

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **165/1963** (ECLI:IT:COST:1963:165)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**

Udienza Pubblica del **06/11/1963**; Decisione del **06/12/1963**

Deposito del **19/12/1963**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2006 2007 2008 2009**

Atti decisi:

N. 165

SENTENZA 6 DICEMBRE 1963

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1963.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 331 del 21 dicembre 1963.

Pres. AMBROSINI - Rel. CASSANDRO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, lib. I, del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453, e dell'art. 1 del R.D.L. 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773, promosso con ordinanza emessa il 10 aprile 1963 dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nel giudizio di parificazione dei rendiconti delle Amministrazioni della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, iscritta al n. 96 del Registro ordinanze 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 132 del 18 maggio 1963.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 6 novembre 1963 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso del giudizio di parificazione dei rendiconti delle Amministrazioni della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza per gli esercizi finanziari 1955, 1956 e 1957, davanti alla Corte dei conti a Sezioni riunite, il P.M. sollevò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, lib. I, del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453, e dell'art. 1 del R.D.L. 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773, in relazione agli articoli 81, primo comma, e 72, ultimo comma, della Costituzione.

Il primo di questi articoli attribuisce alla Commissione di vigilanza sull'amministrazione della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza l'approvazione dei rendiconti consuntivi della Cassa medesima, delle gestioni annesse e degli Istituti di previdenza e dispone che questi rendiconti, parificati dalla Corte dei conti, siano presentati al Parlamento in allegato alla relazione che la Commissione medesima è tenuta a redigere entro l'anno successivo a quello al quale i rendiconti stessi si riferiscono.

Il secondo articolo dispone che la situazione patrimoniale e contabile della Cassa, delle gestioni annesse, della Sezione di credito comunale e provinciale, e degli Istituti di previdenza sia pubblicata ogni anno sulla Gazzetta Ufficiale, dopo che il Consiglio di amministrazione ha deliberato sui rendiconti dell'anno precedente, che, sottoposti alla Commissione di vigilanza per l'approvazione e alla Corte dei conti per la parificazione, sono presentati al Parlamento dalla medesima Commissione in allegato a una sua relazione. Il P.M. precisò per altro che la questione di legittimità costituzionale dovesse intendersi sollevata soltanto per la parte in cui queste norme attribuiscono alla Commissione di vigilanza la competenza ad approvare i rendiconti.

La Corte dei conti ritenne la questione in questi limiti non manifestamente infondata. A suo avviso la Cassa depositi e prestiti e gli Istituti di previdenza sono Amministrazioni dello Stato e i loro bilanci devono perciò essere sottoposti all'approvazione del Parlamento (art. 81, primo comma, della Costituzione), con l'osservanza delle procedure fissate dall'art. 72, ultimo comma, il quale vuole che codesta approvazione sia data direttamente dalle Assemblee parlamentari, non già da una Commissione della quale si può anche dubitare che sia un'emanazione del Parlamento.

La Corte dei conti ha altresì ritenuto che la questione fosse rilevante, in quanto essa inciderebbe "sul procedimento di parificazione e sull'organica preordinazione del medesimo all'approvazione parlamentare dei rendiconti delle Amministrazioni dello Stato".

In conseguenza, con ordinanza del 10 aprile 1963, ha sospeso il giudizio e trasmesso gli atti alla Corte costituzionale.

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 18 maggio 1963.

2. - Nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso, come per legge, dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato le sue deduzioni il 30 maggio 1963.

L'Avvocatura, superato il dubbio che la questione sia sorta nel corso di un giudizio, sostiene, viceversa, che essa non si trova in rapporto di pregiudizialità col giudizio principale. Il procedimento che la Corte segue in materia di "parificazione" non risulta modificato dalle norme impugnate, dato che esso si svolge indipendentemente dalle attribuzioni devolute alla Commissione di vigilanza e senza alcuna menomazione o deformazione dei poteri di controllo e di riscontro, propri in questa materia della Corte dei conti.

3. - La questione sarebbe infondata anche nel merito.

La Cassa depositi e prestiti è, sì, un organo dello Stato, ma essa si pone come un'amministrazione staccata dalle Amministrazioni dello Stato con una propria particolare autonomia, confermata dalle circostanze che essa è espressamente esonerata dall'osservanza di talune norme della contabilità generale dello Stato; ha patrimonio e bilanci separati; non ha e non può avere, data la sua natura e i suoi compiti, un bilancio preventivo, limitandosi le previsioni soltanto alle spese di amministrazione e agli utili di gestione, compresi del resto nel bilancio dello Stato tra i prodotti netti di aziende e gestioni autonome; non gestisce fondi dello Stato, ma di privati depositanti che ad essa affluiscono dal risparmio postale, e, soprattutto nei confronti dei suoi documenti contabili, non sussiste quella necessaria correlazione cronologica, logica e giuridica, che invece intercorre tra bilanci preventivi e rendiconti dello Stato, cioè tra l'autorizzazione data dalle Camere con la legge di bilancio e l'approvazione dei risultati dell'esercizio, quali risultano dal rendiconto. Ragioni tutte, e segnatamente l'ultima, sulla quale l'Avvocatura insiste particolarmente, che dovrebbero far persuasi come bilanci e rendiconti della Cassa depositi e prestiti costituiscano un sistema a sé stante, che il legislatore costituente non ha ignorato, ma, anzi, ha voluto escludere dalla previsione dell'art. 81.

L'Avvocatura richiama, infine, i poteri assegnati alla Commissione di vigilanza, in base ai quali questa esercita un controllo costante sulla Cassa depositi e prestiti ed è tenuta a presentare, oltre alla relazione connessa con l'approvazione dei rendiconti, anche una relazione morale -, per trarne la conseguenza che il sistema consente al Parlamento di esercitare nei confronti della gestione della Cassa "le sue sovrane attribuzioni sia in sede legislativa che di controllo politico avvalendosi dei mezzi a sua disposizione".

Conclude chiedendo che la Corte dichiari non fondata la proposta questione di costituzionalità.

4. - Questi stessi argomenti, con più ampi riferimenti alla dottrina, alla legislazione e agli atti parlamentari relativi alla legge 18 giugno 1911, n. 543, l'art. 1 della quale fu trasfuso nell'art. 5 del T.U. del 1913, ora impugnato, sono esposti nella memoria che l'Avvocatura dello Stato ha depositato il 20 ottobre 1963.

All'udienza del 6 novembre 1963 la difesa dello Stato si è riportata agli scritti difensivi e ha insistito nelle già prese conclusioni.

1. - I limiti del controllo che la Corte può esercitare sul giudizio di rilevanza, che il giudice a quo è tenuto a pronunciare, sono stati più volte definiti da un'ormai copiosa giurisprudenza. Conformemente a questa la Corte può soltanto esaminare se tale giudizio sia stato fatto e se esso non sia manifestamente insussistente o affatto insufficiente per definire i termini della questione di costituzionalità, o palesemente contraddittorio. Ora la pur succinta motivazione che si legge nell'ordinanza di rinvio non consente affermazioni del genere di quelle ora ricordate: sicché l'eccezione pregiudiziale dell'Avvocatura deve essere respinta.

2. - Peraltro la questione, pur legittimamente proposta, non è fondata. Per risolverla la Corte deve in primo luogo esaminare le attribuzioni della Cassa depositi e prestiti e i modi nei quali la legge prescrive che debbano essere esercitate; detto diversamente, deve sottoporre le norme sospette di incostituzionalità a un'interpretazione sistematica che consenta di valutare la portata che esse hanno nell'ordinamento e renda possibile il confronto con gli invocati precetti costituzionali.

La Cassa depositi e prestiti, istituita con l'art. 1 della legge 17 maggio 1863, n. 1270, presso la Direzione del debito pubblico, prese il posto, in virtù dell'art. 36 della medesima legge, delle preesistenti Casse depositi e prestiti. Costituita con il R.D. 15 maggio 1898, n. 161, in Direzione generale, entrò a far parte insieme con l'altra Direzione degli Istituti di previdenza (successivamente fusa con la prima e poi definitivamente staccata da essa con l'art. 1 del D.Lg. 1 settembre 1947, n. 883, convertito con modifiche nella legge 22 dicembre 1952, n. 3137) dell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti in virtù dell'art. 1 della legge 13 luglio 1910, n. 431. Questa amministrazione è retta da un consiglio permanente di amministrazione, che fu presieduto in un primo tempo da un amministratore generale, sostituito col R.D. 12 novembre 1921, n. 1615, da un presidente "nominato con decreto reale su proposta del Ministro per il tesoro" prima e su quella del Ministro per le finanze poi, quindi dal Ministro per le finanze e, infine, dal Ministro per il tesoro, che presiede anche le due sezioni nelle quali, da ultimo, il consiglio stesso fu ripartito (art. 2, libro I, del T.U. n. 453 del 1913; art. 1, terzo comma, del R.D. 21 novembre 1926, n. 1967; art. 1 della legge 20 giugno 1929, n. 1125; art. 1 del D.Lg. 14 dicembre 1946, n. 512; art. 3 del D.Lg. 1 settembre 1947, n. 883). La Cassa depositi e prestiti riceve in deposito denaro, titoli del debito pubblico dello Stato, obbligazioni di Comuni, Province e pubblici stabilimenti, buoni del tesoro, azioni e obbligazioni di società anonime e in accomandita, cartelle di credito comunale e provinciale ordinarie e speciali (art. 3, libro II, del T.U. citato), tutte le volte che ciò sia prescritto da leggi o regolamenti e, in taluni casi, dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa (art. 4, libro II), nonché i depositi volontari "che si fanno per impiego di capitali dai privati, dai corpi morali, dagli stabilimenti o dalle amministrazioni pubbliche, dalle casse di risparmio o da qualunque altra persona giuridica" (art. 5, libro II); può ricevere, a scopo di custodia, depositi volontari di titoli al portatore di consolidato italiano, assumendosi anche il carico della riscossione delle rispettive cedole trimestrali o semestrali (art. 6, primo comma, libro II), e può anche incaricarsi della riscossione delle rate di interesse sulle rendite nominative dei consolidati italiani, purché sia insieme incaricata di investire tutto l'importo in nuovi titoli dei detti consolidati (art. 7, libro II), o chiedere anticipazione sui depositi di titoli da essa posseduti agli Istituti di credito nazionali ed esteri (art. 67, libro II); amministra il "risparmio postale", rappresentando gli uffici postali "gradatamente designati dal Governo" le succursali di una cassa di risparmio centrale "compenetrata nella Cassa depositi e prestiti" (art. 21, libro II); colloca per conto degli Istituti di previdenza "in impiego fruttifero i fondi degli Istituti stessi nei modi stabiliti dalla legge per ciascuno di essi" (art. 46, libro II).

Tutti i fondi, eccettuati quelli per i bisogni del servizio della Cassa, devono essere impiegati in prestiti ai Comuni, alle Province, ai loro consorzi, ai consorzi di scolo, di bonifica e di irrigazione, di derivazione e di uso di acque a scopo industriale e ai consorzi per le opere idrauliche - in titoli di Stato o garantiti dallo Stato in buoni del tesoro - in conto corrente al

tesoro dello Stato in cartelle di credito fondiario o agrario - in cartelle di credito comunale e provinciale ordinarie e speciali e in altri modi stabiliti da apposite leggi (art. 68, libro II): con la precisazione che i fondi provenienti dal risparmio postale e dai depositi volontari devono essere impiegati per non meno di una metà in titoli di Stato o garantiti dallo Stato e per il resto in prestiti alle Provincie, ai Comuni e ai consorzi o in conti correnti col tesoro (art. 69, libro II). La legge determina poi, nel capo II del titolo IV, i modi e le forme in cui devono essere concessi, garantiti, ammortizzati e trasformati i prestiti a Comuni, Provincie e consorzi, per la concessione dei quali fu istituita una sezione autonoma di credito comunale e provinciale "con gestione propria" (legge 24 aprile 1898, n. 132), la rappresentanza legale della quale spetta al direttore generale della Cassa depositi e prestiti che è anche il responsabile della relativa gestione, regolata dalle norme contenute nella parte II del libro II del T.U. più volte citato.

Gli Istituti di previdenza (regolati nel libro III del T.U.), più numerosi un tempo, sono ora i seguenti: la Cassa per le pensioni ai dipendenti locali; la Cassa per le pensioni agli insegnanti di asili e scuole elementari parificate; la Cassa per le pensioni ai sanitari, agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari. Codesti istituti, definiti dalla legge "corpi morali con facoltà di acqui, stare e possedere", sono rappresentati legalmente dal direttore generale degli Istituti di previdenza, che ha anche la responsabilità delle relative gestioni. Anche su di essi si estende la competenza della Commissione di vigilanza, alla quale spetta l'approvazione dei relativi rendiconti e la loro presentazione al Parlamento in allegato alla relazione, entro l'anno successivo a quello al quale i rendiconti si riferiscono; ed anche per questi rendiconti è prevista la parificazione da parte della Corte dei conti.

3. - Anche se queste disposizioni consentono di concordare nella definizione di amministrazione statale che l'ordinanza di rinvio dà dell'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, esse tuttavia impongono di ritenere che si tratta di un'amministrazione, la quale - per la natura delle operazioni che compie, segnatamente nel campo del risparmio pubblico, nel quale la legge l'assimila ad una cassa di risparmio, e in quello della "previdenza" - attua una forma particolare di decentramento funzionale che non può non riflettersi anche nel campo della gestione contabile e dei controlli. È in ragione di ciò che l'amministrazione della Cassa depositi e prestiti è sottratta all'ingerenza della Ragioneria generale dello Stato e alle norme sulla contabilità dello Stato che regolano la formazione e l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché le entrate e le spese dello Stato (art. 6, libro I); e che l'approvazione dei rendiconti è attribuita a una Commissione di vigilanza, composta di tre senatori, di tre deputati, di tre consiglieri di Stato e di un consigliere della Corte dei conti (art. 3, libro I). E furono le medesime ragioni, vale a dire la particolare natura delle operazioni che la Cassa depositi e prestiti e gli Istituti di previdenza compiono, e il rilievo che esse assumono sotto il riflesso dell'interesse dei depositanti e dei soggetti delle varie forme di previdenza amministrate, che indussero la Giunta del Senato, la quale discusse il progetto governativo di quella che fu poi la legge 18 giugno 1911, n. 543, a respingere la proposta ministeriale dell'estensione ai bilanci della Cassa delle norme relative ai bilanci delle aziende di Stato, con gestione autonoma, che vengono allegati al bilancio preventivo e al conto consuntivo dello Stato, anche se qualcuno degli argomenti che in quella occasione furono fatti valere, può non trovare consenziente ora una critica attenta. Il che, ovviamente, non volle significare e non significò la rinuncia al controllo pubblico sull'attività dell'amministrazione della Cassa, ma l'istituzione di un controllo peculiare, altrettanto rigoroso di quello che l'ordinamento prevede sulla pubblica spesa, ma distinto da questo in quanto diretto al fine di impedire che l'approvazione dei rendiconti perdesse rilievo nell'ambito della generale approvazione dei rendiconti statali da parte del Parlamento.

Né l'entrata in vigore della Costituzione ha mutato le cose in guisa tale da comportare una sopravvenuta incostituzionalità delle norme impugnate. La norma contenuta nel primo comma dell'articolo 81 - le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo - ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato

rappresentativo, nel quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere. Ma l'assunzione di quella norma nella Costituzione non alterò lo stato delle cose, in base al quale il bilancio e il rendiconto presentati dal Governo significano in primo luogo il documento contabile in cui sono comprese le entrate e le spese statali nel senso proprio e tradizionale. In questo senso è esatta l'osservazione della difesa dello Stato, che il Costituente adottò la nozione di bilancio e di rendiconto consuntivo dello Stato quale si era venuta concretamente definendo nel nostro ordinamento, nell'ambito della quale non erano ricompresi i bilanci di previsione della Cassa depositi e prestiti che, conformemente alla natura delle cose, si limitano a indicare le spese di gestione, né i consuntivi i quali riguardano le operazioni di credito, che la Cassa deve o può compiere in base alla legge e la gestione previdenziale e non invece, a rigore, entrate e spese dello Stato: anche se non si vuole accogliere la tesi richiamata in questo giudizio dall'Avvocatura della necessaria correlazione cronologica, logica e giuridica sussistente tra preventivi e consuntivi statali, che costituirebbe il fondamento dell'approvazione parlamentare dei rendiconti, e che mancherebbe, invece, nei riguardi dei preventivi e dei rendiconti della Cassa depositi e prestiti.

4. - La Corte ritiene che queste conclusioni non possano essere invalidate mediante il richiamo alla circostanza che il rendiconto dell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti sia soggetto alla parificazione della Corte dei conti. Il fatto che codesta parificazione sia di regola preordinata, come si esprime la Corte dei conti, al fine della diretta presentazione dei conti consuntivi al Parlamento, in allegato a una relazione della medesima Corte dei conti, e, quindi, al fine dell'approvazione del Parlamento, non comporta l'incostituzionalità di una norma che preveda, in relazione con un procedimento qualificato anch'esso di parificazione, l'approvazione del rendiconto da parte di una speciale Commissione di vigilanza, alla quale la Corte dei conti è tenuta a presentare il rendiconto parificato e la relazione che l'accompagna. Non è sostenibile la tesi di una natura del procedimento di parificazione tale da comportare la incostituzionalità di tutte le norme che prevedono e regolano l'approvazione di un rendiconto, soggetto alla parificazione della Corte dei conti, da parte di un organo diverso dal Parlamento. Si potrà ritenere che ragioni di armonia consiglierebbero di adottare un sistema diverso, com'è stato da qualche parte prospettato, ma non si può concludere per la incostituzionalità del sistema vigente senza dare dell'art. 81 un'interpretazione non imposta necessariamente dalla sua genesi e dalla sua ratio. È anzi da dire che le norme che il legislatore del 1911 pose e che furono poi trasferite nel T.U. del 1913, disponendo che la Corte dei conti non soltanto riscontrasse gli atti dell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti ma insieme ne parificasse i rendiconti, vollero stabilire un sistema di controllo rigoroso e il più possibile simile a quello previsto per il bilancio vero e proprio dello Stato, che ragioni obbiettive non consigliavano di estendere in toto al caso sottoposto all'esame di questa Corte.

5. - La non fondatezza della questione di costituzionalità delle norme impugnate in relazione all'art. 81, assorbe, com'è ovvio, l'altra questione di costituzionalità delle medesime norme nei confronti dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione proposta con ordinanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, sulla legittimità costituzionale dell'art. 5 del libro I del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453, e dell'art. 1 del R.D.L. 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773, in

relazione agli artt. 81, primo comma, e 72, quarto comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 1963.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.