decorrere dalla data di comunicazione del decreto di sottoposizione senza distinguere gli enti per cui tale decreto era normativamente previsto da quelli per i quali previsto non era.

Per la risoluzione delle questioni di cui dianzi, il Presidente della Corte ha convocato la competente Sezione del controllo per il giorno 9 dicembre 1986 - poi spostato a data odierna - dando comunicazione, anche mediante l'invio di apposito documento, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, al Ministero del Tesoro ed alla Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno che la stessa sarebbe stata chiamata ad esprimere il proprio giudizio sui seguenti punti:

- 1) se l'art. 14 della legge n.259/1958 possa trovare applicazione, nella interpretazione che fu a suo tempo data, anche nei confronti della Agenzia creata dall'art.4 della legge

n. 64/1986;

- 2) se la disposizione di cui all'art. 1 della legge n.64/1986, che prevede "all'intervento straordinario... con un apporto complessivo di lire 120.000 miliardi" realizzi, in una con le altre circostanze della fattispecie, il disposto di cui all'art.12 della legge n.259/1958;

- 3) se la nomina del magistrato previsto dallo stesso art.12 debba essere preceduta dal decreto di cui al primo comma dell'art.3 della legge 259/1958 posto che l'emanazione di esso è testualmente prevista per l'accertamento delle condizioni di cui al precedente art.2 (contributi periodici, ultrabiennali, potere impositivo o devoluzione di proventi di natura fiscale o parafiscale) e non per la diversa ipotesi regolata dallo art.12.

Gli stessi Ministeri e l'ente venivano facultati a produrre memorie ed a farsi rappresentare nell'adunanza odierna..

Nessuna memoria perveniva a questa Corte.

All'adunanza odierna sono presenti il dott. Paolo Colombo della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche in rappresentanza, secondo quanto viene dallo stesso riferito, degli altri Ministeri interessati, il dott. Enrico Calamita ed il

dott. Raffaele Rametta, rispettivamente direttore generale e dirigente di divisione dell'ente.

Il rappresentante dei Ministeri interessati, esprimendo oralmente l'avviso degli stessi, ha concluso per la cessata vigenza dell'art. 14 della legge 259/1958 in quanto riferito ad ente diverso da quello (Agenzia) creato dalla legge 64/1986, evidenziando, altresì, la circostanza relativa ad una doppia componente delle risorse finanziarie dell'Agenzia a seconda che esse provengano dalla cessata Cassa o dai finanziamenti ex lege n.64 e prospettando, a tal proposito, l'ipotesi di un'articolazione del controllo nelle forme di cui all'art.12/259 limitatamente - ed, eventualmente, a tempo determinato - alle risorse del primo tipo. Conclusivamente ha espresso assicurazione sulla recezione degli indirizzi che, nel merito, saranno espressi dalla Corte nella sua determinazione richiamandosi, per quanto attiene agli aspetti procedurali, alla instaurata prassi.

Il direttore generale dell'ente ha illustrato la tesi che l'Agenzia realizzi una fattispecie di organo dello Stato, senza capacità patrimoniale, per cui dovrebbe ritenersi che la funzione di controllo si esaurisca e trovi adeguata realizzazione nel Collegio dei Revisori dei Conti. Deposita una diffusa memoria illustrativa della posizione dell'ente non potuta consegnare prima a cagione di varie difficoltà.

Il dott. Raffaele Rametta opera ulteriori precisazioni anche in riferimento a fattispecie analoghe relative ad enti consimili.

RITENUTO IN DIRITTO

In linea pregiudiziale va risolta la questione relativa alla eventuale persistente vigenza della disposizione di cui all'art.14 della legge n.259/1958, secondo la quale "nulla è innovato a quanto dispone l'art.21 della legge 10 agosto 1950 n.648....". Detto articolo, anche nel nuovo testo costituito dall'art. 17 del T.U. 6 marzo 1978 n.218, si limitava a dettar norme in tema di composizione del Collegio dei Revisori dei Conti.

La disposizione in parola operò in primo luogo l'effetto di rendere inoperante la prescrizione di cui al successivo art.15, che prevedeva la esclusione del magistrato della Corte dai Collegi Sindacali o di revisione di cui facesse parte in virtù di norme precedenti.

Poichè, peraltro, essa non poteva assumere significazione di deroga al precetto costituzionale di cui all'art.100 - che assegna alla Corte di operare il controllo di sua spettanza in pienezza ed autonomia di funzione ed in posizione di "e-

straneità" agli organi interni all'ente, quale indubbiamente sono i Collegi di revisione - l'interpretazione che ne fu data si risolse nella riaffermazione della comune regola della sottoposizione dell'ente de qua al controllo della Corte con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 stante la sussistenza degli estremi da tale norma previsti; nel contempo ritenendosi che il magistrato ivi indicato, anzichè essere all'uopo nominato, fosse lo stesso chiamato ad esercitare le funzioni di presidente del Collegio dei revisori. Nei sensi espressi da tale determinazione, assunta nella sede della Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sugli esercizi 1960-62, si è operato fino alla estinzione della Cassa per il Mezzogiorno.

Tanto premesso non sembra dubbio che il ripetuto art. 14 non sia più vigente. Ciò deriva non solo dal venir meno delle circostanze a cui la sua introduzione nell'ordinamento fu correlata quanto dal fatto che esso era espressamente riferito ad un ente - la Cassa per il Mezzogiorno - che è definitivamente e formalmente estinto per effetto dell'art.1 del D.P.R. 6 agosto 1984 con il quale essa "è soppressa e posta in liquidazione a far data dal 1 agosto 1984".

La Agenzia creata dalla legge n. 64 non presente con essa alcun carattere di immedesimazione che consenta ritenerla, sul piano tecnico-giuridico, lo stesso soggetto di

prima. Ne sussistono elementi che permettano la elaborazione di una ipotesi - peraltro già dubbia sul piano teorico - di continuazione nel nuovo ente della medesima soggettività giuridica della cessata Cassa, a ciò ostando le caratteristiche, decisamente innovative, delle competenze, delle strutturazioni d'intervento e delle capacità operative dell'Agenzia nei confronti della Cassa.

La tesi della totale diversificazione soggettiva fra questa e l'Agenzia riceve, peraltro, testuale conferma dall'art. 5 della stessa legge n. 64 che istituisce una gestione separata, con autonomia organizzativa e contabile, per le attività previste dal D.L. 18 settembre 1984 n. 581, convertito in legge 17 novembre 1984, n. 775 (quelle, cioè, della cessata Cassa) con la conseguenza che solo a proposito di tale gestione (autonoma) potrebbe ravvisarsi, in linea di mera ipotesi ed a particolari circoscritti fini che non mette qui conto indicare, una fattispecie di continuità con il precedente e soppresso ente.

Ne la tesi riceve smentite dal nono comma dell'art. 17 della legge n. 64 che stabilisce un subentro dell'Agenzia alla Cassa in alcuni specifici rapporti facenti capo a quest'ultima.

La disposizione, dettata dalla necessità di non lasciare

soggettivamente ambulatori alcuni individuati e specifici rapporti giuridici, non concretizza una generale configurazione successoria, a parte l'intuitivo rilievo che l'Ente dovrà, in linea di principio, comportarsi, nella gestione di tali rapporti, secondo i nuovi moduli che regolano l'attività dell'Agenzia.

Deve, peraltro, notarsi - circostanza, peraltro, non determinante - che la tesi della cessata operatività dell'art. 14 della legge n. 259/1958 è condivisa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella funzione di coordinamento interministeriale e dagli altri dicasteri interessati, come è stato espresso nella adunanza odierna dal loro rappresentante.

Per quanto concerne le altre condizioni volute dalla legge per l'assoggettamento al controllo nei modi previsti dall'art. 12 della legge n. 259/1958 ritiene la Sezione che sussistano sia la qualità soggettiva di ente pubblico che quella oggettiva dell'apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria.

Premesso in proposito che la asserita qualità di organo dello Stato, riferita alla posizione di strumentalità dell'Agenzia nei confronti della Amministrazione statale, non annullerebbe comunque gli effetti della specifica qualificazione

di ente espressamente attribuitale dall'art.4 della legge n.64 e, fra questi, la sottoposizione a controllo, può altresì ritenersi pacifica la sua natura di ente pubblico.

A dimostrare ciò soccorrono una pluralità di elementi che, isolatamente e globalmente considerati, non consentono dubbi sul punto. Fra questi, a tacer d'altro, il massiccio intervento finanziario statale, la evidenza degli interessi generali socio-economici perseguiti, il controllo governativo, la strutturazione dell'attività nell'ambito preminentemente pubblico, gli interventi governativi e parlamentari in varie fasi procedimentali.

Anche per quanto concerne il requisito oggettivo dianzi indicato la Sezione ritiene che sussistano nel caso gli estremi indicati dall'art. 12.

A voler tacere di altre fattispecie analoghe può in primo luogo operarsi un puntuale riferimento all'immediato precedente storico nello stesso tema di interventi straordinari nel Mezzogiorno.

L'art. 24 del T.U. n. 218/1978, relativo alla cessata Cassa per il Mezzogiorno, anch'essa sottoposta al controllo ex art. 12, usava, per quanto concerne la provvista dei mezzi economici, una nomenclatura identica a quella contenuta nell'art. 1 della legge 64/1986: "apporto complessivo" (di

14.500 miliardi nel primo caso, di 120.000.000 miliardi nel secondo).

Non mette conto, ritiene la Sezione, operare qui incongrue sottilizzazioni sul concetto di "patrimonio" quasi che dovessero intendersi per tali solo quelle acquisizioni finanziarie che restino acquisite all'ente in maniera statica, immota e definitiva a prescindere dalla loro destinazione ed impiego per gli scopi pubblici a cui sono destinate. Non v'è dubbio in proposito che una (consistente) provvista di mezzi finanziari concessi dalla mano pubblica all'ente per il perseguimento delle sue finalità istituzionali - ed anche quando la discrezionalità del soggetto nell'uso delle somme sia in qualche modo limitata così come è norma nei procedimenti amministrativi - concreti gli estremi di quella fattispecie prevista dall'art. 12 in alternativa all'altra prevista dall'art. 2 della stessa legge e costituita dalla attribuzione di mezzi economici mediante il diverso strumento del "contributo".

Quest'ultima fattispecie normativa ("contributi" che una Pubblica Amministrazione abbia assunto a proprio carico con carattere di periodicità o che da oltre un biennio siano iscritti nel suo bilancio) non può ritenersi concretata nel caso che ne occupa. Vi osta, a tacer d'altro, lo stesso concetto fondamentale della locuzione "contributo" che, sia nel

la semantica generale che nella terminologia giuridica, contiene in se, quale sua caratteristica distintiva ed inalienabile, un elemento di "accessorietà" ad altre più normali ed istituzionali fonti di finanziamento e, quindi, di complementarità ed "eventualità", di talchè esula dal normale atteggiarsi del fenomeno una contribuzione rapportata alle intere necessità economiche del soggetto destinatario.

Tale carattere di accessorietà ed eventualità trova implicita conferma nello stesso complesso normativo della legge n. 259 per la quale assume rilevanza non qualsiasi contributo ma solo quelli che i suddetti caratteri di accessorietà ed eventualità presentino in misura minore per essersi in qualche modo l'intervento finanziario consolidato nel tempo.

Deve, in ogni caso, rilevarsi che all'Agenzia vengono trasferite a titolo gratuito, per effetto del nono comma dell'art. 17 della legge n. 64/1986, le partecipazioni ai fondi di dotazione dell'ISVEIMER, dell'IRFIS, del CIS, al capitale delle Società FINAM, FIME, INSUD, ITALTRADE, nonchè le quote di associazione allo IASM, al FORMEZ ed alla SVIMEZ.

Non v'è dubbio che tali attribuzioni concretino casi di apporto al patrimonio anche nella significazione più limita-

tiva che voglia attribuirsi alla locuzione.

Per quanto concerne il quesito di cui al punto 3 della narrativa ritiene la Corte di dover soprassedere ad ogni pronunzia in deferenza del consolidato precedente sin qui stabilito, nonchè in considerazione della annunciata recezione da parte dell'autorità di Governo dei contenuti della pronunzia di merito qui resa dalla Corte, e con la riserva di riconsiderare la questione in termini di massima in apposita successiva adunanza.

P. Q. M.

La Corte dei Conti dichiara la sussistenza degli estremi di legge per l'assoggettamento dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno di cui alla legge 1° marzo 1986 n. 64 al controllo della Corte dei Conti nelle forme previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il tesoro, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, anche agli On.li Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

IL RELATORE
F.to De Tullio

IL PRESIDENTE
F.to Carbone

p.c.c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Salvatore Papale)

