

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XV-ter

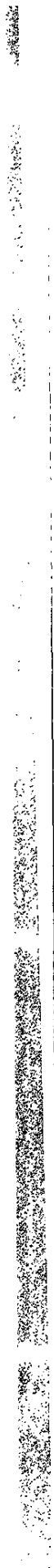
n. 1

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 23/92

e

**RELAZIONE SULLA TRASFORMAZIONE DEGLI
ENTI PUBBLICI ECONOMICI E DELLE AZIENDE
AUTONOME STATALI IN SOCIETÀ PER AZIONI**

—————
Comunicata alla Presidenza il 18 giugno 1992
—————



MODULARIO
C. C. 2

Determinazione n. 23/92



SENATO DELLA REPUBBLICA
XI LEGISLATURA
18 GIU. 1992
Doc. <i>XI-152</i> n. <i>1</i>
Annunciato il

Mod. 2

Corte dei Conti

in

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

nell'adunanza del 16 giugno 1992;

visto l'art. 100 della Costituzione;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione prof. dott.
Roberto Coltelli e, sulla sua proposta, discussa e deliberata
la relazione sulla trasformazione degli enti pubblici
economici e delle aziende autonome statali in società per
azioni;

P . Q . M .

comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento l'u-
nita relazione sulla trasformazione degli enti pubblici eco-
nomici e delle aziende autonome statali in società per
azioni.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata
all'Onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri.

ESTENSORE
(F.to Coltelli)

PRESIDENTE
(F.to Carbone)

Depositata in Segreteria il 18 giugno 1992

p. c. c.
Il Dirigente superiore
Direttore della Segreteria
(Giovanni Sforza)

Giovanni Sforza



**RELAZIONE AL PARLAMENTO
SULLA TRASFORMAZIONE IN SOCIETA' PER AZIONI
DEGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI
E DELLE AZIENDE AUTONOME STATALI**

I - Il tema in esame forma oggetto di disciplina della legge 29 gennaio 1992 n. 35, che converte senza modificazioni il decreto legge 5 dicembre 1991 n. 386; della deliberazione del CIPE 25 marzo 1992 (pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 78 del 2 aprile 1992); del decreto legge 26 maggio 1992 n. 298.

1. La legge 35 del 1992 prevede la trasformazione in società per azioni degli "enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri enti pubblici economici", nonché delle "aziende autonome statali" (art. 1 comma primo), con esclusione delle "aziende di credito pubbliche", e degli "enti od aziende ai quali partecipino prevalentemente le regioni o gli enti disciplinati dalla legge 8 giugno 1990 n. 142" (art. 1 comma secondo).

Per disposto del medesimo art. 1: 1) gli "indirizzi" ed i "criteri" dell'operazione di trasformazione sono "deliberati dal CIPE" (comma secondo); 2) i "criteri" stessi devono formare oggetto di "formale comunicazione" agli enti interessati, da parte del Ministro del bilancio (comma terzo); 3) gli "organi competenti" degli enti devono deliberare la trasformazione, "e le conseguenti modifiche statutarie", "entro due mesi dalla formale comunicazione" predetta (comma terzo); 4) le deliberazioni degli enti sono soggette ad approvazione "con decreto del Ministro del bilancio", adottato "di concerto con il Ministro del tesoro e con i Ministri competenti" (comma quarto).

"Le società per azioni derivate dagli enti... succedono a questi nella totalità dei rapporti giuridici", e "i fondi di dotazione sono trasformati in capitale sociale, di proprietà dello Stato" (comma terzo ultima parte). Le "occorrenti valutazioni... possono essere effettuate con l'assistenza di istituti di intermediazione di comprovata e specifica esperienza" (comma dodicesimo).

2. A seguito dell'emanazione della legge predetta il CIPE, con la deliberazione sopra indicata, ha dettato gli "indirizzi generali", che articolano il "complesso processo di privatizzazione" in due fasi, rispettivamente concernenti 1) la "trasformazione in società per azioni"; 2) "il successivo collocamento sul mercato" dei titoli azionari.

Con riguardo ai soggetti destinatari della legge, la deliberazione in esame, dopo espressa menzione degli enti di gestione e delle aziende autonome statali, esplicita che "gli enti pubblici economici, diversi dagli enti di gestione delle partecipazioni statali, sono individuabili negli enti pubblici definiti economici dalla legge, nonché in quelli che svolgono in tutto o in parte attività produttive anche nel campo dei servizi e in quelli di promozione economica".

La concreta individuazione degli enti è compiuta nella deliberazione con l'indicazione di "tutti gli enti di gestione delle partecipazioni statali", delle "aziende autonome statali", e dei seguenti: "gli enti portuali", "gli enti fieristici", ENEL, Ente ferrovie dello Stato, ICE, INA, SACE, SIAE.

Tutti gli enti sopra indicati "sono tenuti a predisporre un programma per la trasformazione in società per azioni", del quale il CIPE indica i contenuti essenziali; il programma deve essere trasmesso ai Ministeri interessati (Ministero competente, Ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio) "entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera".

A seguito dell'istruttoria svolta dai Ministeri economici, "entro i successivi dieci giorni", i Ministeri competenti trasmettono al CIPE "i progetti di trasformazione in società per azioni".

Il CIPE "identifica gli enti e le aziende da trasformare e avvia la procedura di trasformazione"; il Ministro del bilancio "provvede alla comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge n. 35 del 1992"; cioè, alla "formale comunicazione" dei "criteri" elaborati dal CIPE.

I predetti provvedimenti del CIPE, che individuano le figure soggettive pubbliche da trasformare, e danno avvio all'opera di trasformazione, risultano adottati per due enti (ENI, Ente ferrovie dello Stato).

3. La legge è stata di recente modificata dal decreto legge 26 maggio 1992 n. 298, recante ad oggetto, oltre altri argomenti, "disposizioni tributarie e finanziarie".

L'articolo 6 comma 6 del decreto dispone che "a decorrere dall'approvazione delle delibere di trasformazione... le funzioni di preminente interesse generale, conferite per effetto di disposizioni di legge agli enti... spettano allo Stato che... le attribuisce agli stessi soggetti sin da un momento anteriore alla trasformazione di questi". "Nei rapporti giuridici di cui all'art. 1 comma 3" della legge "sono compresi quelli di cui al presente comma".

Il successivo comma 7 del decreto in esame dispone che "il comma 3, ultima parte, dell'art. 1" della legge "si interpreta nel senso che il capitale sociale può altresì essere costituito dal patrimonio, comprensivo dei diritti esercitati in forma esclusiva, stimato ai sensi dell'art. 2343 del codice civile"; tuttavia, "salvo quanto stabilito dal comma 12" dello stesso art. 1 della legge predetta.

La richiamata norma del codice civile prevede la stima dei conferimenti in natura del capitale delle società per azioni da parte di un "esperto designato dal presidente del Tribunale".

Successive disposizioni del decreto legge riguardano il trattamento fiscale dell'operazione di trasformazione, ed il trasferimento dei beni all'Ente ferrovie dello Stato (commi 8, 9, 10, 11).

4. I destinatari della deliberazione del CIPE comprendono venti enti soggetti al controllo della Corte dei conti, svolto ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, nei modi previsti dalla legge 21 marzo 1958 n. 259; in particolare, presso diciotto degli enti predetti il controllo è disposto ai sensi dell'art. 12 della legge stessa, ed è esercitato da un magistrato che "assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione".

Alla precitata deliberazione del CIPE gli enti in questione hanno corrisposto con iniziative di diverso contenuto.

Alcuni enti hanno deliberato e trasmesso ai Ministeri il documento del programma di trasformazione in società (IRI, ENI, EFIM, Ente di gestione per il cinema, Provveditorato al Porto di Venezia, ENEL, Ente ferrovie dello Stato, ICE, INA, SACE).

Nei documenti di programma è frequente la premessa della necessità della preliminare emanazione di leggi specifiche, per la disciplina di una serie consistente di materie: la definizione di nuovi assetti organizzativi; il conferimento della titolarità delle funzioni e dei poteri in atto intestati all'ente pubblico; la regolazione dei rapporti particolari di concessione e del regime di riserva; lo scorporo delle attività non suscettibili di una gestione imprenditoriale, o in alternativa il finanziamento statale della loro gestione.

Da parte di molti enti è prospettata la soluzione della conservazione dell'ente pubblico, per l'esercizio delle funzioni di natura pubblicistica, e la costituzione di società per la gestione delle attività imprenditoriali.

Sotto l'aspetto economico-finanziario spesso ricorre l'affermazione dell'esigenza di apporti finanziari dello Stato, per dotare le nuove società di capitali adeguati, o per ristabilire l'equilibrata proporzione tra capitale proprio e capitale di debito, ovvero per il ripianamento di disavanzi pregressi, o ancora per la copertura delle perdite delle gestioni strutturalmente improduttive di reddito, di cui è precedente cenno.

Altri enti non hanno adottato il documento di programma, motivando questa omissione con deliberazioni degli organi collegiali, o in comunicazioni del Presidente all'autorità ministeriale; le motivazioni spesso adducono, come cause ostative alla trasformazione, gli argomenti che sono prospettati nei precitati documenti di programma per sostenere la necessità della previa disciplina di legge di talune materie; in particolare è evidenziata l'indissolubile commistione nell'attuale figura pubblica delle attività imprenditoriali e delle funzioni pubblicistiche rispondenti a interessi generali (è questa, ad esempio, la posizione di molti enti portuali).

Ulteriori motivi di dissenso sono poi indicati nell'assenza di apporti statali o pubblici al patrimonio dell'ente (SIAE), o nel difetto della qualità di ente pubblico (SIAE, Ente mostra d'Oltremare), o nell'insuscettibilità della produzione di reddito (Ente mostra d'Oltremare).

Risulta inoltre che uno degli enti interessati (SIAE) ha presentato ricorso al competente Tribunale amministrativo regionale contro la deliberazione del CIPE.

Altri enti, infine, non hanno evidenziato in termini formali il loro atteggiamento sulla prospettata trasformazione; è il caso di alcuni enti portuali e dell'AIMA.

Una situazione particolare si riscontra per l'Ente autonomo della Fiera di Bolzano, che ha soprasseduto ad ogni iniziativa, in ragione dell'imminente successione della Provincia autonoma allo Stato nella partecipazione al capitale dell'Ente stesso, ai sensi delle norme di attuazione dello statuto speciale, emanate con decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978 n. 1017 (che prevede la successione della Provincia, previo riscatto), e con il successivo decreto presidenziale 16 marzo 1992 n. 267 (che determina il prezzo del riscatto stesso).

I documenti di programma degli enti, ed i comportamenti da questi tenuti nella descritta vicenda, formeranno oggetto di esame e valutazione in separate determinazioni della Sezione.

II - La richiamata disciplina della materia offre motivo ad alcune considerazioni.

1. L'opera di riforma delineata nei primi tratti dalla legge 35 del 1992 è di essenziale rilevanza, anche nell'ambito comunitario, per i riflessi sullo sviluppo economico e sociale del paese e sulle relazioni tra operatori pubblici e privati; essa investe gli assetti fondamentali delle strutture pubbliche impegnate nel settore dell'economia, e tra queste gli enti pubblici sui quali la Corte dei conti esercita il controllo.

La complessa problematica che l'attuazione del nuovo modello propone dovrà essere affrontata e risolta, nelle sedi competenti, nel corso del processo di trasformazione. In proposito conviene soltanto far cenno del tema di predominante rilievo, posto in evidenza nei documenti elaborati dagli enti, di cui si è fatto richiamo; si tratta della precisa individuazione, della verifica e della congrua dislocazione delle istanze di pubblico interesse, immedesimate nell'attività imprenditoriale dell'ente pubblico, che sostanziano la ragione storica dell'introduzione nel nostro ordinamento della figura della pubblica impresa.

Queste istanze, può soggiungersi, sono al fondamento della concezione del criterio di economicità, di cui all'art. 3 della legge 22 dicembre 1956 n. 1589, elaborato dalla costante e consolidata giurisprudenza di questa Sezione come criterio di autosufficienza economica, e cioè come regime di equilibrio tra i costi ed i ricavi della gestione, che esclude in principio la condotta di attività programmaticamente in perdita (da ultimo, Relazione generale sulla gestione finanziaria degli enti di gestione delle partecipazioni statali per gli esercizi 1986, 1987, 1988, inviata al Parlamento con determinazione 14/90 del 19 marzo 1990).

Il processo innovativo è agli inizi; in particolare, è stato portato a compimento, soltanto da alcuni enti, il primo atto del procedimento della prima fase prevista dal CIPE, consistente nella predisposizione da parte degli enti stessi del programma di trasformazione. Risultano altresì in corso di comunicazione i provvedimenti del CIPE riguardanti due enti, di cui si è fatto in precedenza cenno.

Nella presente relazione vengono in esame i risultati di questa iniziale attuazione, nel quadro generale del suo disegno complessivo, risultante dalle prescrizioni di legge e dalla deliberazione del CIPE, richiamate in premessa.

2. Con riguardo ai soggetti destinatari, la legge si indirizza, oltre che agli enti di gestione delle

partecipazioni statali, agli "altri" enti pubblici economici".

La concreta individuazione dei primi non dà luogo ad incertezze; meno sicura, invece, è l'identificazione dei secondi.

"Ente pubblico economico", come è noto, è la denominazione originariamente impressa dalla giurisprudenza e dalla dottrina agli "enti pubblici... operanti nel campo della produzione e svolgenti attività esclusivamente o prevalentemente economica", dei quali faceva menzione la legge 16 giugno 1938 n. 1303, che disponeva l'applicabilità agli enti stessi ed al loro personale del regime di contrattazione collettiva dell'epoca.

I caratteri distintivi della figura sono stati definiti soprattutto per opera della giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione.

In sintesi, il dato qualificante è stato individuato nello svolgimento di attività economica, intesa come esercizio di attività di impresa; tra le più recenti pronunce in tal senso della Corte di cassazione può richiamarsi la sentenza delle sezioni unite 17 gennaio 1991 n. 404, ai sensi della quale "un ente pubblico è qualificabile economico quando la sua attività, pur se strumentale rispetto al perseguimento di un pubblico interesse, abbia prevalentemente ad oggetto l'esercizio di un'impresa e sia informata a regole di economicità, in quanto diretta a conseguire un profitto o, quanto meno, a coprire i costi"; di guisa che "fondamentali elementi di identificazione" sono la "imprenditorialità... e l'economicità della gestione".

In sostanza, quindi, l'ente pubblico economico è stato identificato con la figura già da tempo esistente nel nostro ordinamento, alla quale è comunemente riferita la denominazione di "pubblica impresa".

3. Nei testi di legge l'espressione "ente pubblico economico" è stata introdotta in tempo successivo, a decorrere dagli anni settanta. La formula ricorre talora

soltanto per regolare aspetti dello stato giuridico della categoria, senza modificarne l'ambito soggettivo; in tal senso la legge 24 maggio 1970 n. 336 estende i benefici combattentistici al personale degli "enti pubblici economici". Altre volte, invece, la norma di legge è appunto dettata per ammettere nell'ambito della categoria figure soggettive, che in precedenza ne erano escluse, o delle quali era dubbia la qualità; è il caso, ad esempio, dell'Ente portuale di Savona, dichiarato "ente pubblico economico" dalla legge 14 luglio 1971 n. 535.

In particolare, per motivazioni che non risultano dal testo normativo, è accaduto che la qualificazione di legge sia stata talora impressa a figure soggettive prive del tutto delle caratteristiche strutturali connotanti la pubblica impresa, in quanto sono ordinate secondo il modello tipico dell'ente di erogazione (assenza di un capitale, o fondo di dotazione; attività di gestione strutturalmente non autosufficiente, e quindi alimentata da contribuzioni periodiche dello Stato o di altri soggetti). Può citarsi l'esempio dell'Istituto di studi del mercato agricolo (ISMEA), di cui la legge 28 febbraio 1986 n. 41 ha previsto la costituzione come "organo avente natura di ente pubblico economico", e che il decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 1987 n. 278 ha poi ordinato con questa denominazione.

Ne è derivata così la disgiunzione concettuale tra le figure della pubblica impresa e dell'ente pubblico economico, che segna il superamento della loro tradizionale identità; al momento attuale, cioè, tra gli enti pubblici economici sono compresi così le pubbliche imprese, come enti pubblici non imprenditoriali.

Non è dubbio che soltanto alle prime intenda fare riferimento la legge 35 del 1992; ma tale intendimento non trova evidenza nella testuale formulazione della norma.

In termini conformi, deve soggiungersi, la medesima considerazione può essere formulata con riferimento alle "aziende autonome statali", delle quali la legge in esame fa generica menzione; non può escludersi, infatti, che alcune di queste figure difettino del carattere imprenditoriale. Il problema, in particolare, si pone per l'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), che per parte sua

non ha dato attuazione alla prescrizione del CIPE riguardante la formulazione del programma di trasformazione.

4. L'accennato stato di incertezza non è stato dissolto dalla deliberazione del CIPE.

Con riguardo alle aziende autonome statali il provvedimento si limita a riprodurre la disposizione della legge.

Per quanto concerne gli enti pubblici economici, negli "indirizzi generali" sono formulate le indicazioni trascritte in premessa, che in particolare eleggono a dato connotante la figura lo svolgimento, "in tutto o in parte", di "attività produttive", "anche nel campo dei servizi e in quelli di promozione economica".

Ma queste indicazioni non appaiono adeguate per individuare con sufficiente precisione la struttura imprenditoriale dell'ente, che è contrassegnata da una specifica conformazione aziendale, e si riflette sulla sua organizzazione, sul regime della gestione, sui modi di rappresentazione contabile dei dati previsionali e dei risultati.

In particolare, il riferimento ai compiti di "promozione economica" può intendersi nel senso di comprendere nella categoria anche enti preposti alla regolazione di attività economiche svolte da altri soggetti, ma che a loro volta non svolgono direttamente attività di impresa; la figura si assimila così al pregresso modello degli enti di disciplina economica, dei quali la qualità di "ente pubblico economico" era correttamente esclusa.

Inoltre, l'ipotesi dello svolgimento "solo in parte" dell'attività produttiva risulta latamente indeterminata, prestandosi ad una applicazione estensiva, che ricomprenda nella categoria enti solo marginalmente impegnati in attività imprenditoriale; viene in risalto, in particolare, la diversità della formula rispetto alla richiamata pronuncia della Corte di cassazione che, in aderenza al disposto della precitata legge 1303 del 1938, fa ben più preciso riferimento alla attività "prevalentemente" consistente nell'esercizio di impresa.

Il conseguente stato di incertezza traspare da molti documenti elaborati dagli enti, di cui è stato fatto cenno.

5. La deliberazione del CIPE viene sotto altro aspetto in esame con riguardo alle prescrizioni concernenti l'operazione di trasformazione disposta dalla legge.

La legge prevede la deliberazione della trasformazione, per atto degli organi competenti degli enti, "in conformità ai criteri" di economicità ed efficienza, precedentemente deliberati dal CIPE.

La deliberazione del CIPE del 25 marzo 1992, contenente gli "indirizzi generali" dell'operazione, prescrive agli enti la predisposizione di un programma di trasformazione e la sua comunicazione alle autorità ministeriali. La comunicazione agli enti stessi dei "criteri" predetti è prevista in momento successivo, unitamente alla indicazione degli "enti e le aziende da trasformare".

Nei termini descritti, quindi, il CIPE ha preordinato un procedimento istruttorio, non espressamente previsto dalla legge, nel corso del quale, come è stato esposto in precedenza, sono indicati gli enti assoggettabili al processo di trasformazione, e vengono acquisiti i programmi elaborati dagli enti stessi; questi programmi, a loro volta, sono assunti nei "progetti" del Ministero vigilante, previa istruttoria dei Ministeri finanziari.

Sulla scorta di tale documentazione il CIPE individua le figure soggettive "da trasformare", comunica loro i "criteri" dell'operazione, e dà corso al procedimento di trasformazione, secondo le prescrizioni della legge.

6. Argomento ricorrente nelle comunicazioni degli enti in ordine al programma di trasformazione è l'esigenza di una previa disciplina legislativa dei modi di esercizio e della titolarità delle funzioni e dei poteri ad essi attualmente ascritti dalla legge, nella loro qualità di figure soggettive pubbliche.

Ulteriore indicazione di frequente riscontro è l'insufficienza del capitale sociale, derivante dalla trasformazione del fondo di dotazione.

- a) In corrispondenza alla prima istanza il decreto legge 298 del 1992 prevede, con il comma 6 dell'art. 6, che "le funzioni di preminente interesse generale... spettano allo Stato", il quale "le attribuisce" agli enti medesimi, "anche in concessione"; le costituite società "succedono a questi nella totalità dei rapporti giuridici", nei quali "sono compresi quelli di cui al presente comma".

Il disposto normativo richiede, per una corretta interpretazione e applicazione, un'accurata analisi, che non può essere compiuta in questa sede; in ogni caso, non sembra dubbio, come è stato in precedenza accennato, che la puntuale identificazione delle "funzioni" predette debba avere luogo con successivi atti delle competenti autorità, del Parlamento e del Governo, nel rispetto delle prescrizioni dettate dalla Carta costituzionale, in particolare riguardanti le riserve di legge per l'indirizzo e il coordinamento dell'attività economica (art. 41), l'esercizio di servizi pubblici essenziali e l'utilizzazione di fonti di energia (art. 43), nonché la garanzia di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97).

- b) Con riferimento al secondo argomento, dal combinato disposto del decreto legge 298 e della legge 35 risulta la seguente soluzione: il "capitale sociale di proprietà dello Stato... può... essere costituito": 1) dal fondo di dotazione già conferito all'ente pubblico; 2) "altresì... dal patrimonio" dell'ente stesso, stimato da esperto del Tribunale, o da istituti di intermediazione.

Anche nei confronti della richiamata disposizione, come per la precedente, la non agevole interpretazione della norma non può trovare luogo in questa sede; vale soltanto avvertire l'esigenza non ovviabile di un completamento del testo, con riguardo, in particolare, all'individuazione dell'autorità che "può" disporre in materia, nonché alle regole ed ai criteri di scelta tra i due concorrenti modi di estimazione dei beni.

7. Nel quadro sommariamente delineato, e con particolare riferimento all'esigenza di conformità dell'opera di riforma ai principi e alle norme della Costituzione, viene infine in rilievo il tema del controllo della Corte dei conti sugli enti interessati al processo di trasformazione in figure societarie.

La materia, come è noto, è disciplinata dalla precitata legge 259 del 1958, in attuazione dell'art. 100 della Costituzione, ai sensi del quale la Corte dei conti partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".

La legge ha ordinato in modi diversi il controllo nei confronti degli enti destinatari di contribuzioni statali continuative, ovvero di apporti dello Stato al patrimonio.

I primi possono rivestire la qualità di figure soggettive pubbliche o private, e in particolare anche la veste di società per azioni, come in concreto si verifica, ad esempio, per la Società RAI-Radiotelevisione italiana, e per le quattro Società di navigazione di preminente interesse nazionale.

Gli enti del secondo tipo, invece, sono individuati dall'art. 12 negli "enti pubblici".

Come avvertito in premessa, la grande maggioranza degli enti soggetti al controllo della Corte e interessati al processo di trasformazione in figure societarie rientrano nella fattispecie dell'art. 12 della legge.

Se ne potrebbe trarre la conseguenza che la trasformazione in società per azioni degli "enti pubblici" in questione comporti, con la perdita della qualifica pubblicistica, la cessazione del controllo stesso.

Ma questa conclusione non può essere accolta, per i motivi che si vengono ad illustrare.

8. Nei termini precedentemente richiamati, il controllo

della Corte dei conti "sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" è previsto dalla Carta costituzionale ai fini del referto che la Corte stessa presenta "direttamente alle Camere"; in conformità, la relazione al Parlamento è prevista dall'art. 7 della legge 259.

Il controllo in esame si sostanzia, quindi, secondo il modello del controllo referente, nella comunicazione dei dati conoscitivi e valutativi necessari al Parlamento, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, legislative e ispettive di sua competenza.

Al medesimo fine deve intendersi preordinata, dal successivo art. 8 della legge medesima, la formulazione dei "rilievi" sulle "irregolarità nella gestione di un ente", che la Corte, "quando lo ritenga opportuno", può indirizzare ai Ministeri interessati.

Ne consegue che la sottrazione al controllo della Corte degli enti operanti nel campo dell'economia, di essenziale rilievo nell'ambito della finanza pubblica, determinerebbe il corrispondente impoverimento dell'area di conoscenza degli Organi parlamentari, e quindi la riduzione in concreto delle possibilità di intervento: in evidente contrasto con il disposto costituzionale, che il controllo stesso prevede nei confronti di tutti gli "enti" alimentati da mezzi provenienti dalla finanza pubblica, senza distinzione tra figure pubbliche e private.

9. In merito all'accennata versione interpretativa potrebbe obiettarsi che la legge 259 del 1958, attuativa della norma costituzionale, ha delimitato con l'art. 12 il controllo della Corte agli "enti pubblici" destinatari di apporti statali al patrimonio, e che siffatta prescrizione ha avuto incontrovertibile applicazione, nel corso del lungo periodo di tempo decorrente dalla sua emanazione.

Ma questo argomento non è probante, poiché non tiene conto delle variazioni intervenute negli ultimi anni nel settore delle partecipazioni statali, di cui conviene fare cenno.

La legge 259 segue a breve distanza di tempo la legge 22

dicembre 1956 n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, che ha preordinato l'inquadramento di "tutte le... imprese con partecipazione statale diretta o indiretta" negli enti autonomi di gestione, dei quali è fuor di dubbio la qualità di enti pubblici.

A questa prescrizione si collega l'art. 12 della legge 259, che quindi ha disposto il controllo della Corte dei conti sugli "enti pubblici", nell'implicito presupposto che in questi erano raccolte, in forza di partecipazione azionaria, le imprese di natura privata.

Questo presupposto è stato esplicitato fin dalle prime relazioni della Corte al Parlamento; nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato per il periodo 1951-1960 è affermato che le società alle quali partecipa l'ente di gestione ricadono "indirettamente e di riflesso nella sfera del controllo della Corte"; in termini più puntuali, la relazione sulla gestione finanziaria dell'ENI per gli esercizi 1969-1971 (presentata alle Camere il 16 ottobre 1972), dichiara che "la gestione delle società del Gruppo forma oggetto... dell'azione di intervento dell'Ente, che a sua volta rientra nell'ambito del controllo della Corte e in merito alla quale questa può assumere in via istruttoria le notizie e gli atti necessari per l'esercizio del controllo stesso"; in tal guisa "pertanto la condotta di gestione delle società viene attratta indirettamente e di riflesso nell'ambito del controllo della Corte".

Ma la situazione è ora radicalmente mutata, nella prospettiva della riforma, in quanto degli stessi enti pubblici di gestione è prevista la trasformazione in figure societarie private; solo nel momento attuale, quindi, si profila il contrasto dell'art. 12 della legge 259 con il disposto costituzionale.

10. L'accennato contrasto, tuttavia, è ravvisabile soltanto nell'ipotesi che il testuale riferimento della norma agli "enti pubblici" si intenda in senso tradizionale, e cioè come escludente le figure societarie di diritto privato, tuttoché alimentate da mezzi provenienti dalla finanza pubblica, e sulle quali le pubbliche autorità esercitano una influenza dominante.

Ma la fondatezza di questa ipotesi deve essere verificata, in quanto non mancano indicazioni, soprattutto formulate nell'ambito dell'ordinamento delle Comunità europee, che depongono in senso contrario; si richiama, a titolo di mero esempio, la recente direttiva del Consiglio CEE del 17 settembre 1990 (90/531.CEE), sulle procedure di appalto degli enti erogatori di servizi a rete (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni), che comprende tra le "imprese pubbliche" le società sopra indicate.

In termini conformi, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, in dichiarata corrispondenza all'art. 41 della Costituzione ed alle prescrizioni dei trattati comunitari, dispone la sottoposizione alla disciplina pubblicistica di tutela della libera concorrenza, e perciò l'applicazione di quel regime di garanzie e di controllo, "sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale".

L'accennato indirizzo, può soggiungersi, e le conseguenti implicazioni sulla disciplina comune a tutte le figure imprenditoriali e in particolare alle imprese con partecipazione pubblica, hanno formato oggetto di attento esame nelle relazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, rese al Parlamento nel corso degli ultimi anni.

In questa nuova prospettiva è possibile interpretare il disposto dell'art. 12 della legge 259 del 1958 nel senso che al controllo della Corte sono soggette tutte le figure imprenditoriali, anche di diritto privato, sulle quali le pubbliche autorità esercitano influenza dominante, in particolare in forza della partecipazione al capitale sociale; figure che la norma stessa raccoglie sotto la denominazione di "enti pubblici".

L'accennata versione interpretativa, deve notarsi, non contrasta in principio con la qualità di società per azioni che gli enti pubblici sono destinati a rivestire a seguito della trasformazione, in quanto già nel sistema vigente al controllo della Corte sono assoggettate alcune figure societarie.

11. Nei termini esposti si propone quindi l'alternativa tra la cessazione del controllo della Corte dei conti, ovvero la sua continuazione, nei confronti degli enti in questione, a seguito della loro trasformazione di società per azioni.

La scelta tra le due soluzioni non può prescindere dall'esigenza di adottare una versione interpretativa che sia conforme alla Costituzione.

Nel caso in esame non è dubbio, per le ragioni sopra illustrate, che il controllo debba continuare ad essere svolto anche nei confronti delle figure societarie derivanti dagli enti al controllo stesso assoggettati ai sensi dell'art. 12 della legge 259.

Non può ignorarsi come l'accennata soluzione comporti una complessa problematica, per la sua concreta attuazione nel quadro della vigente normativa anche con riguardo alle differenziate situazioni sulle quali il controllo incide; la materia dovrà essere regolata nelle sedi competenti, nel rispetto del precitato precetto costituzionale.