

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1535-A)

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO INTERNO ED ESTERO, TURISMO)

(RELATORE BERLANDA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Industria e del Commercio

di concerto col Ministro del Bilancio

e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GENNAIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 31 marzo 1966

Norme sui bilanci dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL)

ONOREVOLI SENATORI. — Con il presente disegno di legge si vogliono eliminare le incertezze cui ha dato luogo l'articolo 2, n. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670 (Organizzazione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica) il quale, indicando le attribuzioni del Ministro dell'industria e del commercio, testualmente afferma che spetta al medesimo « approvare, di concerto con il Ministro del tesoro, i bilanci dell'Ente ».

Il disegno di legge, eliminando i dubbi che erano sorti sulla sottoposizione ad approvazione ministeriale dei soli bilanci consuntivi o anche di quelli preventivi, precisa che l'approvazione è limitata ai bilanci consuntivi, ma aggiunge che debbono essere comunicati al Ministro dell'industria e del commercio i bilanci preventivi, nonchè le successive variazioni.

Dal punto di vista tecnico tale precisazione viene ottenuta con la semplice modifica del testo dell'articolo 2, n. 6, del citato decreto e della correlativa disposizione contenuta nel successivo articolo 5, n. 3.

In effetti, già nel corso dei lavori preparatori della legge istitutiva dell'Enel, a proposito dei commi ottavo e nono dell'articolo 1, laddove appunto si parla dei bilanci dell'Ente e del controllo della Corte dei conti, erano sorte alcune divergenze sull'opportunità di portare all'esame del Parlamento il solo bilancio consuntivo o anche quello preventivo.

Tali divergenze furono superate nel senso che il solo bilancio consuntivo dell'Ente dovesse essere comunicato al Parlamento (insieme con una relazione programmatica sull'attività dell'Ente) ed in tale occasione, respinto ogni contrario emendamento, fu autorevolmente chiarito dal ministro Colombo che il bilancio di previsione rappresenta per l'Ente « l'estrinsecazione della sua autonomia ».

Il problema si è ripresentato, sotto il profilo interpretativo, in relazione all'articolo 2, n. 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670, a seguito di un rilievo mosso dalla Corte dei conti, la quale, basandosi specialmente sul fatto che nel testo

della norma attualmente in vigore si parla di bilanci al plurale, senza ulteriori precisazioni, ha creduto di concludere per la sottoposizione ad approvazione ministeriale sia del bilancio consuntivo che di quello preventivo dell'Enel.

Tale interpretazione è risultata in contrasto con quella che la dottrina ha dato della norma (« Considerazioni sulla struttura giuridica dell'Enel » del Pelaggi, pubblicato nella rivista « Giurisprudenza agraria italiana », fascicolo 3, pag. 188, anno 1965; « Sulla capacità dell'Enel » del Guarino, pubblicato nella « Rassegna giuridica dell'Enel », fascicolo 1, pag. 13, anno 1965; « Sull'approvazione del bilancio preventivo dell'Enel » del Lavagna, nel successivo fascicolo 2 della stessa Rivista, pag. 157); lo stesso ministro Lami Starnuti, nella seduta del Senato del 30 giugno 1965, si è poi espresso nel senso che al Ministero dell'industria spetta un potere di controllo limitatamente al solo bilancio consuntivo.

In effetti, come è stato generalmente osservato dagli autori sopra menzionati e come è rilevato del resto nella relazione ministeriale al disegno di legge ora all'esame del Senato, esistono diversi argomenti, di ordine letterale, sistematico, logico, i quali portano ad escludere la sottoposizione ad approvazione del bilancio preventivo.

È da dire anzitutto che il plurale adoperato nell'articolo 2, n. 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670 non può certo ritenersi decisivo in quanto esso può ben riferirsi alla pluralità nel tempo dei bilanci (consuntivi), anche perchè generalmente risultano al plurale i termini adoperati nei precedenti cinque numeri dello stesso articolo.

Prendendo rapidamente in esame alcuni dei principali argomenti di ordine letterale, si osserva in primo luogo che la legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Enel, ha espressamente previsto ed in parte disciplinato, come sopra accennato, la materia dei bilanci dell'Enel e dei relativi controlli.

All'articolo 1, comma ottavo, la legge stabilisce infatti che « il Ministro dell'industria e del commercio comunica annualmente al Parlamento il bilancio consuntivo dell'Ente

nazionale formato secondo le disposizioni, in quanto applicabili, della legge 4 marzo 1958, n. 191 ». Ed aggiunge che « il Comitato di ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione programmatica sull'attività dell'Ente medesimo ».

Gli articoli 2 e 3 della legge, delegando il Governo ad emanare norme legislative relative ai poteri del Comitato di ministri e del Ministro dell'industria e del commercio, fanno cenno dei poteri di vigilanza e di direttiva da attribuirsi a tali organi sull'Enel.

In applicazione della delega, l'articolo 2, n. 6, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, prevede l'approvazione da parte del Ministro dell'industria e del commercio, di concerto con il Ministro del tesoro, dei bilanci dell'Ente. Mentre l'articolo 5, n. 3, precisa che il Consiglio di amministrazione dell'Ente « delibera il bilancio preventivo... nonché le successive variazioni e presenta il bilancio consuntivo al Ministro dell'industria e del commercio anche agli effetti del comma ottavo dell'articolo 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 ».

Ponendo le due norme in relazione tra loro, si vede come il bilancio preventivo dell'Enel sia menzionato solamente ai fini di attribuirne la deliberazione al Consiglio di amministrazione, mentre si parla di presentazione per il solo bilancio consuntivo, il quale risulta perciò l'unico sottoposto all'approvazione ministeriale; è infatti da rilevare in proposito che la presentazione costituisce il presupposto imprescindibile dell'approvazione, sicchè non sembra concepibile l'un atto in mancanza dell'altro.

Con ciò non si afferma evidentemente che l'Enel non sia tenuto a comunicare al Ministro il bilancio preventivo, sembrando anzi la conoscenza di tale bilancio necessaria per l'esercizio, da parte del Ministro, delle funzioni di vigilanza attribuitegli dalla legge ed altresì per l'esame e la valutazione del bilancio consuntivo di cui quello preventivo costituisce in qualche modo il termine di riferimento.

Risulta però chiaro che « comunicazione » del bilancio non equivale a « presentazione »

dello stesso: per lunga tradizione, confermata dall'articolo 81 della Costituzione repubblicana, il termine « presentazione », in materia di bilanci, significa proprio sottoposizione a controllo e domanda di approvazione, e sta quindi ad indicare l'operazione tipica predisposta per consentire all'organo superiore di esprimere il suo giudizio. Anche su questo punto tuttavia il disegno di legge chiarisce definitivamente la portata della disposizione contenuta nell'articolo 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670, precisando appunto che tanto del bilancio preventivo quanto delle successive variazioni deve darsi comunicazione al Ministro dell'industria e del commercio.

Accanto ai suddetti argomenti, che si desumono dal tenore letterale delle espressioni adoperate dal legislatore delegato, altri possono indicarsene di carattere sistematico.

Nel già citato ottavo comma dell'articolo 1 della legge istitutiva dell'Enel si stabilisce che il bilancio consuntivo dell'Ente dovrà essere formato secondo le disposizioni della legge 4 marzo 1958, n. 191, e si mette quindi in evidenza la natura per così dire « privatistica » di tale bilancio, dato il richiamo che in questa ultima legge si fa al bilancio di esercizio previsto dal Codice civile (come è noto il Codice civile, per le società commerciali, sottopone all'approvazione da parte dei soci il solo bilancio consuntivo, chiamato appunto bilancio di esercizio). Risulta da ciò manifesta l'intenzione del legislatore di non sottoporre ad alcun vincolo la procedura relativa al bilancio preventivo: bilancio quest'ultimo che, come si è detto, è preso in considerazione dalla legge al solo fine di determinare l'organo dell'Enel competente a deliberarlo (articolo 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670).

Altro argomento sistematico si deduce dall'articolo 1, comma nono, della legge istitutiva, nel quale è stabilito che « la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Ente nazionale con le modalità previste negli articoli 4, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 ». In questa legge si ha

riguardo, infatti, soltanto ai bilanci di esercizio e non si accenna per nulla alla eventualità di un esame dei bilanci preventivi degli enti sottoposti a controllo.

Il richiamo poi all'articolo 12 della legge stessa e l'omessa menzione degli articoli 10 e 11 dimostrano che il legislatore, tra il controllo indiretto da esercitarsi attraverso registrazioni, comunicazioni di atti, eccetera, e quello diretto da esercitarsi mediante l'intervento di un Magistrato della Corte dei conti alle sedute del Consiglio di amministrazione, ha dato evidentemente la prevalenza al secondo tipo, ciò che costituisce ulteriore argomento per escludere l'ammissibilità di atti ministeriali di approvazione dei bilanci preventivi.

Rileva poi esattamente la relazione ministeriale al presente disegno di legge che una serie di considerazioni di ordine logico inducono ad escludere che il legislatore abbia inteso sottoporre ad approvazione i bilanci preventivi dell'Enel.

L'approvazione anzitutto produrrebbe l'effetto principale di irrigidire il bilancio preventivo e ciò contrasterebbe con la natura attribuita all'Enel di ente pubblico economico, tanto più che, sottoposto ad approvazione il bilancio preventivo, questo neppure potrebbe essere modificato senza l'intervento del Ministro, cui dovrebbero perciò essere presentate di volta per volta per l'approvazione « le successive variazioni » al bilancio medesimo, previste nell'articolo 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670. La stessa Corte dei conti, muovendo il suo rilievo, ha posto in luce tale conseguenza, la quale finirebbe per legare completamente le mani ad un ente impostato con un carattere essenzialmente imprenditoriale, per la realizzazione di risultati economici. Tali fini, che si inquadrano nelle esigenze di equilibrato sviluppo economico del Paese, diverrebbero pressochè irraggiungibili con un simile irrigidimento del bilancio di previsione dell'Enel.

Esattamente rileva pure la relazione ministeriale che una esigenza comune pressochè a tutti gli enti pubblici economici tende ormai a svincolare la previsione delle entrate e delle spese dalla tradizionale ste-

sura del bilancio preventivo e la affida invece a quella attività formalmente e sostanzialmente diversa cui si dà il nome di « programmazione ». Nel caso dell'Enel tale attività si estrinseca in una serie di atti espressamente indicati: direttive del Comitato dei ministri, programmi annuali e pluriennali approvati dallo stesso Comitato, piano di finanziamento dei programmi, relazione programmatica approvata e presentata in Parlamento dal Comitato dei ministri; di fronte a tale complesso organico di disposizioni il bilancio preventivo dell'Enel si pone come un semplice documento che indica ed interpreta, naturalmente alla luce e nello spirito dei testi legislativi, il contenuto delle scelte politiche ed economiche operate ai diversi livelli, e perde quindi molta di quella importanza che tradizionalmente soleva annettersi ad un bilancio di previsione (forse a simiglianza del bilancio preventivo dello Stato). La diminuita importanza del documento fa logicamente venir meno le esigenze di una sua approvazione da parte della autorità ministeriale.

Per tutto questo complesso di ragioni si dovrebbe quindi, come si vede, ritenere sottratto ad approvazione il bilancio di previsione dell'Enel, già sulla base delle norme vigenti; onde eliminare tuttavia i superstiti dubbi cui la formulazione degli articoli 2, n. 6, e 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670 potrebbe dare adito (specie in relazione all'autorevole intervento della Corte dei conti) sembra sotto ogni aspetto opportuna l'approvazione del presente disegno di legge.

L'esigenza poi di risolvere definitivamente la questione nel senso che risulta dalla nuova formulazione delle norme suddette, non sembra dubbia e risulta da quelle stesse considerazioni di carattere logico di cui la dottrina si è servita per sostenere, anche in sede di interpretazione delle vigenti disposizioni, la sottoposizione ad approvazione ministeriale del solo bilancio consuntivo dell'Enel. In particolare si osserva che è opportuno assicurare agli enti che svolgono attività imprenditoriale una certa elasticità di azione, necessaria per chi è destinato ad operare nel campo dell'economia, e che ver-

rebbe meno con l'irrigidimento del bilancio di previsione (si è visto infatti che la preventiva approvazione del bilancio di previsione comporta necessariamente l'irrigidimento di questo).

E del resto, il principio che ha ispirato il legislatore nella regolamentazione almeno dei principali enti pubblici economici è stato quello di sottoporre ad approvazione governativa il solo bilancio di esercizio (consuntivo).

Così, per l'ENI, è disposto nell'articolo 21, legge 10 febbraio 1953, n. 136: « Il bilancio annuale dell'Ente deve comprendere la situazione patrimoniale e il conto profitti e perdite.

« Entro il 30 giugno successivo esso è presentato per l'approvazione ai Ministri del tesoro, delle finanze e dell'industria e del commercio con una relazione del Consiglio e del Collegio sindacale.

« Entro il 30 settembre successivo il bilancio e le relazioni devono essere comunicate al Parlamento ».

E per l'IRI nell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1948, n. 51, modificato dall'articolo 5, legge 21 luglio 1959, n. 566: « L'Amministrazione dell'Istituto è regolata ad anno solare.

« Il bilancio annuale chiuso al 31 dicembre di ogni anno è presentato per l'approvazione, entro il mese di maggio dell'anno successivo, al Ministro delle partecipazioni statali insieme con le relazioni del Consiglio d'amministrazione e del Collegio sindacale.

« Esso è comunicato al Consiglio dei ministri e, in allegato al conto consuntivo dello Stato, alle Camere ».

Così, per la Cassa del Mezzogiorno, l'articolo 27, legge 10 agosto 1950, n. 646, parzialmente modificata dall'articolo 22 della legge 26 giugno 1965, n. 717: « L'Amministrazione della Cassa è regolata per esercizi finanziari coincidenti con quelli dello Stato ».

« Il bilancio della Cassa, corredato delle relazioni del Consiglio d'amministrazione e del Collegio dei Revisori dei conti, è sotto-

posto, entro il quarto mese successivo alla scadenza dell'esercizio, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che lo approva con proprio decreto emanato di concerto con il Ministro del tesoro.

« Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno presenta annualmente al Parlamento il bilancio della Cassa e, nel termine di 30 giorni dalla presentazione della relazione di cui all'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62, una relazione sulla attuazione del piano di coordinamento per l'anno precedente ed una relazione previsionale programmatica per l'anno successivo. Su di esse lo stesso Ministro riferisce al Parlamento ».

Tutte queste disposizioni, in cui si ha esclusivo riferimento al bilancio di esercizio (bilancio consuntivo), dimostrano ancora una volta l'esistenza di un indirizzo legislativo favorevole ad escludere per gli enti pubblici economici la sottoposizione ad approvazione governativa del bilancio preventivo: non appaiono valide ragioni perchè l'Enel debba rimanere al di fuori di tale indirizzo.

La necessità di chiarire nel senso indicato i dubbi interpretativi suscitati dalle espressioni contenute negli articoli 2, n. 6 e 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1670, ha suggerito inoltre l'opportunità di fissare un termine entro il quale le amministrazioni vigilanti dovranno procedere all'approvazione del bilancio consuntivo. Si è ritenuto di fissare tale termine al 30 giugno dell'anno successivo a quello cui il bilancio si riferisce, perchè tale termine, mentre consente alle amministrazioni vigilanti un lasso di tempo sufficiente all'esame di un bilancio complesso come quello dell'Enel, non è tale però da ritardare di molto la presentazione della dichiarazione dei redditi, dato che, a sensi dell'articolo 21 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, il momento dell'approvazione del bilancio è rilevante per determinare il termine di presentazione della dichiarazione medesima.

BERLANDA, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'articolo 2, n. 6, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, è sostituito dal seguente:

« 6) approvare, di concerto col Ministro per il tesoro, i bilanci consuntivi dell'Ente, non oltre il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce il bilancio. »

Art. 2.

L'articolo 5, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, è sostituito dal seguente:

« 3) delibera il bilancio preventivo almeno tre mesi prima dell'inizio del relativo esercizio finanziario, nonchè le successive variazioni e ne dà comunicazione al Ministro per l'industria e il commercio. Allo stesso Ministro presenta il bilancio consuntivo anche agli effetti del comma ottavo dell'articolo 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643; ».