

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis
n. 6

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 2023

con cui si dichiara non conformi a legge le deliberazioni adottate e l'attività gestionale svolta dall'Ente ferrovie dello Stato in materia di: rideterminazione degli emolumenti a favore degli organi e dell'indennità di presenza a favore dei consiglieri di amministrazione con funzioni consultive; trattamento economico di missione a favore degli organi di amministrazione e di revisione disciplinato con deliberazione n. 72 del 9 aprile 1986, limitatamente alla parte relativa al riconoscimento del diritto ad una indennità giornaliera di lire duecentocinquantamila; assegnazione di un fondo personale a favore degli stessi organi per spese di rappresentanza e spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'Ente disposta con deliberazioni nn. 23 e 310, rispettivamente, del 5 marzo e 23 luglio 1986; consulenze esterne a favore di singoli consiglieri di amministrazione disciplinate con deliberazione n. 258 del 14 maggio 1987, n. 173 del 21 aprile 1988 e n. 231 del 2 giugno 1988 ed attuate con le due convenzioni in data 29 maggio 1987 e con quelle in data 6 agosto 1987 e 27 giugno 1988

Presentata alla Presidenza il 12 giugno 1989

PAGINA BIANCA

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nelle adunanze plenarie del 21 marzo e del 16 maggio 1989;

visto il t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 17 maggio 1985, n. 210;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 23/89 del 14 marzo 1989 con la quale la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è stata convocata per il 21 marzo 1989 a fine di deliberare, previa eventuale audizione dei Ministeri vigilanti e dell'Ente "Ferrovie dello Stato", in ordine alla conformità o meno alla normativa in vigore e/o ai criteri della economicità ed efficienza delle deliberazioni adottate nonchè dell'attività gestionale svolta dall'ente stesso in materia di:

- 1) emolumenti a favore degli organi dell'ente; 2) trattamento economico di missione a favore degli organi dell'ente (deliberazioni n. 14 del 13/2/1986 e n. 72 del 9/4/1986); 3) assegnazione di un fondo personale a favore degli organi dello ente per spese di rappresentanza e spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente stesso (deliberazioni n. 23 del 5/3/1986 e n. 310 del 23/7/1987);
- 4) consulenze esterne a favore di singoli consiglieri di amministrazione (deliberazioni n. 258 del 14/5/1987, n. 163 del 21/4/1988 e n. 231 del 2/6/1988); convenzioni con n. 4 consulenti esterni, in data 29/5/1987, 6/8/1987 e 27/6/1988;

dato atto della mancata comparizione dei rappresentanti dei Ministeri vigilanti e dell'Ente "Ferrovie dello Stato";

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 36/1989 del 5 maggio 1989 con la quale la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è stata convocata per il 16 maggio 1989 per l'esame dello schema di determinazione di rilievo nei confronti dell'Ente "Ferrovie dello Stato", già deliberata nell'adunanza plenaria del 21 marzo 1989;

uditi il Presidente di Sezione prof. dott. Roberto Coltelli ed il relatore, Consigliere dott. Natale Aricò;

RITENUTO IN FATTO

1.1) La legge 17/5/1985, n. 210, istitutiva dell'Ente "Ferrovie dello Stato", ha previsto, all'art. 13, 1° comma, che "gli emolumenti" a favore del presidente, dei componenti del consiglio di amministrazione, del direttore generale e dei revisori dei conti "sono determinati dal Ministro dei Trasporti di concerto con il Ministro del Tesoro".

Lo stesso art. 13 ha, poi, disposto (2° c.), con riguardo agli stessi soggetti di cui sopra, il loro collocamento fuori ruolo per tutta la durata del mandato, "se appartenenti ad altre Amministrazioni dello Stato", con diritto a percepire, "in aggiunta alla normale retribuzione, anche l'eventuale differenza tra le indennità di cui al precedente comma ed il trattamento per stipendio, assegni personali ed indennità integrativa speciale nelle misure in godimento".

Sempre l'art. 13, ha, infine, stabilito (3° c.), relativamente al rappresentante dello stato maggiore della difesa Esercito e dell'avvocato dello Stato (consiglieri di amministrazione con funzioni consultive: art. 6, 2° c.), la inapplicabilità delle disposizioni in esso contenute, prevedendo, tuttavia, la attribuzione a loro favore di una "indennità di presenza da determinare con i criteri di cui al 1° c."

1.2) Con deliberazioni n. 8 e 9 del 23 gennaio 1986 il consiglio di amministrazione dell'ente, in attesa del decreto interministeriale di determinazione degli "emolumenti", autorizzò il pagamento di un acconto di £. 5.000.000 a favore, rispettivamente, del Presidente e dei consiglieri nonché dei componenti il collegio dei revisori dei conti, ad eccezione dei consiglieri e revisori dipendenti dall'amministrazione dello Stato o dall'Ente ferrovie.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.3) Con decreto in data 27 marzo 1986 il Ministro dei Trasporti, di concerto con quello del Tesoro:

A) determinò, a norma del citato art. 13, gli emolumenti a favore del Presidente, vice-presidente, componenti del consiglio di amministrazione, direttore generale, presidente del collegio dei revisori dei conti e dei membri effettivi di tale collegio nelle seguenti misure:

PRESIDENTE	f. 145.000.000
V. PRESIDENTE	" 105.000.000
DIRETTORE GENERALE	" 105.000.000
CONSIGLIERI DI AMMINISTRAZIONE	" 70.000.000
PRESIDENTE COLLEGIO REVISORI	" 80.000.000
MEMBRI EFFETTIVI COLLEGIO REVISORI	" 70.000.000;

B) stabilì (art. 2) che rimanesse "inalterata" la proporzione esistente, in base all'art. 1, fra l'importo dell'emolumento del direttore generale e quello degli altri componenti degli organi dell'ente (2° c.); quanto alla misura dell'emolumento del direttore generale, il decreto de quo dispose (1° c.) che essa, comunque, non dovesse essere inferiore a quella risultante dalla "retribuzione media dei dirigenti generali dello Stato allo scatto 8°, moltiplicato per il coefficiente 1,50";

C) determinò in f. 200.000 il gettone di presenza dei membri supplenti del collegio dei revisori dei conti (art. 3).

1.4) Con decreto in data 15/7/1986, il Ministro dei Trasporti, di concerto con quello del Tesoro, sempre in attuazione dell'art. 13:

a) determinò (art. 2) in f. 400.000 il gettone di presenza, per ogni giorno di seduta del consiglio di amministrazione, a favore dei consiglieri con funzioni consultiva (rappresentante dello stato maggiore Difesa-avvocato dello Sta

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- to), estendendo, altresì, l'applicazione a loro favore della disposizione di cui all'art. 2, 2° c., del D.M. 27 marzo 1986 (sub 1.3-B);
- B) stabilì (art. 1) la misura dell'indennità nei seguenti importi:
- a) AVVOCATO DELLO STATO: gettone di presenza (f. 400.000) più "integrazione forfettaria per attività di studio e di redazione delle consulenze" pari all'importo doppio del gettone (f. 800.000), per un totale, quindi, di f. 1.200.000 a seduta, per non più di 52 giornate l'anno (art. 4);
- b) RAPPRESENTANTE STATO MAGGIORE DIFESA: gettone di presenza (f. 400.000) più integrazione forfettaria (per studi e consulenze) di pari importo (f. 400.000), per un totale, quindi, di f. 800.000 a seduta, per non più di 52 giornate l'anno (art. 4);
- C) dispose che non fosse corrisposto alcun compenso, in mancanza della partecipazione a ciascuna seduta, salvo che: a) fosse giustificata l'assenza; b) si facesse "pervenire per iscritto, insieme alla comunicazione dell'impedimento, il parere di competenza sugli affari iscritti all'o.d.g.". In tali casi restava, comunque, esclusa la corresponsione del gettone di presenza e si aveva, pertanto, diritto ad una indennità "ridotta" pari a f. 800.000 ed a f. 400.000, rispettivamente, per l'avvocato dello Stato ed il rappresentante dello stato maggiore difesa.
- 1.5) Con nota del 22 luglio 1987 l'ente fu invitato a confermare o meno la fondatezza della notizia, appresa dalla stampa ("L'Espresso" del 12 luglio 1987, pagg. 25/26, riguardante la vicenda Trane), secondo cui ai membri effettivi del collegio dei revisori dei conti sarebbe corrisposto un emolumento annuo di lire 110.000.0000, anzichè quello di f. 70.000.000 determinato dal D.M. 27/3/1986 (sub 1.3-A).
- Con nota del 4 settembre 1987 il presidente dell'ente confermò la fondatezza-

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

za (per difetto) della notizia stampa, precisando che si era proceduto all'adeguamento automatico (art. 2 D.M. 27/3/1986) degli emolumenti originari sui quali - senza, peraltro, che fosse intervenuto alcun provvedimento formale, nemmeno meramente dichiarativo, nè da parte del Ministro dei Trasporti nè da parte dello stesso ente - era stato operato, secondo i criteri di calcolo enunciati in appositi prospetti dimostrativi, un aumento del 63,258%, corrispondente alla percentuale di incremento tra il vecchio ed il nuovo emolumento spettante al direttore generale.

L'adeguamento, decorrente dall'1/5/1986, ha elevato gli emolumenti, originariamente determinati all'1/1/1986, alle seguenti misure:

A) PRESIDENTE	£. 236.722.650 (annuali)	-	£. 19.726.887 (mensili)
B) V. PRESIDENTE	" 171.420.145	"	- " 14.285.011 "
C) DIRETTORE GENERALE	" 171.421.145	"	- " 14.285.011 "
D) PRESIDENTE COLLEGIO REVISORI	" 130.605.008	"	- " 10.883.750 "
E) CONSIGLIERI REVISORI	" 114.280.668	"	- " 9.523.338 "

1.6) La stessa percentuale di aumento (63,258%), e con la stessa decorrenza (1/5/1986), è stata applicata alla misura del gettone di presenza, per la partecipazione ad ogni seduta del consiglio di amministrazione, a favore dei consiglieri con funzioni consultive, elevata, pertanto, da £. 400.000 e £. 653.034.

Per l'effetto, l'indennità ad essi attribuita è stata del seguente importo:

A) AVVOCATO DELLO STATO: £. 1.959.102 (intera) - £. 1.306.068 (ridotta: per mancata partecipazione con giustificato motivo e parere scritto);

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

B) RAPPRESENTANTE STATO MAGGIORE: £. 1.306.068 (intera) - £. 653.034 (ridotta: per mancata partecipazione con giustificato motivo e parere scritto).

1.7) Con decreto (adottato di concerto col Ministro del Tesoro) in data 4 novembre 1987, il Ministro dei Trasporti - che, secondo quanto si afferma nel preambolo, era venuto a conoscenza dalla nota dell'ente del 4/9/1987, diretta a questa Corte (sub 1.5), dei nuovi, maggiori emolumenti corrisposti agli organi dell'ente stesso - sostituì il testo dell'art. 2 del D.M. 27/3/1986 (sub 1.3-B) nei termini seguenti:

"Le successive eventuali variazioni degli emolumenti spettanti ai soggetti di cui all'art. 1 sono determinate dal Ministro dei Trasporti di concerto col Ministro del Tesoro.

Nessun ulteriore compenso o rimborso può essere, a qualsiasi titolo, corrisposto ai soggetti di cui al comma precedente, eccezione fatta per i rimborsi di spese sostenute nell'interesse dell'ente e specificamente documentate e giustificate".

Di tale decreto il consiglio di amministrazione dell'ente prese atto nella seduta dell'11/11/1987, esprimendo l'avviso che fosse "necessario chiedere chiarimenti per poter pervenire ad una precisa lettura del testo, che presenta profili di incertezza interpretativa": non risultano, comunque, provvedimenti e/o iniziative dell'ente in materia.

2.1) Per quanto attiene al "trattamento economico di missione", il consiglio di amministrazione, dopo l'adozione, in via transitoria, della deliberazione n. 14 del 13/2/1986, dispose, con successiva deliberazione n. 72 del 9/4/1986, che il trattamento de quo, da corrispondere, dall'1/1/1986, al presidente, al

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vice-presidente, componenti del consiglio di amministrazione, presidente e membri effettivi del collegio dei revisori dei conti fosse costituito:

- a) dal rimborso a piè di lista delle spese di viaggio, vitto ed alloggio;
- b) dal pagamento di una indennità giornaliera, per periodi trascorsi fuori dalla località sede degli organi dell'ente, pari a f. 250.000 lorde.

Venne escluso il diritto al trattamento economico di missione per quelle svolte dagli interessati nelle rispettive località di residenza anagrafica.

3.1) L'ente ha, altresì, assunto due distinte deliberazioni in materia di "spese di rappresentanza" (1^a deliberazione) e di "spese di rappresentanza" e di "spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente" (2^a deliberazione) da parte del presidente, vice-presidente, consiglieri di amministrazione, presidente collegio revisori dei conti, revisori effettivi e direttore generale:

- A) con la prima - deliberazione n. 23 del 5 marzo 1986 - si autorizzava l'uso della carta di credito (rilasciata a ciascun soggetto, con intestazione nominativa, dalla Banca Nazionale delle Comunicazioni) fino ad un ammontare massimo mensile di f. 1.000.000;
- B) con la seconda - deliberazione n. 310 del 23/24 luglio 1986 - si autorizzava l'uso delle carte di credito (in numero di 2) fino ad un ammontare massimo annuo di f. 16.000.000.

3.2) Risulta dalle deliberazioni suindicate che l'autorizzazione ad effettuare spese c.d. "di rappresentanza" e "spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente", ha avuto come beneficiari cinque distinte categorie di soggetti:

- a) Presidente; b) vice-presidente e consiglieri di amministrazione con diritto a voto; c) consiglieri di amministrazione con funzioni consultive (avvocato del

lo Stato - rappresentante dello stato maggiore difesa); d) presidente e membri effettivi del collegio dei revisori dei conti; ") direttore generale.

Hanno, poi, usufruito delle "carte di credito" in esame, ancorchè estranei all'ambito dispositivo delle deliberazioni suindicate, due dirigenti generali dell'ente.

La relativa, parziale documentazione originariamente trasmessa alla Sezione - e la sola, quindi, sinora esaminata - si riferisce al biennio 1986-1987: va dato atto, tuttavia, che, successivamente alla convocazione della odierna adunanza, l'Amministratore straordinario dell'ente - su motivata richiesta (30 gennaio e 2 febbraio 1989) del magistrato istruttore - ha fatto pervenire (nota del 16/3/1989) l'intera documentazione delle spese sostenute nel triennio 1986/1988 mediante l'utilizzo delle carte di credito (quivi comprese quelle effettuate con anticipi monetari dei singoli soggetti e poi rimborsati). Alla documentazione de qua sono allegate le note del Capo dell'ufficio gestione della sede centrale dell'ente del 14/3/1989 - di chiarimento circa talune riscontrate discordanze - e del 15/3/1989 in ordine ai titolari delle carte di credito ed alla sospensione o revoca delle carte stesse: al momento, solo un revisore dei conti ne mantiene la titolarità.

Dal complesso della documentazione suindicata risulta che non hanno utilizzato le carte di credito (né per spese c.d. "di rappresentanza" né ad altro titolo) soltanto il presidente del collegio dei revisori dei conti e tre (dei quattro) membri effettivi di tale collegio.

3.3) La documentazione esaminata evidenzia, in particolare:

- a) un ordine di grandezza delle singole spese variabile dalle 750 lire ad oltre due milioni e mezzo:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) una notevolissima incidenza delle spese per pranzi e/o cene, spese fatturate per un numero di "coperti" variabile da 1 (lo stesso titolare) ad un massimo di 34;
- c) la mancanza di qualsiasi indicazione circa le specifiche finalità e, soprattutto, circa i soggetti, estranei all'ente, che sono stati destinatari, in via pressocchè continuativa, sistematica ed ordinaria delle spese per pranzi e/o cene, alcune delle quali si caratterizzano, altresì, per la loro entità, nonchè per la data ed il luogo della loro effettuazione;
- d) la mancanza delle stesse indicazioni sub c) per quanto attiene all'acquisto di "beni-regalo";
- e) l'acquisto di una vasta gamma di prodotti presso grandi magazzini, (Standa, Upim, Rinascente, supermercati), negozi alimentari, fiorai, enoteche, ferramenta, casalinghi, negozi di calzature, farmacie, boutique, negozi di tessuti, elettricità, ecc.;
- f) l'impiego di spese c.d. "di rappresentanza" da parte di titolari sprovvisti di funzioni amministrative attive e, per di più, in località diverse da Roma (ove ha sede l'organo di appartenenza);
- g) l'utilizzo - dichiarato per errore (peraltro non sempre razionalmente scusabile) - delle carte di credito per spese personali (con successiva restituzione mediante versamento sul relativo conto bancario);
- h) la imputazione a spese c.d. "di rappresentanza" dell'impiego di somme non comprovate da fattura o altro documento equivalente, dichiarati smarriti;
- i) la imputazione alle spese in esame dell'impiego di somme per effetto della sola dichiarazione del titolare;
- l) la imputazione delle stesse spese per taxi, anche in Roma.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.4) La documentazione esaminata espone con riguardo a ciascun titolare, la seguente situazione per il biennio 1986/1987 (la somma indicata tra parentesi indica il totale delle spese sostenute mediante l'utilizzo delle carte di credito nel triennio 1986/1988):

A) COMPONENTI CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE CON DIRITTO DI VOTO - DIRETTORE GENERALE

1) BAFFIGI ENRICO - SPESA TOTALE: £. 11.580.852 (22.474.645)

a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi:

alimentari, frutterie, torrefazione, liquori, Standa, Rinascente, supermercati, mercato coperto, fiorai, rosticceria, tavola calda, gioielleria, ecc.;

b) spesa per "trattoria";

c) spesa per noleggio autovettura da Milano a Genova;

d) spese per pranzi e/o cene singoli.

2) CALDORO ANTONIO - SPESA TOTALE: £. 22.106.874 (36.888.574)

a) spese per le quali è stata dichiarata la erronea utilizzazione delle carte di credito;

b) spese per pasticceria e Hotel Ceprano (Frosinone).

3) CAPORALI GIULIO - SPESA TOTALE : £. 26.195.455 (35.655.689)

a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: Trimani (vini - liquori - champagne - confezioni per regalo): £. 2.775.115, più £. 2.296.000, più £. 1.750.000, più £. 900.000; Piermattei (?): £. 1.950.000; Contrucci (?): £. 570.000; Falconi (?), Siena: £.1.000.000; Di Pasquo Rinaldo (?): 780.000;

b) spese per 2 pranzi e/o cene per circa £. 2.000.000 complessivi; altro

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pranzo e/o cena per f. 1.250.000 il 19/12/1986;

- c) spese presso ristoranti a Lucca (1° maggio 1986); ad Abbadia S. Salvatore (16 e 22 agosto 1986; 12, 14 e 21 agosto 1987);
- d) spesa per installazione di una cassaforte a chiave.

4) CIUFFINI FABIO - SPESA TOTALE: f. 27.551.368 (47.847.456)

- a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: detersivi, alimentari, ferramenta, casalinghi, foto, elettricità, supermercato, boutique Punta Ala, Bassetti tessuti, arredamenti, autoforniture, video-market, casa del telefono, strumenti musicali, farmacie, profumerie, ecc.;
- b) spesa di f. 1.000.000 presso negozio non identificato;
- c) spese per taxi e varie;
- d) spese imputate senza documentazione (dichiarata smarrita);
- e) spesa per pranzo o cena singola.

5) COLETTI GIOVANNI - SPESA TOTALE: f. 21.328.000 (31.428.501)

- a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: farmacie, ferramenta, torrefazione ed altri;
- b) spese per pranzi e/o cene singoli;
- c) spesa per pagamento di una contravvenzione al Comune di Roma;
- d) spese di f. 1.500.000 e di f. 1.681.000 per acquisti in data, rispettivamente, 14 e 16 dicembre 1986, di prodotti presso la ditta "Diome di Carlo s.r.l."

6) D'IPPOLITO GIOVANNI - SPESA TOTALE: f. 16.166.350 (21.687.050)

La documentazione trasmessa si riferisce solo a pranzi e/o cene.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 7) LIGATO LODOVICO - SPESA TOTALE: f. 3.341.000 (4.139.474)
Dalla documentazione trasmessa (estratti conto) risultano solo spese per alberghi e viaggi in aereo.
- 8) LI VECCHI ALFREDO - SPESA TOTALE: f. 8.669.150 (10.143.600)
a) spese per acquisti presso libreria (f. 762.000 - Cartoleria (f. 654.000));
b) spese per acquisto di libri - portafatture - rubriche - blocchi notes in pelle (totale f. 764.000).
- 9) MAZZUOLO GUIDO - SPESA TOTALE: f. 17.802.069 (24.188.069)
a) spese per acquisti presso librerie (Roma: f. 1.204.000; Napoli: f. 533.000 in totale);
b) spesa presso ditta ed oggetto non determinabili;
c) spese per pranzi e/o cene singoli.
- 10) MERLI BRANDINI PIETRO - SPESA TOTALE: f. 5.200.000 (8.660.087)
a) spese per acquisto di prodotti presso negozi di giocattoli - casalinghi - liquori.
- 11) MISITI LUIGI - SPESA TOTALE: f. 8.252.832 (15.805.697)
a) spesa per pagamento a favore dell'hotel Plaza Mestre: fattura intestata a "Crisostomi Paolo", 11/4/1987;
b) spesa per pagamenti a favore della trattoria Venezia 1'11/4/1987;
c) spese per acquisti presso librerie.
Per il 1986 sono stati trasmessi solo "estratti conto".
- 12) RAVENNA RUGGERO - SPESA TOTALE: f. 23.723.863 (44.454.787)
a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: "Dell'ArICCia"

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(pelletteria-pellicceria-calzature); ristorante (?) Perilli (lire 815.000); Standa (f. 537.900); Missaglia, Milano (?) per complessive f. 2.200.000; Ruschena, "stagionali" (?): f. 500.000 - "L'Argento": f. 45.000 - librerie, Gori, S. Remo (?) - Moreschi, Milano (?); F.M. Ricci, Milano (?) ed altri;

- b) spese per pagamento autonoleggio - taxi - parcheggi;
- c) spese qualificate di "piccola rappresentanza": senza fattura;
- d) spese senza documentazione: dichiarata smarrita.

13) RUSSO GASPARE - SPESA TOTALE: f. 12.602.880 (20.301.880)

- a) spese per acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: ferramenta - elettricità - altri negozi di non definita attività commerciale - Supermercato SIR;
- b) spese per pagamento fatture ristoranti con indicazione del solo importo di spesa;
- c) spesa per pranzo o cena singolo.

14) TREZZA BRUNO - SPESA TOTALE: f. 16.056.390 (27.063.425)

- a) spesa per pranzo o cena singolo.

B) COMPONENTI CONSIGLIO AMMINISTRAZIONE CON FUNZIONI CONSULTIVE

1) CORSINI GUALTIERO - SPESA TOTALE: f. 24.926.372 (35.122.512)

- a) spesa di f. 709.860, per "soggiorno presso l'hotel Fiera di Milano e noleggio auto Hertz dal 31 dicembre 1986 al 2 gennaio 1987, e cioè, fra l'altro, in piena ricorrenza delle festività di fine d'anno;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) spesa di f. 503.506, per noleggio autovettura dal 30 dicembre 1987 al 5 gennaio 1988, e cioè in analogo periodo festivo;
- c) spesa di f. 180.000, per acquisto, in data 8/10/1987, presso il negozio "Colombara Calzature" di Verbania Intra;
- d) spesa di f. 1.200.000, per acquisto presso la "Casa dell'argento" di Bologna di n. 50 vasetti argento e cristallo;
- e) spese per pranzi e/o cene ed altri prodotti non precisati presso: hotel Auriga, Milano; ristoranti "Lo Squero" e "Oberdan", Rimini; "Luina", Stresa (1 solo coperto); Vismara Duomo, Gusella, la Rinascente e Magenta ... Center, Milano; albergo "Milano" di Verbania Pallanza; albergo "Bindo" di Luino;
- f) spesa di f. 1.053.000 (34 commensali), f. 828.000 (26 commensali), f. 625.000 (22 commensali) e f. 273.900 (10 commensali), per "pranzi di lavoro" presso la sala convegno-mensa del centro logistico dello SME;
- g) anticipo di f. 500.000 per "stampa 3.000 copie biglietti augurali a colori";
- h) spesa per noleggio autovettura dal 3 al 6/7/1987;
- i) spese per acquisti presso "videomarket", "messaggerie musicali", "profumerie", "librerie";
- l) spesa per acquisto di n. 10 serigrafie;
- m) spesa di f. 300.000 per quota di iscrizione al convegno nazionale su "l'automazione nei trasporti" (Trieste, 28/30 ottobre 1986);
- n) spesa per abbonamento teatro "Quirino" di Roma per 2 persone in data 22/9/1987: spesa, poi, restituita il 7/1/1988.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) MANZARI GIUSEPPE - SPESA TOTALE: f. 15.685.116 (30.809.729)

Pur con la riserva, per talune spese, di eventuali casi di invio "in missione", l'utilizzazione delle carte di credito ha riguardato:

- a) spese per alberghi, ristoranti, bar a: Bari, Venezia, Sperlonga, Berna, Ginevra, Parigi;
- b) spesa presso l'hotel Coumba Bang St.-Louis, Africa Centrale, in data 9/1/1987, di f. 142.000 dichiarata sostenuta (senz'altra documentazione) per "motivi di rappresentanza";
- c) spesa di f. 1.000.000, per acquisti in data 18/4/1987, presso il sig. "Quattrocolo Renato" ("argenterie artistiche e moderne"), documentata, altresì, con la presentazione del solo scontrino e dichiarata sostenuta per "spese di rappresentanza";
- d) spese di f. 1.970.000 (fattura n. 270 del 24 giugno 1987, con dichiarazione di fornitura effettuata il "18 marzo 1987") e f. 1.110.000 (fattura n. 271 del 24 giugno 1987), presso il ristorante "Squarciarelli" di Grottaferrata per pranzi e/o cene, rispettivamente, per n. 30 e 24 persone;
- e) spese di f. 2.765.000 (Galleria Stelletta), f. 600.000 ("Stilofetti": penne e cartelle) ed altre allo stato non determinabili;
- f) spese per l'acquisto di prodotti presso i seguenti negozi: alimentari, torrefazione, bar tabacchi;
- g) spesa per 1 pranzo e/o cena singolo.

C) MEMBRO EFFETTIVO DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

DI PALMA CARLO - SPESA TOTALE: f. 24.187.535 (39.718.322)

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- a) spese di £. 1.644.000 in data 4 novembre 1986 e £. 1.800.000 in data 4 novembre 1987 pagate, rispettivamente, ai ristoranti "L'Arcano" e "Bacaro" di Roma: a parte l'entità delle spese suddette, non può non essere rilevata, in punto di fatto, la circostanza, veramente singolare, della coincidenza, nei due anni 1986 e 1987, del giorno (quattro) e del mese (novembre) nel quale, come noto, ricorre la festività di "S. Carlo", nome di battesimo, questo, del revisore dei conti Di Palma;
- b) spesa di £. 390.000, pagata, ancora in data 4 novembre 1986, alla ditta "Trimani" (vini, liquori, champagne, confezioni per regalo) di Roma;
- c) spese di £. 2.272.616, sostenute all'estero, (ristorante, boutique, ed altro) come da estratto conto al 22/1/1988;
- d) spese di £. 2.093.000 (importo parziale per la illegibilità di taluni documenti) per "regali" ed acquisti vari presso "Gucci", Metro Import, Trimani ed altri;
- e) spesa di £. 915.000 (acquisto asciugamani, teli bagno e tovaglie da tavola) pagata il 9/1/1987 (?), erroneamente utilizzando la carta di credito e restituita il 15/10/1987;
- f) spese per pranzi e/o cene singoli;
- g) spesa di £. 130.000, per viaggio Alitalia Brindisi-Roma in data 4/8/1986: tale data è compresa in un periodo nel quale il collegio dei revisori ha tenuto soltanto due riunioni a Roma (verbali n. 16 e 17, rispettivamente, del 29 luglio e 5 settembre 1986);
- h) spesa di £. 271.000, per viaggio Alitalia Roma-Genova-Roma nei giorni 6-7 luglio 1987: anche tale data è compresa in un periodo nel quale il collegio dei revisori ha tenuto due riunioni a Roma (verbali n. 38 e 39, rispettivamente, del 24 giugno e 28 luglio 1987);

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i) spesa di f. 154.000, per viaggio Alitalia, per percorso e data non conosciuti, come da estratto conto al 23/4/1987.

D) FUNZIONARI DELL'ENTE (non previsti dalle due delibere)

- 1) CAPANNA FRANCO - Spesa totale (riferita anche al 1988):
f. 1.545.589.
- 2) FINNA GIUSEPPE - Spesa totale (riferita anche al 1988):
f. 1.065.508.

Va precisato che dai rendiconti trasmessi il 16/3/1989 (retro, 3.2) la spesa sostenuta dai due funzionari suindicati ammonta alla minore somma, rispettivamente, di f. 1.048.370 e di f. 666.488.

3.5) In data 30/1/1989 il magistrato istruttore ha ritenuto di rappresentare alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma quanto riscontrato nello esercizio della sua funzione di controllo in tema di spese c.d. "di rappresentanza" e di "spese di altra natura sostenute nell'interesse dell'ente".

In data 1° febbraio 1989, la Procura della Repubblica di Roma ha emesso ordine di comparizione nei confronti di tutti i titolari degli organi dell'ente e dei componenti dei suoi organi collegiali per reati contestati anche per altre fattispecie diverse da quelle denunciate (oggi all'esame della Sezione).

4.1) Con deliberazione n. 258 del 14/5/1987 il consiglio di amministrazione dell'ente autorizzò il ricorso, da parte dei singoli consiglieri, a "consulenza esterne" per la "trattazione di particolari materie" con decorrenza dall'1/6/1987, destinando a tale fine (per i sette mesi dell'esercizio) la somma di f. 185.000.000.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla deliberazione de qua si è pervenuti su specifica sollecitazione rivolta con nota del 12/3/1987 da 8 consiglieri i quali, richiamandosi alla "libertà di iniziativa" di ciascuno di essi, avevano manifestato la necessità di "essere assistiti da esperti esterni per argomenti riguardanti materie specifiche, nel caso non improbabile che presso la propria segreteria o presso la struttura non sia reperibile o disponibile personale con adeguata e specifica preparazione".

Con successiva deliberazione n. 164 del 21/4/1988 il budget per le consulenze esterne a favore di singoli consiglieri, per il periodo aprile-dicembre 1988, fu fissato nel limite di f. 320.000.000.

4.2) Sulla base dell'autorizzazione di cui alla deliberazione n. 258/1987 - e senza l'adozione di ulteriori appositi provvedimenti deliberativi, salvo che per l'ultimo (v. lettera D), l'ente stipulò le seguenti "convenzioni":

A) 29/5/1987: affidamento, al sig. Geraci Salvatore, dell'incarico di consulenza "a supporto dei compiti di istituto" del consigliere di amministrazione Giulio Caporali e di quant'altro attiene ai lavori di commissioni consiliari per ricerche di carattere tecnico-amministrativo".

Durata dell'incarico: mesi 6 decorrenti dall'1/6/1987.

Compenso: f. 12.000.000 in sei rate mensili, oltre l'IVA;

B) 29/5/1987: affidamento, al sig. Rolando Pedica, dell'incarico di consulenza, avente lo stesso oggetto di quello sub A), a favore del consigliere di amministrazione Pietro Merli Brandini.

Durata dell'incarico e compenso: come sub A);

C) 6/8/1987: affidamento, al dott. Nicola Giocondo, dell'incarico di consulenza, avente lo stesso oggetto di quello sub A), a favore del consigliere di amministrazione Antonio Caldoro.

Durata dell'incarico: mesi 5 decorrenti dall'1/8/1987.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Compenso: £. 10.000.000 in cinque rate mensili, oltre IVA;

- D) 27/6/1988: affidamento, al sig. Rolando Pedica, previa deliberazione n. 231 del 2/6/1988, dell'incarico di consulenza "a supporto dei compiti di istituto" del consigliere di amministrazione Pietro Merli Brandini, per l'approfondimento delle tematiche concernenti "l'evoluzione dei costi unitari di produzione nel settore lavori".

Durata dell'incarico: mesi tre, decorrenti dall'1/6/1988.

Compenso: £. 6.000.000, in tre rate mensili, oltre l'IVA.

4.3) A seguito degli interventi istruttori del magistrato preposto al controllo dell'ente (note dell'8/9/1987, 8/2/1988, 13/6/1988 ed 11/8/1988) e dei rilievi mossi dal collegio dei revisori dei conti (verbale del 28/7/1987, note del 16/12/1987, 29/2/1988 e 14/3/1988) l'ente stesso:

- a) ha deliberato l'approvazione "a sanatoria" dei contratti a favore dei signori Geraci, Pedica e Giocondo (sub 4.2: A-B-C);
- b) ha trasmesso il prospetto delle 4 consulenze affidate ai tre consiglieri nonché, fra l'altro, il "curriculum vitae" di ciascun consulente.

Da tale documentazione emergono i seguenti elementi quanto alla composizione della segreteria dei consiglieri di amministrazione interessati ed allo "status" e/o alle caratteristiche di professionalità propri dei singoli consulenti:

- A) consigliere CAPORALI: segreteria composta di 10 unità (3 segretari superiori - 2 segretari - 1 applicato - 2 autisti - 2 commessi);
- A-1) consulente sig. GERACI: già funzionario dell'ente ferrovie con la qualifica di capo settore degli uffici - 9° livello. Addetto, dal 1970, alla segreteria particolare di vari consiglieri di amministrazione della cessata azienda e, da ultimo, "capo della segreteria e segretario particolare" dello

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stesso consigliere Caporali;

- B) consigliere MERLI BRANDINI: segreteria composta di 7 unità (2 segretari superiori - 1 applicato - 2 autisti - 2 commessi);
- B-1) consulente sig. PEDICA: già funzionario dell'ente ferrovie con il profilo di capo settore uffici - 9^a categoria. Addetto, dal 1970, alla segreteria particolare di vari consiglieri di amministrazione della cessata azienda nonché "segretario personale" dello stesso consigliere Merli Brandini;
- C) consigliere CALDORO: segreteria composta di 7 unità (1 segretario superiore di 1^a classe - 1 segretario superiore - 1 segretario - 2 autisti - 2 commessi);
- C-1) consulente dott. GIOCONDO: maturità scientifica nel 1978, laurea in "scienze agrarie" nel dicembre 1984 - incarichi presso l'INEA, osservatorio economico per la Campania e Molise; il Consorzio ACEDISA: segreteria regionale C.G.I.L.; ricercatore presso l'istituto profilattico sperimentale per il Mezzogiorno.

5 - Con memoria, a firma del direttore generale f.f., depositata il 18/3/1989, l'ente sostiene la piena legittimità della "rideterminazione d'ufficio" degli emolumenti a favore degli organi dell'ente stesso e di tutte le deliberazioni in tema di trattamento economico di missione, assegnazione di un fondo personale per spese di rappresentanza e consulenze esterne a favore dei singoli consiglieri deducendo, in particolare:

- A) quanto alla "rideterminazione d'ufficio" degli emolumenti, l'automatismo previsto dall'art. 2 del D.M. 27/3/1986, che sarebbe stato, poi, implicitamente ammesso dal successivo decreto del Ministro dei Trasporti del 4/11/1987 in quanto detto decreto, nell'abrogare il richiamato art. 2 ha disposto che

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le eventuali variazioni degli emolumenti sono determinate dal Ministro dei Tra sporti di concerto con quello del Tesoro.

Con riguardo al punto di diritto dell'automaticità dell'adeguamento, fa, poi, richiamo alla determinazione n. 1763 del 27/3/1984 di questa Sezione che avrebbe affermato in fattispecie analoga - per il tenore letterale e per la stessa "ratio" della normativa di riferimento - che l'adeguamento delle retribuzioni debba operare automaticamente e non per atto;

- B) quanto al trattamento economico di missione, la caratteristica propria della indennità giornaliera di £. 250.000 lorde, in aggiunta al rimborso a piè di lista, la quale non avrebbe natura di emolumento - e sarebbe, quindi, sottratta alla disciplina normativa di cui all'art. 13 della legge 210/1985 - ma, piutosto, quella di rimborso forfettario per spese non documentabili oltrechè di ristoro per la maggiore onerosità della prestazione resa al di fuori del proprio ufficio.

L'ente ritiene, poi, di evidenziare sul punto che deliberazioni analoghe, sotto il doppio profilo formale e sostanziale, sono state adottate dall'Azienda autonoma di assistenza al volo, senza dar luogo a provvedimenti di annullamento da parte del Ministero dei Trasporti, che pure ne aveva il potere.

Viene, inoltre, rilevato che l'ente, avendo, a norma dell'art. 1 della legge istitutiva, personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 2093 C.C. e natura imprenditoriale secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 286 del luglio 1987, sarebbe legittimato ad avvalersi della normativa civilistica - in particolare: art. 2364 C.C. - in materia di determinazione del compenso a favore degli amministratori e sindaci (demandata all'assemblea degli iscritti) e delle spese indennità di trasferta e similari (demandate, di regola, al Consiglio di ammi-

nistrazione).

Viene, infine, precisato che il consiglio di amministrazione, a seguito del decreto del novembre 1987, non ritenne di adottare alcun provvedimento nel convincimento che la nuova disposizione valesse a delimitare i suoi poteri normativi per il futuro, concludendosi che, sulla base del combinato disposto di cui ai commi primo e secondo dell'art. 13 della legge 210/1985, l'indennità di carica deve ritenersi sostitutiva della normale retribuzione in godimento, costituita da stipendio, assegni personali e indennità integrativa speciale: di qui l'asserita conseguenza che ogni altro elemento economico non normale e non continuativo non sarebbe soggetto ad alcuna riserva di regolamentazione o ad alcuna forma di intervento governativo;

- C) quanto all'assegnazione del fondo per spese di rappresentanza, che la giurisprudenza di questa Corte può, in buona sostanza, essere condivisa, "fatta eccezione soltanto per il punto in cui si limita alla ufficialità dell'occasione la possibilità di operare in termini rappresentativi con legittimazione delle eventuali connesse spese". Nella determinazione del concetto di rappresentatività andrebbe, infatti, tenuto conto della evoluzione della vita di relazione del genere umano e del moltiplicarsi delle occasioni, delle forme e modalità attraverso cui i soggetti entrano in contatto, coinvolgendo la stessa pubblica amministrazione e, a maggiore ragione, un ente-impresa quale le ferrovie dello Stato. Sotto altro profilo, viene evidenziato che il rilascio delle carte di credito aveva anche lo scopo, "forse più elementare, di semplificare le procedure connesse con il rimborso di tali categorie di spese;
- D) quanto alle consulenze esterne a favore dei singoli consiglieri, la loro legittimità discenderebbe, oltre che dal generale principio di cui all'art. 380 T.U. 3/1957, dalla natura giuridica dell'ente che, quale ente-impresa faculta

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to ad utilizzare la normativa civilistica, ben potrebbe fare ricorso al contratto d'opera di cui all'art. 2222 C.C. non solo per la prestazione di un'opera intellettuale ma, altresì, per la prestazione di un peculiare servizio che, come nella specie, richiedeva, a vari fini, una particolare capacità ed esperienza.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1 - Tutte le questioni sulle quali la Sezione è chiamata a pronunciarsi vanno segnalate quali ulteriori fattispecie rappresentative di quella distorta concezione ed utilizzazione dei poteri-doveri pubblici sia da parte dell'Ente "Ferrovie dello Stato" sia da parte dei Ministeri vigilanti, che la Corte ha già denunciato nella precedente determinazione n. 1984 del 5 luglio 1988 (parte motiva, par. 7, pag. 35).

Non sarebbe nemmeno il caso di ricordare - se non ne fosse suggerita la necessità dalla constatazione di forme e condizioni improprie di esercizio di pubbliche funzioni - che l'attribuzione di poteri-doveri pubblici deve costantemente essere finalizzata, ed in via esclusiva, al perseguimento dei fini istituzionali - e soltanto di questi - che l'ordinamento assegna a ciascun soggetto; ciò implica, com'è di tutta evidenza, che l'attribuzione stessa trova fondamento e limite nella sua sistematica e corretta proiezione verso la realizzazione di quegli interessi pubblici generali cui essa è giuridicamente preordinata.

Non può, pertanto, tacersi che la valutazione dei fatti esposti in narrativa, solleva inquietanti interrogativi anche (e non soltanto) sulla idoneità dell'attuale sistema giuridico-istituzionale ad evitare - o, quanto meno, a ridurre le probabilità e/o i tempi di riscontro - che la titolarità di pubbliche funzioni sia illecitamente piegata, addirittura nell'assenza e/o nella coopera

zione passiva delle Autorità vigilanti, alla acquisizione e consolidamento a favore degli organi o dei singoli componenti, di posizioni, a dir poco, anomale per indebiti privilegi di qualsivoglia natura (economica, funzionale, operativa, ecc.).

2 - Passando, ora, all'esame delle singole questioni secondo l'ordine della loro esposizione in narrativa, occorre prendere l'avvio dalla puntualizzazione delle problematiche attinenti agli emolumenti a favore degli organi dell'ente.

In materia deve farsi riferimento, in via principale, all'art. 13 della legge 210/1985, istitutiva dell'ente Ferrovie e, in via immediatamente successiva e sottordinata, alle direttive di indirizzo e di coordinamento emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in tempi precedenti e posteriori alla istituzione dell'ente stesso; ai decreti del Ministro dei Trasporti, di concerto con quello del Tesoro, in data 27 marzo 1986, 15 luglio 1986 e 4 novembre 1987 e, infine, alla "rideterminazione di ufficio" degli emolumenti disposta - secondo quanto risulta dall'ordine di comparizione emesso il 1° febbraio 1989 dalla Procura della Repubblica di Roma - del direttore generale pro-tempore dell'ente.

2.1 L'art. 13 della legge 210/1985, come già precisato in narrativa, dispone testualmente che:

a) gli emolumenti a favore degli organi dell'ente "sono determinati dal Ministro

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- dei Trasporti, di concerto con il Ministro del Tesoro (1° comma);
- b) i due consiglieri di amministrazione con funzioni consultive (rappresentante dello stato maggiore dell'Esercito - avvocato dello Stato) sono esclusi dalla applicazione delle disposizioni di cui all'art. 13 (non possono, quindi, percepire "emolumenti") e che ad essi "competono una indennità di presenza da determinare con i criteri di cui al 1° comma" (3° comma);
- c) il decreto di determinazione degli emolumenti - nonché dell'"indennità di presenza" (sub b) - "è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale" (1° comma).

2.2 Con circolari n. 10282 del 19/5/1979 e del 17/3/1980, n. 1364 del 25/3/1982, n. 8667 del 16/11/1983 e n. 8054 del 20/10/1987, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiamandosi al parere della 1^a Sezione del Consiglio di Stato n. 284/1979 ed alla determinazione di questa Sezione n. 1695/1982, dispose - originariamente ai fini della necessaria perequazione ed omogeneità e, successivamente, anche con riguardo al difficile momento della finanza pubblica - che tutti i Ministeri concordassero preventivamente con essa Presidenza e con il Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) la misura delle indennità o dei compensi a diverso titolo da determinare, con i provvedimenti di rispettiva competenza ministeriale, a favore degli organi degli enti pubblici, anche economici.

2.3 Tutto ciò premesso, la Sezione osserva che non sussiste alcun ragionevole dubbio sulla individuazione della latitudine percettiva del contenuto proprio dell'art. 13 della legge 210/1985, quale si evince, senza alcun margine possibile di diversa opinabilità interpretativa, dalla sua inequivoca formulazione letterale e della sua stessa ratio.

Tutte le questioni attinenti agli "emolumenti" a favore degli organi ed alla "indennità di presenza" dei due consiglieri di amministrazione con funzioni

consultive, vanno, pertanto, esaminate avendo costantemente ben presente questo preciso riferimento normativo.

Le disposizioni di cui all'art. 13 hanno una chiara quanto semplice valenza precettiva che si riassume nella attribuzione al Ministro dei Trasporti, di concerto con quello del Tesoro, del potere-dovere di determinazione sia dei c.d. "emolumenti" a favore degli organi monocratici dell'ente e dei componenti dei suoi organi collegiali, sia della "indennità di presenza" a favore dei due consiglieri con funzioni consultive.

2.4 La norma-base fondamentale su cui poggia - e da cui si articola, poi, l'ulteriore disciplina della materia - è sicuramente quella contenuta nel 1° comma dell'art. 13.

La semplice lettura di tale disposizione evidenzia una prima considerazione che investe due distinti profili attinenti al potere-dovere che il legislatore ha demandato alla competenza ministeriale:

- a) la determinazione degli emolumenti e della indennità di presenza soggiace all'obbligo di un apposito procedimento formale che, sul piano legislativo, è contenuto entro limiti minimi essenziali (decreto del Ministro dei Trasporti, di concerto con quello del Tesoro).
- b) il procedimento de quo non si esaurisce nell'ambito interno delle due Amministrazioni titolari del potere-dovere di determinazione avendo lo stesso legislatore disposto, con apposita norma, che il provvedimento amministrativo che lo conchiude debba essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, caratterizzandolo, così, di una manifesta e non meno significativa rilevanza esterna.

Non pare, pertanto, che possa essere revocata in dubbio la fondatezza delle seguenti, ulteriori considerazioni che è agevole desumere dalla interpretazione logico-sistematica della normativa in esame:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- a) gli emolumenti e le indennità di presenza spettanti agli organi dell'ente Ferrovie sono (e non potrebbe essere diversamente) quelli legittimamente determinati secondo il procedimento amministrativo e la formalità di pubblicazione legislativamente prescritti;
- b) il potere-dovere dei Ministri del Trasporti e del Tesoro non si esaurisce con l'adozione del provvedimento amministrativo di prima determinazione avendo esso una vigenza temporale esattamente corrispondente a quella della norma primaria da cui deriva;
- c) appare del tutto inammissibile qualsiasi ipotesi di delega, in via di fatto o di diritto, del potere-dovere in esame, ostandovi sia l'assenza di una norma espressamente autorizzatoria in tal senso sia i fondamentali principi generali che, in materia, sono desumibili dall'ordinamento e dal conforme orientamento giurisprudenziale;
- d) al potere-dovere di determinazione di che trattasi - come, del resto, a qualsiasi altro potere-dovere pubblico - è inscindibilmente connaturato, per l'ovvia esigenza di tutela dell'ordinamento giuridico e delle "funzioni" da esso devolute ai vari organi pubblici, l'obbligo di garanzia nei confronti dell'ordinamento e nei confronti di chiunque, il rigoroso rispetto delle competenze istituzionali correlate al potere stesso;
- e) con riguardo alla posizione funzionale, come sopra delineata, di potere-dovere (quanto alla determinazione degli emolumenti e dell'indennità di presenza) e di obbligo (quanto alla tutela delle proprie competenze istituzionali), non può non assumere rilevanza giuridica, pienamente valutabile in questa sede - quanto meno per il pregiudizio che determinerebbe a carico del bilancio dell'ente - qualsiasi comportamento, attivo e/o omissivo, che abbia, comunque, consentito o, di fatto, reso possibile, un indebito esercizio, sul piano og-

gettivo e soggettivo, di competenze amministrative da parte di organi diversi da quelli che il legislatore ha istituzionalmente individuato come legittimi (ed esclusivi) titolari della relativa funzione.

2.5 Nella carenza di indicazione, nel preambolo del decreto in data 27 marzo 1986, circa l'osservanza delle direttive di indirizzo e di coordinamento emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di preventiva concertazione della misura delle indennità e dei compensi a favore degli organi degli enti pubblici, anche economici (retro, par. 2 e 2.2), la Sezione non può escludere nè affermare che tale concertazione sia intervenuta.

Un punto, tuttavia, rimane assolutamente fermo: per effetto delle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il procedimento formale di determinazione degli emolumenti e della indennità di presenza diviene più complesso superando i già precisati (retro, par. 2.4) limiti minimi essenziali (decreto del Ministro dei Trasporti di concerto con quello del Tesoro): esso, infatti, deve ricomprendere nel suo normale svolgimento la fase attuativa dell'obbligo della preventiva concertazione.

Pertanto, ove detto obbligo sia stato correttamente adempiuto, non dà luogo a rilievo la disposizione di cui all'art. 1 del decreto in esame, determinativa degli emolumenti a favore degli organi dell'ente (ad eccezione dei due componenti con funzioni consultive).

2.6 Un esame più puntuale ed articolato richiede, invece, l'art. 2, 2° comma, del D.M. 27 marzo 1986 che, come già precisato in narrativa (par. 1.3, lett. B), dispose che rimanesse "inalterata" la proporzione esistente, in base all'art. 1, fra l'importo dell'emolumento del direttore generale e quello degli altri compo-

nenti degli organi dell'ente.

In materia, la Sezione avverte, in via preliminare, l'esigenza di ribadire l'assolutezza del principio, già enunciato, secondo cui allo stato della normativa vigente giammai si potrebbe ritenere essere stata consentita, a qualsiasi titolo, una determinazione degli emolumenti senza l'osservanza di tutte le formalità procedurali di cui all'art. 13 della legge 210/1985.

Pertanto, è con esclusivo riferimento al carattere vincolante di detta normativa primaria, e dei principi applicativi che vi sono correlati, che vanno esaminati e valutati, nella loro rilevanza giuridica, i provvedimenti posti in essere dall'ente e dai Ministeri vigilanti, nonché i rispettivi comportamenti, anche soltanto passivi, che abbiano avuto, comunque, una incidenza sull'attribuzione e sul mantenimento di emolumenti ed indennità di presenza di importo maggiore rispetto a quello determinato, rispettivamente, dai decreti in data 27 marzo e 15 luglio 1986.

2.7 Fra le varie ipotesi interpretative astrattamente possibili con riguardo al contenuto precettivo della disposizione di cui all'art. 2, 2° comma, del D.M. 27 marzo 1986, quelle cui può essere riconosciuto un attendibile fondamento giuridico sono le seguenti:

- a) mera previsione di un meccanismo di adeguamento automatico degli emolumenti e della indennità di presenza, nel senso che le autorità ministeriali titolari del potere-dovere di determinazione si siano "autolimitate" prefissando, in via generale e continuativa, il parametro di riferimento per ogni successiva determinazione;
- b) previsione di un meccanismo di adeguamento automatico degli emolumenti e della indennità di presenza con conseguente traslazione del potere-dovere della

loro determinazione dalle autorità ministeriali - esclusive titolati per legge del potere stesso - all'ente ferrovie.

Sul punto la Sezione ritiene che debba essere disattesa la fondatezza della ipotesi sub a) avuto riguardo alla circostanza che la formalizzazione dell'intento di "autolimitazione" non poteva non essere accompagnato da una espressa previsione di riserva di adozione del provvedimento interministeriale di determinazione dei nuovi emolumenti (adeguati secondo il parametro di riferimento fissato). Tale omessa previsione non poteva non implicare pertanto - e ciò nonostante l'inequivoco disposto di cui all'art. 13 della legge 210/1985 - l'attribuzione, a favore dell'ente ferrovie, del potere di adottare, previo accertamento e verifica delle previste condizioni di adeguamento, i conseguenti, formali provvedimenti deliberativi occorrenti.

In altri termini, la lettura della disposizione in esame, riguardata nella sua sostanziale finalità precettiva, induce a ritenere - a parte ogni problema di legittimità - che la disposizione stessa ha istituito un meccanismo di adeguamento automatico degli emolumenti e dell'indennità di presenza che, a sua volta, ha determinato il trasferimento all'ente del potere di variazione degli emolumenti e dell'indennità stessi.

2.8 Ciò posto, la Sezione deve, tuttavia, rilevare che, come più volte puntualizzato, la legge ha espressamente (ed in via esclusiva) riservato ai Ministri dei Trasporti e del Tesoro il potere di determinazione degli emolumenti e dell'indennità di presenza a favore degli organi dell'ente ferrovie, prescrivendone, altresì, i modi di esercizio e le forme di pubblicità (decreto di concerto, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

E' indubbio, pertanto, che l'art. 2 del D.M. 27 marzo 1986, deve ritenersi illegittimo per avere consentito, in manifesta violazione dell'art. 13 della

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 210/1985, il trasferimento del potere de quo - sia pure attraverso e per effetto del meccanismo di adeguamento automatico previsto - dagli organi ministeriali all'ente ferrovie.

2.9 Il contenuto precettivo della disposizione in esame non si sottrae ai seguenti ulteriori rilievi di legittimità e di merito, che la Sezione non può non evidenziare.

La disposizione stessa, infatti, è, altresì, censurabile:

- a) per motivi di legittimità, sotto un diverso profilo di violazione dell'art. 13 della legge 210/1985, individuabile nella circostanza che tale articolo non consente il ricorso ad alcun meccanismo di adeguamento automatico, istituito, questo, che, avendo nell'ordinamento pubblicistico generale, carattere eccezionale, deve essere espressamente previsto;
- b) per motivi di merito per avere pretermesso la esigenza di rendere possibile la puntuale valutazione, di volta in volta, della compatibilità degli effetti della dinamica di adeguamento con la finanza pubblica.

3. Dalle premesse considerazioni risulta chiaramente che, in relazione alla disposizione di cui all'art. 2, 2° comma, del D.M. 27 marzo 1986, l'ente ferrovie doveva ritenersi legittimato (sia pure sulla base di una disposizione illegittima) a deliberare l'attribuzione degli emolumenti e dell'indennità di presenza nella nuova misura corrispondente all'indice di variazione in aumento intervenuto fra l'importo degli emolumenti del direttore generale e quello degli altri componenti degli organi dell'ente.

A tal riguardo è del tutto pacifico che la competenza a deliberare in materia debba ritenersi istituzionalmente riservata al Consiglio di amministrazione

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne dell'ente e senza necessità di alcuna espressa previsione normativa per un triplice ordine di motivi:

- a) la legge 210/1985, istitutiva dell'ente, non poteva ricomprendere, fra le attribuzioni del Consiglio di amministrazione (art. 7), la competenza in materia di determinazione degli emolumenti e dell'indennità di presenza che aveva riservato ai Ministri dei Trasporti e del Tesoro (art. 13);
- b) l'organo amministrativo deliberante con competenza generale è il Consiglio di amministrazione;
- c) non vi sono, nella legge sull'ordinamento dell'ente, norme cui possa, comunque, farsi utile riferimento per individuare la eventuale competenza in materia da parte di organi (presidente, direttore generale) diversi dal Consiglio di amministrazione.

3.1 Tutto ciò premesso, e rilevato che la "rideterminazione" degli emolumenti e della indennità di presenza è stata disposta dal direttore generale pro-tempore dell'ente ferrovie, non v'è dubbio che, nella specie, si è realizzata una illegittima applicazione dei nuovi trattamenti in quanto disposti senza l'adozione di formale deliberazione dell'organo di amministrazione, ricognitiva delle intervenute variazioni dei trattamenti retributivi di riferimento.

Nel far luogo a tale pronuncia di illegittimità la Sezione non può non rilevare che, comunque, il direttore generale pro-tempore dell'ente non aveva alcun titolo giuridico ad assumere in materia, provvedimenti autorizzatori, essendo pacifico che nella sfera delle sue attribuzioni, legislativamente fissate, non è compreso nè il potere di adottare provvedimenti in ordine allo stato economico proprio e degli altri organi dell'ente stesso, nè il potere di sostituirsi al Consiglio di amministrazione al di fuori delle ipotesi - assolutamente e-

stranea alla fattispecie in questione - di cui all'ultimo comma dell'art. 9 della legge 210/1985 (provvedimenti indifferibili ed urgenti necessari a garantire la continuità e la sicurezza dell'esercizio con ratifica del Consiglio di amministrazione nella prima seduta utile).

Sul punto, è, altresì, da evidenziare che la scelta, intenzionale o occasionale, di procedere alla "rideterminazione" degli emolumenti, e della indennità di presenza, con atto dispositivo del direttore generale diretto agli uffici interni ha posto in essere un procedimento sostanzialmente surrettizio considerando, in particolare, da un lato, che tale procedimento ha permesso che se ne impedisse la conoscenza mediante la prescritta pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, dall'altro, che l'ente - in persona del suo presidente o dello stesso direttore generale - si è astenuto da qualsiasi comunicazione in merito a questa Sezione (gli stessi Ministeri vigilanti ne sono venuti a conoscenza, in via incidentale, solo a distanza di alcuni mesi: dicembre 1986).

3.2 Alla stregua delle considerazioni che precedono, i rilievi e le censure formulate con riguardo ai comportamenti attivi e/o omissivi dei Ministeri vigilanti e dell'ente ferrovie possono, conclusivamente, essere riassunti nei seguenti termini:

- a) non è conforme a legge - e, per quanto concerne, in particolare, il Ministero del Tesoro, contrasta con la sua funzione istituzionale di tutela della finanza pubblica - la disposizione di cui all'art. 2, 2° comma, del decreto 27 marzo 1986 in quanto norma autorizzativa di un sistema di adeguamento automatico e, comunque, permissiva di una indebita sostituzione fra organi e di meri procedimenti interni sottratti al controllo dell'opinione pubblica;
- b) è illegittimo il comportamento omissivo dei due Ministeri, titolari del potere-dovere di determinazione degli emolumenti, realizzatosi per la mancata adozione - sin dalla data di conoscenza dell'avvenuta attribuzione dell'aumento degli emolumenti e della indennità di presenza (dicembre 1986) - di ogni occorrente

provvedimento amministrativo, anche in via di autotutela, inteso a ripristinare la legalità violata, a riassumere il controllo della spesa pubblica relativa agli emolumenti a favore degli organi (controllo divenuto inesistente ed impraticabile in conseguenza della illegittima dinamica di adeguamento automatico) ed a rimuovere, con i mezzi e nei limiti consentiti, il pregiudizio economico prodotto a danno del bilancio dell'ente;

- c) è illegittimo il comportamento dell'ente Ferrovie per avere omesso qualsiasi provvedimento diretto, nel suo contenuto e nelle sue finalità, all'immediato ripristino (dalla data di comunicazione del decreto 4 novembre 1987) delle violate condizioni di legalità attinenti: 1) all'organo ed al procedimento interno seguito per la rideterminazione degli emolumenti e della indennità di presenza; 2) alla mancata riduzione di detti emolumenti ed indennità alla misura risultante dall'art. 1 del decreto 27 marzo 1986;
- d) la illegittimità del comportamento omissivo dell'ente, nel contenuto e per gli effetti di cui alla precedente lettera c), trova ulteriore supporto giuridico nella considerazione che il decreto del 4 novembre 1987 non reca alcuna norma da cui, sia pure implicitamente o indirettamente, si possa desumere una volontà di ratifica o sanatoria della rideterminazione degli emolumenti e della indennità di presenza disposta dal direttore generale pro-tempore (dal preambolo emerge, per contro, il proposito del Ministero vigilante di

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

procedere, fra l'altro, ai "necessari approfondimenti circa le deliberazioni assunte dall'ente Ferrovie dello Stato e circa i criteri cui essi sono ispirate") (infra, par. 4.2, lettera b).

4 - Nel quadro di una generale valutazione della questione la Sezione, in via conclusiva, ritiene di dover precisare che i decreti in data 15 luglio 1986 e 4 novembre 1987 non appaiono immuni da rilievi per quanto attiene, segnatamente, ai profili che qui di seguito vengono puntualizzati.

4.1 Con decreto 15 luglio 1986 si è provveduto a determinare l'indennità di presenza a favore dei due consiglieri di amministrazione con funzioni consultive nelle misure già indicate in narrativa. Successivamente, con atto del direttore generale pro-tempore è stato disposto l'adeguamento di detta indennità il cui importo (maggiorato del 63,25%) è stato parimenti indicato in narrativa (retro, par. 5.1).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò premesso, la Sezione, malgrado la dettagliata motivazione enunciata nel preambolo del decreto de quo, non può dispensarsi dal rilevare che la posizione economica riconosciuta, per la misura e le condizioni previste per la indennità, sembrano divergere dalle prescrizioni di cui all'art. 13, u.c., della legge 210/1985.

Tali prescrizioni, come noto, escludono espressamente che i due consiglieri di amministrazione con funzioni consultive possano usufruire dell'emolumento previsto per gli altri membri del consiglio di amministrazione e, conseguentemente, che essi, in quanto appartenenti ad amministrazioni dello Stato, possano percepire, anziché l'intera indennità, soltanto "l'eventuale differenza" tra l'indennità stessa ed il trattamento per stipendio, assegni personali ed indennità integrativa speciale nelle misure in godimento (v. art. 13, secondo comma).

In sostanza, i due consiglieri di amministrazione con funzioni consultive possono cumulare l'intera indennità di presenza col trattamento economico di servizio: ciò, è superfluo precisarlo, nella considerazione della sostanziale e netta differenziazione, sul piano quantitativo, della misura della indennità rispetto a quella degli emolumenti.

Orbene, la Corte deve segnalare che, in applicazione del decreto 15 luglio 1986 e delle disposizioni (in ordine all'adeguamento) impartite dal direttore generale pro-tempore, l'importo annuo della indennità di presenza spettante a ciascuno dei due consiglieri con funzioni consultive, tenuto conto del numero delle sedute dell'organo di appartenenza (42, 44 e 42, rispettivamente, nel 1986, 1987 e 1988 fino a novembre) - il limite massimo consentito, come già precisato, è addirittura di 52 sedute - risulta compreso entro i seguenti limiti minimi e massimi:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A) Avvocato dello Stato:

a) 1986	da	48.063.836	a	54.463.836
b) 1987	"	57.466.992	"	86.200.488
c) 1988	"	54.854.856	"	82.282.284

B) Rappresentante stato maggiore Esercito:

a) 1986	da	24.031.918	a	48.063.836
b) 1987	"	28.733.496	"	57.466.992
c) 1988	"	27.427.428	"	54.854.856

L'alta incidenza percentuale (il 75% per l'avvocato dello Stato; il 50% per il rappresentante dello stato maggiore difesa Esercito) dell'indennità di presenza in rapporto alla misura degli "emolumenti" degli altri consiglieri di amministrazione, dovrebbe indurre, a giudizio della Sezione, ad una riconsiderazione dei criteri seguiti al fine di dare corretta attuazione al disposto legislativo.

4.2 Nell'adottare il decreto in data 4 novembre 1987, il Ministro dei Trasporti (di concerto con quello del Tesoro), premesso di avere avuto notizia, attraverso la nota dell'ente del 4 settembre 1987, diretta a questa Sezione, che l'ente stesso, "con autonome delibere", aveva fissato i nuovi livelli retributivi a favore dei suoi organi, ha formulato rilievi e riserve in ordine:

a) alla non coerenza della dinamica retributiva di cui al decreto del 27 marzo 1986 "con le esigenze di contenimento della spesa pubblica" ed al suo "contrasto" con i principi di omogeneità e di perequazione dei trattamenti economici;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) alla esigenza di "necessari approfondimenti circa le deliberazioni assunte dall'ente Ferrovie dello Stato e circa i criteri cui esse si sono ispirate;
- c) alla necessità di vagliare "le conseguenze delle cennate deliberazioni dell'ente anche con riferimento alle indennità fissate dal D.M. 15 luglio 1986".

Non risultando se e, nell'affermativa, quali iniziative siano state assunte, anche in relazione ai rilievi ed alle riserve di cui sopra, la Sezione invita le Amministrazioni vigilanti ad adottare, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, ogni doveroso provvedimento al riguardo.

5. Il quesito che si pone alla Sezione, con riferimento al trattamento economico di missione a favore degli organi dell'ente, è se possa ritenersi legittima o meno la disciplina che in ordine a tale trattamento è stata introdotta mediante le due deliberazioni del 13 febbraio (n. 14) e del 9 aprile 1986 (n. 72) adottate dal consiglio di amministrazione (quest'ultima, tuttavia, ha assorbito la prima che, come già precisato, ha avuto carattere transitorio).

Tale disciplina, come noto (retro, par. 2.1), ha individuato due distinti elementi retributivi ai fini della determinazione dell'importo giornaliero del trattamento economico di missione e, precisamente:

- a) rimborso a piè di lista delle spese di viaggio, vitto ed alloggio;
- b) pagamento di una indennità giornaliera, per periodi trascorsi fuori da Roma (sede degli organi dell'ente), pari a f. 250.000 lorde.

E' stato escluso il diritto al trattamento economico di missione per quelle svolte dagli interessati nelle rispettive località di residenza anagrafica.

Ciò premesso in termini generali, la Sezione ritiene che la questione che qui ne occupa debba essere esaminata con riguardo:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- a) al potere dell'ente di dettare in via autonoma - e senza preventive intese - nè assoggettamento agli organi ministeriali di vigilanza - la disciplina attinente al trattamento economico di missione a favore dei propri organi;
- b) alla conformità di detta disciplina al quadro normativo di riferimento

5.1 Quanto al primo punto, non va mai dimenticato che, allo stato della vigente legislazione, l'ordinamento dell'ente riveste carattere di natura esclusivamente pubblicistica e che, pertanto, la sfera di autonomia decisionale degli organi, secondo la rispettiva competenza, trova nell'ordinamento stesso il suo ambito di determinazione ed i limiti funzionali entro cui, inderogabilmente, esso ambito va contenuto.

Nella specie, giova ricordare che la legge istitutiva dell'ente disciplina, con effetti preclusivi rispetto a fonti normative secondarie, gli organi dell'ente quanto alla loro individuazione (art. 4), alla composizione ed attribuzione (artt. 5, 6, 7, 9 e 12) alle cause di scioglimento (art. 8), di incompatibilità (art. 10), di decadenza, di dimissioni e di tutela giurisdizionale (art. 11) e, infine, come si è già visto, quanto al trattamento economico (art. 13).

In relazione a tale quadro normativo, e con richiamo alle considerazioni svolte relativamente alla prima questione esaminata (retro, par. 3 e 4), deve ribadirsi il principio che all'ente Ferrovie non può ritenersi consentito, allo stato, alcun potere di attribuzioni di compensi e/o indennità di qualsiasi natura che abbiano carattere aggiuntivo rispetto agli "emolumenti" ed alla "indennità di presenza" determinati ex art. 13 legge 210/1985 disponendone, sostanzialmente, l'indebita maggiorazione.

E', dunque, nel titolo e negli effetti sostanziali propri della deliberazione dell'ente che va ricercato l'elemento rivelatore della legittimità o

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

meno dell'esercizio del relativo potere decisionale: se, nei termini come dianzi precisati, il provvedimento deliberativo dell'ente è effettivamente ininfluenza sulla misura degli emolumenti ed indennità fissati secondo il procedimento di legge - nel senso che non ne determinano un reale incremento e, quindi, non comportino alcuna violazione della disciplina legale di riferimento - non vi può essere luogo a rilievi o censure.

Alla stregua di tale principio generale, l'indagine sulla legittimità o meno delle due deliberazioni assunte dall'ente in materia di trattamento economico di missione deve solo accertare il titolo di attribuzione dell'indennità di missione, nelle sue due componenti, e l'effetto sostanziale che ne deriva sul trattamento economico determinato secondo il procedimento di legge.

5.2 La disciplina in esame appare compatibile con la normativa primaria - alla cui osservanza essa è vincolata - contenuta nella legge 210/1985 solo limitatamente al riconoscimento del diritto a rimborso a piè di lista per le spese di viaggio, vitto ed alloggio per missioni effettuate fuori Roma, ad esclusione delle località di residenza anagrafica degli interessati (con tale limitazione resta sempre fermo, ovviamente, il diritto a rimborso a piè di lista per le spese sostenute dai componenti residenti fuori Roma per la partecipazione alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione).

Non è dubbio infatti, che tali spese, essendo compensative dei maggiori oneri sostenuti per lo svolgimento di una funzione di istituto in località diversa da quella sede dell'ente, costituiscano titolo legittimo al rimborso.

Parimenti indubbio, deve, poi, ritenersi che il rimborso corrisposto dall'ente è assolutamente inidoneo ad operare il benchè minimo incremento degli emolumenti e dell'indennità di presenza, delle quali non costituisce elemento remunerativo aggiuntivo, attesa la sua manifesta finalità di reintegro di una diminuzione patrimoniale per effetto di oneri di spesa del tutto distinti da quelli

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

compensati per lo svolgimento delle funzioni nella sede e nelle forme ordinarie.

D'altra parte, non può non essere, altresì, considerato che l'eventuale affermazione del divieto e conseguire il diritto a rimborso a piè di lista di spese per viaggi, vitto ed alloggio potrebbe venire ad operare una inammissibile discriminazione fra i componenti dell'organo collegiale, atteso il pregiudizio economico che deriverebbe solo a carico dei componenti residenti fuori Roma (rispetto a quelli qui residenti) e di coloro che, per ragioni di servizio, fossero richiesti - in via occasionale - di svolgere la loro funzione fuori Roma, mentre gli altri ne fossero dispensati, in tutto o in parte, con conseguente acquisizione di fatto di una ingiustificata posizione economica di maggiore valore.

E' del tutto superfluo aggiungere che il rimborso de quo deve sempre rimanere subordinato, quanto al diritto ed alla misura, alla verifica ed al puntuale riscontro documentale della effettività delle ragioni di servizio e della idoneità e sufficienza dei singoli titoli di spesa.

5.3 L'affermata legittimità del solo rimborso a piè di lista per le spese di viaggio, vitto ed alloggio reca in sè la implicita affermazione della illegittimità della indennità giornaliera di f. 250.000 lorde che, come secondo elemento retributivo, viene a costituire, secondo il disposto dell'art. 1 della deliberazione n. 72/1986, il trattamento economico di missione.

La questione non richiede un particolare approfondimento non presentando alcun profilo di incertezza o di problematicità.

E' , infatti, sufficiente, richiamandosi in rapida sintesi alle premesse considerazioni, sottolineare che la indennità de qua contiene in sè tutte le

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

caratteristiche proprie di un elemento di remunerazione aggiuntiva assolutamente sprovvisto di qualsiasi logico presupposto che, com'è d'intuitiva evidenza, non potrebbe non essere rappresentato dalla sussistenza di una spesa effettiva.

Ciò implica chiaramente che l'attribuzione dell'indennità, se, da un lato, risulta carente di titolo causale, dall'altro costituisce una quota aggiuntiva dell'emolumento attribuito ex art. 13 della legge 210/1985, dal quale non può sostanzialmente ritenersi distinto.

Ciò stante, l'attività deliberativa dell'ente non può sottrarsi alla censura di illegittimità, non potendosi revocare in dubbio che l'ente stesso ha agito, inevitabilmente travalicando i limiti dei suoi poteri e delle sue attribuzioni, in netto ed insanabile contrasto con la norma (art. 13 legge 210) che ha riservato l'esclusiva competenza in materia ai Ministri dei Trasporti e del Tesoro.

5.4 Nella memoria depositata il 18/3/1989 l'ente, come già esposto in narrativa (par. 5-B), ha sostenuto la legittimità dell'indennità giornaliera di missione con riguardo , fra l'altro, a due ordini di considerazioni:

- a) la qualificazione di detta indennità "quale rimborso forfettario per spese non documentabili";
- b) l'analoga disciplina adottata in materia dall'Azienda autonoma di assistenza al volo e che non aveva dato luogo ad annullamento da parte del Ministro dei Trasporti, che pure ne aveva il potere.

La Sezione ritiene prive di fondamento le argomentazioni di cui sopra, osservando brevemente:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A) è quanto meno dubbia l'ammissibilità, per quanto qui interessa, di una categoria di "spese non documentabili". Prescindendo, sul punto, da ogni altro rilievo (che pur sarebbe quanto mai pertinente), la eventuale categoria delle "spese non documentabili" - restando sul piano logico-giuridico - non può ritenersi concretamente ammissibile, considerando che qualsiasi spesa, di qualsiasi importo, può trovare e trova oggi dichiarazione documentale; pertanto, allorchè si tratti di spese effettivamente sostenute, debitamente comprovate e rientranti nei titoli di spesa previsti (viaggi, vitto, alloggio), possono, in quanto tali, essere ammesse a rimborso.

Ciò dispensa dall'ulteriore precisazione circa l'assenza di qualsiasi razionale proporzionalità - anche ai fini della natura "forfettaria" che si vorrebbe attribuire al rimborso - tra la ipotetica categoria di spese non documentabili e la misura dell'indennità giornaliera;

B) del tutto influente è il richiamo all'analogo trattamento deliberato dall'Azienda autonoma di assistenza al volo per tre elementari motivi: 1) se, malgrado la identità sostanziale della disciplina normativa sull'ordinamento dei due enti, non è stata contestata la illegittimità della deliberazione dell'Azienda di assistenza al volo, tale circostanza non potrebbe precludere la censura di illegittimità sull'analogo deliberazione dell'ente Ferrovie; 2) il mancato esercizio del potere di annullamento da parte del Ministro dei Trasporti non conferisce alcun crisma di legittimità alle deliberazioni della Azienda di assistenza al volo nè, tanto meno, costituisce sanatoria della loro eventuale illegittimità; 3) è la dichiarata illegittimità delle deliberazioni dell'ente Ferrovie che, semmai, può determinare o influenzare l'adozione di eventuali provvedimenti in materia.

5.5 Rimane da precisare che la valutazione del comportamento dell'ente assu-

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

me una connotazione ed una rilevanza giuridica ancora più accentuate con riguardo alle disposizioni di cui al decreto del 4 novembre 1987 che hanno posto l'espresso divieto di corrispondere qualsiasi compenso o rimborso a qualsiasi titolo "eccezione fatta per i rimborsi di spese sostenute nell'interesse dell'ente e specificamente documentate e giustificate".

Non può certo seriamente contestarsi - quand'anche fosse possibile dubitare soltanto della fondatezza della lesi della Sezione - che, quanto meno per effetto delle sopravvenute, esplicite disposizioni ministeriali, l'ente avrebbe dovuto revocare le deliberazioni in parte qua.

Per converso l'ente stesso, sollecitato dal presidente del collegio dei revisori dei conti a deliberare sul mantenimento o meno dell'indennità giornaliera (nota 0008 dell'8/1/1988), nella seduta del 13/1/1988 si è limitato a dichiarare "che non sussistono elementi per dar luogo a provvedere": e ciò, nonostante il presidente dell'organo di controllo avesse chiaramente espresso il parere del collegio "che la disposizione ministeriale comporti l'esclusione dell'indennità giornaliera".

6. L'esame delle questioni attinenti alle "spese di rappresentanza" ed alle c.d. "spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente va condotto con riguardo a due distinti profili:

A) legittimità o meno del potere esercitato dall'ente mediante l'adozione delle due deliberazioni n. 23 del 5/3/1986 e n. 310 del 23/24 luglio 1986 (retro par. 3.1 e seguenti) che hanno disposto l'attribuzione della titolarità delle spese in questione agli organi monocratici (presidente-direttore generale), a tutti i componenti del consiglio di amministrazione - compresi i due consiglieri con funzioni meramente consultive (avvocato dello Stato-rappresentante stato maggiore Difesa) e a tutti i componenti del collegio dei revisori dei conti;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

B) liceità o meno dell'impiego che, di fatto, ciascun soggetto ha dato alla somma assegnatagli al titolo in esame, in rapporto sia alle "finalità" rigorosamente proprie del titolo stesso sia alle forme e condizioni di trasparenza, di dimostrazione, di giustificazione e di possibilità di riscontro del concreto perseguimento delle finalità stesse, anche in relazione alle circostanze, di luogo e di tempo, alla natura delle spese ed alla qualità del destinatario (o dei destinatari) del beneficio.

6.1 Vanno preliminarmente formulate talune considerazioni di ordine generale circa la natura e la finalità delle spese di rappresentanza nonché i limiti obiettivi ed intrinseci che, inderogabilmente, ineriscono alla loro attribuzione ed utilizzazione.

Soccorre, a tal fine, richiamare - facendovene espresso rinvio e riaffermando ne la piena fondatezza e validità - i principi, ormai saldamente consolidati, affermati in materia da questa Corte sia in sede giurisdizionale sia in sede di controllo (fra le altre: 1^a Sezione n. 92 del 30/9/1978; n. 84 del 13/1/1984; n. 18 del 7/2/1984; SS.RR. n. 512 dell'11/9/1986; Sezione Controllo Stato n. 1191 del 10/1981).

Principio fondamentale di riferimento - ancorchè enunciato in negativo - è quello che si riassume nell'affermazione che le spese di rappresentanza, com'è di comune conoscenza, non costituiscono un fondo di libera disponibilità del quale il titolare possa insindacabilmente disporre con personale discrezionalità di valutazione e di impiego, sì da costituire il loro utilizzo - se non erogate in conformità ai fini istituzionali dell'ente - atti di liberalità nel duplice senso ed effetto di procurare illecito profitto a terzi e/o a se stessi.

L'attribuzione della titolarità di un fondo per spese di rappresentanza - come

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la previsione in bilancio di un capitolo ad hoc - si giustificano esclusivamente in relazione alla necessità di garantire quei mezzi e quelle modalità necessari a soddisfare taluni peculiari fini istituzionali della pubblica amministrazione.

Tali fini istituzionali si concretizzano nella obiettiva esigenza che effettivamente abbia la pubblica amministrazione, in rapporto alle funzioni ad essa demandate, di manifestarsi all'esterno e di stabilire e mantenere pubbliche relazioni con soggetti ad essa estranei nel mirato intento di suscitare su di essa, sulla sua attività e sui suoi scopi l'attenzione e l'interesse di ambienti e di soggetti qualificati e, in diretta correlazione causale, di ottenere i vantaggi che le derivano dal fatto di essere conosciuta, seguita ed apprezzata nella sua azione a favore delle collettività.

Occorre, dunque, che l'attività di rappresentanza sia esclusivamente finalizzata a mantenere o ad accrescere il prestigio della pubblica istituzione, inteso quale elevata considerazione, anche sul piano formale, del suo ruolo e della sua presenza nel contesto sociale, interno ed internazionale.

Va, tuttavia, avvertito che il perseguimento delle finalità istituzionali di rappresentanza è ipotizzabile soltanto in stretta connessione, da un lato, con la qualità, di norma, di organi istituzionalmente rappresentativi della pubblica amministrazione e, dall'altro, con le specifiche circostanze di luogo, di tempo e di modo idonee ad attribuire legittima valenza rappresentativa all'attività concretamente posta in essere.

Al di fuori dell'ipotesi ordinaria della titolarità dell'attività di rappresentanza ai soggetti di vertice della pubblica istituzione, può essere ammessa l'attribuzione di analoga legittimazione all'esercizio della stessa attività, previa apposita disciplina normativa e fatta salva, comunque, l'imputazione delle

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spese relative in apposito capitolo di bilancio.

6.2 In riferimento ed applicazione dei suesposti principi, la Sezione ritiene che non sia censurabile l'attribuzione della titolarità di un fondo per spese rappresentanza a favore degli organi monocratici di vertice dell'ente: presidente - o, in sostituzione, vice-presidente - e direttore generale.

Ad opposta conclusione deve, invece, pervenirsi relativamente alla attribuzione, dello stesso fondo ed allo stesso titolo, a favore di tutti i componenti degli organi collegiali di amministrazione e di revisione.

Una estensione totalmente generalizzata ed indiscriminata della titolarità di un fondo per spese di rappresentanza - che, si noti, hanno carattere eccezionale rispetto alla ordinaria attività amministrativa di spesa - è assolutamente priva di qualsiasi supporto giuridico, quanto al relativo potere deliberativo dell'ente, e non trova alcuna giustificazione nè logica, nè razionale nè a qualsivoglia altro titolo.

Nessun componente di organo collegiale - la cui funzione essenziale è, nella specie, quella di concorrere a formare la volontà dell'organo stesso - può, a titolo proprio ed autonomo, avere alcuna veste rappresentativa che lo possa legittimare, in via ordinaria e continuativa, a svolgere attività di rappresentanza ed a disporre delle spese conseguenti. Allorchè, in via meramente occasionale, fosse conferito al singolo consigliere (come a qualsiasi altro dirigente) l'incarico di rappresentare l'ente - nel senso, nei limiti e con le finalità già precisati - la spesa necessaria dovrebbe trovare imputazione in apposito capitolo di bilancio con l'osservanza delle regole e formalità procedurali previste per la gestione finanziaria.

Si caratterizza, poi, per una più accentuata gravità la circostanza che l'en

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te, in dispregio di qualsiasi elementare principio di buona amministrazione e di responsabilità gestionale, abbia attribuito la titolarità del fondo per spese di rappresentanza anche ai due consiglieri di amministrazione con funzioni consultive e, addirittura, all'intero collegio dei revisori dei conti.

Dato atto, peraltro, che, come già precisato in narrativa, soltanto un componente di detto collegio ha usufruito del fondo de quo, la Sezione non può esimersi dal rilevare che, allo stato, appare estremamente difficile stabilire se l'attività deliberativa dell'ente, valutata nel quadro generale dei vari benefici economici autonomamente disposti a favore dei suoi organi, sia il frutto occasionale di una carente conoscenza delle comuni regole che presidiano l'azione amministrativa ovvero se essa costituisca l'attuazione di un preciso disegno complessivo che, quali che siano state le reali motivazioni ispiratrici, va considerato al di fuori di ogni possibile ipotesi di astratta compatibilità con l'ordinamento dell'ente.

In tale contesto problematico si colloca, a pieno titolo, la disposizione, veramente singolare, contenuta nella seconda deliberazione che, come noto, ha individuato una ulteriore e distinta categoria di spese, che spicca per la sua estrema genericità ed indefinibile estensione: quella delle "spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente", in ordine alle quali è opportuno limitarsi a precisare, per quanto superfluo, che non possono sottrarsi a censura di illegittimità.

6.3 Relativamente, infine, al quesito circa la liceità o meno dell'impiego che - a prescindere dalla generale questione di principio - ciascun titolare ha dato, di fatto, alla somma assegnatagli per spese di rappresentanza, la Sezione, pur in presenza di impieghi oggettivamente idonei a soddisfare solo esigenze di natura manifestamente personale e privata, ritiene che il relativo giudizio debba essere riservato al giudice penale (che ha già avviato il procedimento) ed al giudice del-

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la responsabilità, ai quali, per quanto di rispettiva competenza, viene trasmessa anche la presente determinazione.

7. La questione attinente alle consulenze esterne a favore dei singoli consiglieri di amministrazione richiede un esame articolato in relazione ai diversi profili problematici che essa presenta e che, in particolare, riguardano:

- a) la pretesa legittimazione dell'ente a deliberare liberamente in materia (retro, parte espositiva, par. 5, lett. D) in applicazione sia della normativa pubblicistica (art. 380 T.U. n. 3/1957 e successive modifiche) sia della normativa civilistica (art. 2222 C.C.) che sarebbe facultato ad utilizzare per la sua natura giuridica di ente-impresa;
- b) l'ammissibilità, in via generale e di principio, della nomina di consulenti esterni a favore dei singoli consiglieri;
- c) in subordine all'ipotesi favorevole sub b), l'ammissibilità della stessa nomina con riguardo ai motivi specifici ed alle modalità e condizioni del ricorso alla consulenza esterna.

E' bene tenere presente, nel quadro di una valutazione complessiva, che un (fra le altre) chiave di lettura della fattispecie de qua è significativamente offerta dalla sollecitazione - che ha attivato il procedimento deliberativo dell'ente - rivolta il 12/3/1987 da 8 consiglieri (e cioè dai due terzi del consiglio di amministrazione, a parte il presidente) i quali hanno invocato una loro personale "libertà di iniziativa": di qui l'asserita necessità di avvalersi di esperti esterni per materie specifiche nel caso, dichiarato non improbabile, di non reperibilità o di non disponibilità di personale con adeguata e specifica preparazione (retro, parte espositiva, par. 4.1): parrebbe affermata, a ben giudicare, una sorte di "entificazione" individuale da parte di ciascun consigliere.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.1 La Sezione deve, anzitutto, contestare - e non solo in via di principio - la pretesa dell'ente di far discendere, dalla sua autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 2093, 2° comma, C.C., la titolarità di potestà deliberative ad ampio contenuto discrezionale, svincolati dai limiti oggettivi che pur sono desumibili dal suo ordinamento o, comunque, correlati al suo assetto organizzativo e funzionale di indiscussa natura pubblica.

Non può, poi, tacersi che, per quanto qui interessa, si è pervenuti addirittura all'affermazione, a dir poco veramente singolare, della facoltà di utilizzare per lo stesso fine, indifferentemente ed in via alternativa, sia istituti pubblicistici sia istituti privatistici.

A tal riguardo la Sezione ritiene che siano del tutto superflui qualsiasi accertamento e valutazione in ordine alla pretestuosità o meno della tesi sostenuta dall'ente. Ed invero, quello che, comunque, è certo - e va qui nuovamente e fermamente ribadito in via definitiva - è che l'ordinamento dell'ente, allo stato, ha natura esclusivamente pubblicistica, come già la Sezione ha affermato nella precedente determinazione n. 1984/1988 (par. 6, pagg. 33/36), cui si fa rinvio, testualmente precisando, tra l'altro, "l'assoluta connotazione pubblicistica dell'ente... lo incardina nel sistema giuridico-istituzionale pubblico, assoggettandolo, per ciò stesso, all'osservanza dei vincoli, delle norme e dei principi generali posti a tutela della legittimità e del merito, nei suoi vari profili, dell'azione amministrativa".

7.2 Secondo noti principi generali ed un conforme indirizzo giurisprudenziale, ampiamente ormai consolidato, le pubbliche amministrazioni, per l'esercizio delle proprie funzioni ed attribuzioni, devono utilizzare i mezzi e gli strumenti di cui dispongono nel quadro generale dell'assetto strutturale, organizzativo e funzionale quale risulta dall'ordinamento generale e/o dal rispettivo ordinamento particolare

Ciò implica che il ricorso all'utilizzazione di mezzi e risorse esterne alla pubblica amministrazione ha carattere rigorosamente eccezionale: esso, infatti

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti, ha come presupposto e finalità l'esigenza di far fronte ad evenienze che per la particolare complessità che presentano e/o per l'alto grado di specializzazione tecnico e/o amministrativa richiesta per il loro soddisfacimento, trovano sprovvisto il soggetto pubblico dei mezzi all'uopo occorrenti, legittimandolo, così, a ricercare all'esterno, con giustificato aggravio del proprio bilancio, le prestazioni di cui necessita per il corretto assolvimento delle sue funzioni.

In ogni altro caso, il ricorso a prestazioni esterne, sistematico od occasionale che sia:

a) viola le norme sull'assetto ordinamentale ed organizzativo; b) si traduce in una sottoutilizzazione dei mezzi disponibili, con conseguente dispendio delle risorse finanziarie impiegate per la loro acquisizione e per il loro mantenimento; c) reca ingiusto danno economico alla pubblica amministrazione; d) potrebbe, infine, assumere valenza sintomatica di una deviazione dalle regole che presiedono all'azione amministrativa.

7.3 Se questi, dunque, sono i limiti e le condizioni che vincolano il ricorso a prestazioni esterne da parte di una pubblica amministrazione e, nella specie, anche da parte dell'ente Ferrovie, non sussiste alcuno spazio di ammissibilità, sia pure in via eccezionale, allorchè il soggetto beneficiario diretto sia l'ente pubblico - e cioè l'ente ferrovie - ma un componente del suo organo di amministrazione.

A parte il rilievo - che non è di poco conto - che i consiglieri dell'ente Ferrovie sono essi stessi, per chiaro disposto legislativo (art. 6, 1° comma, legge 210/1985) "persone di comprovata cultura amministrativa, tecnica ed economica nel settore dei trasporti e/o di particolare capacità nell'organizzazione e nella gestione aziendale, enti e società", le deliberazioni in materia di con-

sulenze esterne a favore dei singoli consiglieri vanno dichiarate illegittime, in via di principio, comportando:

- a) in via pregiudiziale ed assorbente, la violazione delle norme ordinarie di cui alla legge 210/1985 quanto all'assetto organizzativo e funzionale dell'ente;
- b) l'attribuzione, a persone fisiche provviste di propria autonoma competenza operativa, e, comunque, di rappresentanza organica dell'ente - di mezzi, e correlate risorse finanziarie, finalizzata a beneficiare direttamente ed immediatamente la stessa persona fisica destinataria e, in astratta ipotesi, solo mediamente ed indirettamente l'ente ferrovie;
- c) la illecita traslazione, di fatto e di diritto, di posizioni rappresentative e funzionali dall'ente - che ne è istituzionalmente titolare, in via legislativamente riservata - a persone fisiche la cui condizione di stato all'interno dell'ente stesso è contenuta, nella sua rilevanza oggettiva, nell'appartenenza all'organo di amministrazione e nella correlata funzione di concorrere a formarne la volontà.

7.4 Esclusa, pertanto, la legittimità, alla stregua delle premesse considerazioni, delle deliberazioni di nomina di consulenti esterni a favore di singoli consiglieri di amministrazione, non vi è luogo a pronuncia (retro, par. 7. lett. C) - che rimane interamente assorbita - in ordine ai motivi specifici ed alle scelte concretamente operate nell'affidamento dei quattro incarichi di consulenza.

Due punti, tuttavia, devono essere evidenziati:

- a) l'allegata non reperibilità e/o indisponibilità di idoneo e qualificato personale ferroviario in attività di servizio, malgrado la dotazione organica dell'ente sia di circa 214.000 unità;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) la circostanza che due dei tre consulenti, già dipendenti dell'ente Ferrovie, hanno svolto l'incarico, in tale qualità - si ignora se con o senza soluzione di continuità - di "segretario particolare" degli stessi consiglieri a favore dei quali sono stati nominati.

P. Q. M.

dichiara non conformi a legge le deliberazioni adottate e l'attività gestionale svolta dall'ente Ferrovie dello Stato in materia di:

- 1) rideterminazione degli emolumenti a favore degli organi e dell'indennità di presenza a favore dei consiglieri di amministrazione con funzioni consultive;
- 2) trattamento economico di missione a favore degli organi di amministrazione e di revisione disciplinato con deliberazione n. 72 del 9/4/1986, limitatamente alla parte relativa al riconoscimento del diritto ad una indennità giornaliera di f. 250.000 (duecentocinquantamila);
- 3) assegnazione di un fondo personale a favore degli stessi organi per spese di rappresentanza e spese di altra natura effettuate nell'interesse dell'ente disposta con deliberazioni n. 23 e 310, rispettivamente, del 2/3 e 1/4/1986;
- 4) consulenze esterne a favore di singoli consiglieri di amministrazione disciplinate con deliberazione n. 258 del 14 maggio 1987, n. 173 del 21 aprile 1988 e n. 231 del 2 giugno 1988 ed attuate con le due convenzioni in data 28 maggio 1987 e con quelle in data 6 agosto 1987 e 27 giugno 1988.

Ordina che copia della presente determinazione, adottata a norma dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sia inviata, oltre che alla Presidenza delle due Camere del Parlamento ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministro dei Trasporti, al Ministro del Tesoro, all'ente "Ferrovie dello Stato",
alla Procura Generale presso la Corte dei conti ed alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma.

IL RELATORE
F.to Aricò

IL PRESIDENTE
F.to Coltelli

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

