

---

---

## PARTE SECONDA

### IL CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO SULLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

#### CAPITOLO PRIMO

#### LA LEGGE DEL BILANCIO E IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

1. — È noto che la esigenza giuridica del bilancio di previsione sta nel canone fondamentale di diritto costituzionale che il potere esecutivo debba esercitare la sua attività di amministratore della pubblica finanza entro i limiti delle autorizzazioni concesse dal potere legislativo con un'apposita legge, che è appunto quella di approvazione del bilancio.

Della legge del bilancio si parla, pertanto, come di legge di autorizzazione, sebbene peraltro la sua portata giuridica di limite all'attività finanziaria del Governo si affermi soltanto per la erogazione delle pubbliche spese, che va contenuta nei limiti dei fondi assegnati in bilancio (articolo 49, comma I, legge di contabilità), poichè per le entrate vale invece il principio che la mancata iscrizione in bilancio non sofferma il diritto dello Stato a riscuoterle e l'obbligo delle amministrazioni di curarne l'accertamento e la riscossione (articolo 219 del regolamento di contabilità).

E della legge medesima si parla come di legge formale, nel senso cioè che non possa sorpassare i limiti imposti dalle leggi materiali e che inoltre non possa ad esse sostituirsi, poichè i suoi provvedimenti presuppongono una norma sostanziale anteriore, la quale si ponga come la causa, la fonte giuridica della entrata e della spesa. Ma nell'ordinamento preesistente alla nuova Costituzione non sono mancati casi nei quali la legge in parola ha operato da norma sostanziale negli specifici riguardi delle spese pubbliche, attraverso statuizioni di nuove autorizzazioni di spesa di natura occasionale, non altrimenti contemplate in precedenti norme sostanziali, che venivano inserite nella sua parte dispositiva in aggiunta alle note e rituali formule di autorizzazione a riscuotere (per l'entrata) ed a spendere (per l'uscita).

La Corte rimane estranea al processo formativo del bilancio di previsione, e la sua azione di controllo s'inizia e si sviluppa nel corso della sua esecuzione, attraverso l'esame di legittimità dei provvedimenti d'impegno e di erogazione della *spesa* (causa legale e imputazione) che consente di giudicare del buon uso delle autorizzazioni da parte del Governo.

E il giudizio della Corte su alcuni atti di gestione finanziaria (eccedenza di impegni, erronea imputazione della spesa, inosservanza dei limiti degli organici del personale, eccedenza dai limiti stabiliti per gli ordini di accreditamento) è assoluto, poichè determina, col rifiuto del visto, l'annullamento del provvedimento illegittimo.

2. — Il controllo preventivo della Corte incide in diversa misura sui tre stadi della effettuazione delle spese dello Stato (*impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento*), poichè subisce limitazioni per il primo stadio — che si concreta contabilmente nell'accantonamento delle somme occorrenti alla copertura degli oneri assunti dai Ministri — ed ha una diversa portata per le due specie di atti — mandati diretti, ordini di accreditamento — con cui dai Ministri si dispone la erogazione del pubblico denaro.

La fase dell'*impegno* ricade, infatti, sotto il controllo preventivo della Corte nei soli casi in cui l'impegno sia assunto a mezzo di un decreto formale, per modo che ne restano immuni gli impegni amministrativi, che si attuano nell'ambito interno delle singole Amministrazioni. E gli inconvenienti di tale sistema appaiono evidenti, ove si consideri la rilevanza dell'impegno per i riflessi che ne derivano nei riguardi della gestione finanziaria.

Quanto, poi, ai due modi di erogazione, è noto che solo il primo, e cioè quello dei mandati diretti intestati al nome dei creditori, consente di svolgere un effettivo controllo preventivo dei pagamenti, poichè invece per il secondo, e cioè per quello degli ordini di accreditamento

emessi a favore dei funzionari delegati, il sindacato preventivo può esercitarsi soltanto in ordine alla sussistenza delle condizioni alle quali è subordinato il ricorso a tale sistema, mentre la effettiva erogazione a favore dei creditori, essendo fatta dal funzionario delegato, è soggetta soltanto al controllo postumo sui rendiconti presentati dallo stesso, controllo postumo che non può riuscire tempestivo ed egualmente efficiente per la mole imponente dei rendiconti, per la frammentarietà delle gestioni delegate, e soprattutto per il notevole carteggio che si stabilisce fra gli organi di controllo e le Amministrazioni decentralizzate per la trattazione e il riconoscimento degli inevitabili e numerosi rilievi di natura sostanziale e, e per la tardività dell'accertamento delle responsabilità e della determinazione degli eventuali danni derivati allo Stato.

Ciò spiega la ragione per cui la legge assegna al secondo sistema un carattere sussidiario, restringendolo inoltre alla esecuzione di determinate e speciali spese. E la Corte non ha mancato di esercitare la più attenta azione per frenare la tendenza delle Amministrazioni ad estendere — per motivi non sempre attendibili o quanto meno non sempre giustificati — il ricorso a tale sistema, facendo notare che lo specioso assunto che esso sia più idoneo a conferire speditezza al servizio dei pagamenti non vale a coonestare la infrazione della legge e la profonda alterazione, che ne deriva, dei principi informatori della competenza in ordine alla gestione del bilancio, e della esigenza di un tempestivo ed efficace controllo preventivo della regolarità dei pagamenti.

3. — Nel ciclo evolutivo, che s'inizia, si sviluppa e si conclude nell'anno finanziario sotto l'impulso delle tre distinte attività di cui si è fatto cenno — di autorizzazione (stanziamento), di governo (gestione) e di sindacato (accertamento di legittimità) — si inserisce il precetto della *competenza* dei rapporti giuridici attivi e passivi posti in essere nel corso dell'anno finanziario con gli atti dell'Amministrazione e quello correlativo dei *residui*, per quanto attiene a quella parte dei diritti ed obblighi che risulteranno non soddisfatti alla fine del ciclo annuale ora considerato.

Ed è sul punto di sutura tra competenza e residui che si agita una delle più importanti questioni tecnico-giuridiche, nel particolare riflesso della effettiva incidenza degli oneri e dell'influenza dei risultati sulla situazione economica e finanziaria del Paese.

È da rammentare in proposito che nel bilancio di competenza le autorizzazioni a spendere nei limiti delle dotazioni di bilancio sono poste in riferimento alla potestà di impegnare lo Stato, e non alla fase finale del pagamento, come nel bilancio di cassa; e che la loro efficacia decade con lo scadere dell'esercizio, poichè il bilancio è annuale. Ne segue quindi che gli impegni di spesa contratti in un esercizio e non maturati allo scadere dello stesso costituiscono veri e propri debiti liquidi non pagati, cioè *residui passivi*. E la parte del fondo autorizzato, di cui il Ministro non ha potuto o non ha voluto avvalersi, non può costituire residuo, nè per la parte ordinaria, nè per quella straordinaria, e va mandato in economia.

Diversa disciplina viene, invece, seguita per le autorizzazioni di spese ripartite in più esercizi, poichè esse, di regola, essendo concesse in virtù di leggi speciali, assumono una funzione autonoma di fronte al bilancio per gli effetti giuridici che possono derivare dalle obbligazioni contratte.

Le autorizzazioni in parola concernono spese per le quali il legislatore riconosce che l'attività del Governo non può rimanere circoscritta ad un periodo ristretto, quale è quello dell'esercizio finanziario, e per cui quindi si rende necessario ammettere che l'impegno possa estendersi ad un periodo di tempo, che consenta il raggiungimento dei pubblici fini, non altrimenti attuabili. Ma il principio informatore del bilancio di competenza viene tuttavia affermato col precetto secondo il quale formano impegno per tali spese sui relativi fondi della competenza dell'esercizio le quote che è stabilito potersi erogare nell'anno, ciò che vale come dire che in tali casi il contratto è una fonte d'impegno il cui onere viene ripartito in singole quote secondo la rispettiva incidenza negli esercizi in base alle quote di autorizzazione. E da ciò deriva che i *residui passivi* dovrebbero accertarsi, a chiusura di contabilità, in rapporto a dette quote di autorizzazione.

In pratica, invece, non si segue questo sistema poichè la determinazione dell'incidenza nel tempo dei singoli contratti è ritenuta inattuabile per il loro grande numero e per le complicazioni scritturali cui darebbe luogo un sistema di sviluppo analitico. E gli stessi inconvenienti si lamentano per le autorizzazioni per spese straordinarie non ripartite, onde si ha per risultato che i *residui passivi* siano accertati *globalmente* per tali spese in funzione degli stanziamenti iscritti e delle somme pagate, determinando in tal guisa una vera *alterazione* giuridica nei rapporti di debito e di credito dello Stato in relazione al tempo della loro incidenza nel bilancio di competenza.

4. — Nell'esercizio della attività di controllo sui decreti di accertamento dei residui, in sede di chiusura dei consuntivi annuali, la Corte non ha mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulla esigenza di un più accurato esame dei motivi e dei titoli giuridici che possono giustificare il passaggio a « residui » delle partite debitorie non soddisfatte nell'esercizio di competenza. Si è invece dovuto rilevare che troppo frequentemente le Amministrazioni ricorrono ad accantonamenti di ordine cautelativo o ad accantonamenti in blocco non qualificati, con funzione di vere riserve, per fronteggiare eventuali eccedenze di spesa o per costituire all'occorrenza fondi di manovra per nuove spese. E ai rilievi della Corte si è ritenuto di poter rispondere con una malintesa applicazione delle norme che disciplinano la materia.

Le Amministrazioni, infatti, richiamandosi al disposto dell'articolo 275, lettera f), del regolamento sulla contabilità generale dello Stato, modificato dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, hanno conservato indiscriminatamente tra i residui passivi le differenze tra le somme stanziare e quelle erogate, prescindendo da ogni indagine sulla sussistenza giuridica di impegni definitivi, e cioè di impegni provenienti da atti formali registrati alla Corte dei conti, e prescindendo altresì da ogni accertamento degli impegni provvisori, assunti nell'esercizio di competenza in base ad atti interni, mentre questi, in base al disposto dell'articolo 6 del regio decreto 17 settembre 1910, n. 822, andrebbero trasportati alla competenza del nuovo esercizio finanziario, dopo aver vagliate le circostanze e le ragioni che ne occasionarono la primitiva prenotazione.

Così operando, le Amministrazioni han finito per consolidare il proprio bilancio, inficiando il principio della competenza e il carattere dell'annualità che stanno a presidio del buon ordine amministrativo e delle norme costituzionali in materia di bilancio. Ed i rilievi della Corte non hanno potuto assumere che un valore veramente teorico, sia perché la constatazione della irregolarità viene fatta a gestione chiusa, sia perché i detti rilievi han dovuto avere necessariamente un contenuto generico e non analitico, per il motivo già accennato che il suo sindacato interviene nell'ultimo stadio della spesa, mentre per quanto attiene alla formazione degli impegni, che più interessano ai fini dell'accertamento dei residui, il suo controllo si esercita soltanto in forma indiretta e postuma in sede di esame degli elenchi delle somme non impiegate integralmente nel corso dell'esercizio, e che debbono quindi essere trasportate all'esercizio successivo per il pagamento in conto residui, sistema questo che, se può ritenersi efficace per le spese della parte ordinaria del bilancio, per le quali può farsi l'accertamento della legittimità in base all'indicazione dei singoli impegni e alla necessità del loro trasporto a nuovo, non è invece sufficiente per la parte straordinaria, data la prassi di accertarne i residui in base al criterio aritmetico della differenza fra somme stanziare e somme pagate e alla dichiarazione generica della necessità di conservare le somme non erogate.

5. — Altre questioni, connesse con la natura giuridica del bilancio di competenza, sono sorte in ordine ai prelevamenti dai cosiddetti « Fondi di riserva » iscritti in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, e dei quali l'uno è inteso a fronteggiare l'insufficienza degli stanziamenti per le spese *obbligatorie e d'ordine*, e l'altro è inteso a provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio per spese di altra natura (*spese impreviste*).

È noto che il primo di tali Fondi è di natura « sussidiaria » e viene utilizzato per correggere ed integrare inesatte valutazioni della previsione, senza con ciò turbare l'originario equilibrio del bilancio, già approvato dalle Camere. E con tali presupposti le operazioni di prelevamento sono riconosciute di competenza dell'esecutivo, che vi provvede mediante decreti ministeriali.

L'altro Fondo, invece, è di natura « accidentale » ed è utilizzabile in casi precisamente configurati dalla legge sulla contabilità generale, all'evidente fine di non frustrare il precetto del divieto degli storni da un capitolo all'altro del bilancio.

L'articolo 42 della legge di contabilità, nello stabilire infatti che la prelevazione delle somme da detto Fondo sia fatta con decreti del Capo dello Stato, su proposta del Ministro del tesoro, statuisce che tali decreti debbono essere presentati al Parlamento per la *convalidazione*, perché esso giudichi della loro validità. Ed è questo un giudizio di contenuto non sostanziale, ma soltanto formale, e cioè limitato alla sussistenza dei requisiti richiesti per la prelevazione, come si desume dal confronto fra il testo dell'articolo 42 della vigente legge di contabilità e i testi dei corrispondenti articoli 38 e 32, rispettivamente, delle precedenti leggi di contabilità del 17 febbraio 1884, n. 2016, e del 22 aprile 1869, n. 5026, nelle quali si chiariva il contenuto sostanziale — e cioè produttivo di conseguenze giuridiche — della potestà conferita al Governo con le prescrizioni che facevano obbligo all'esecutivo (legge 1884) di comprendere

i decreti di prelevazione nel progetto di legge di assestamento del bilancio e di comunicarli al Parlamento (legge del 1869) nella sua prima convocazione per la conversione in legge, per modo che nell'un caso e nell'altro i decreti del Capo dello Stato assumevano sostanzialmente la disciplina dei decreti legge sottoposti a conversione.

6. — Delineata, così, la configurazione giuridica dell'istituto del « Fondo di riserva per spese impreviste » non sorge dubbio sull'ammissibilità del sindacato della Corte dei conti per quanto attiene all'accertamento dei requisiti estrinseci richiesti dalla norma per la legittimità dei decreti autorizzativi dei prelevamenti, poiché tale accertamento si rende imprescindibile per il giudizio e per la dichiarazione di convalida da parte del Parlamento.

La Corte, quindi, nell'esercizio della sua attività di controllo, si è fatta carico di esaminare in un caso controverso se potessero disporsi i prelevamenti di cui trattasi per spese non previste in un'apposita norma sostanziale. E la questione fu risolta in senso affermativo per la considerazione, già accennata, che nell'ordinamento preesistente alla nuova Costituzione la legge del bilancio poteva essere fatta operare da norma sostanziale mediante la inserzione di nuove autorizzazioni di spesa, di natura occasionale, nella sua parte dispositiva, e nel riflesso che tale attitudine dovesse riconoscersi ai decreti di prelevamento dal « Fondo di riserva per le spese impreviste », data la delega legislativa — contenuta nella legge del bilancio — che ne fa una integrazione di detta legge, ed avuto riguardo all'obbligo imposto della successiva presentazione al Parlamento per la convalidazione.

Quanto, poi, alla sussistenza dei requisiti richiesti per la loro legittimazione dall'articolo 136 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato (imprevedibilità, necessità, improrogabilità e non continuità della spesa) si ritenne che il sindacato di legittimità della Corte dei conti potesse svolgersi negli specifici riguardi dei requisiti di imprevedibilità e di non continuità della spesa, poiché la loro valutazione si basa su elementi obiettivi di giudizio, e non potesse invece investire i requisiti della indifferibilità e necessità della spesa, poiché essi comportano un esame di merito e quindi una valutazione subiettiva da parte dell'Amministrazione. Ed a proposito del criterio della « imprevedibilità » della spesa si ebbe ad osservare che esso comprende tanto la imprevedibilità assoluta come quella relativa, che ricorre quando una spesa ha assunto in seguito proporzioni maggiori per circostanze diverse da quelle che potevano essere prese in considerazione all'atto della compilazione del bilancio, ma si aggiunse che gli eventi futuri possono avervi rilievo solo in quanto rientrano nello schema logico dei fatti già esistenti nell'ordine giuridico, in relazione ai quali fu formata la legge del bilancio.

7. — Pur riconoscendo, invero, che la norma giuridica, pel suo stesso carattere di astrattezza, è destinata a disciplinare tutta la serie dei casi che rientrano nello schema logico risultante dalla situazione tipica alla quale si riporta il suo precetto — nella specie quella che consente la utilizzazione del detto Fondo per le nuove e le maggiori spese —, si fece presente che la possibilità di adattare la norma a casi nuovi trova un limite insuperabile nella portata dell'intenzione del legislatore, e che questa va desunta dal bisogno sociale attuale che la norma era intesa a soddisfare, non potendo dubitarsi che, nel dettare il suo precetto, il legislatore abbia posto a base dello stesso fatti già esistenti nell'ordine giuridico e fenomeni già verificatisi e studiati, e non già eventi, in quel tempo imprevedibili, che possano determinare in futuro eventuali ed ipotetiche situazioni diverse e contingenti, poiché la astrattezza della norma non ne implica anche una inattualità, che valga a distaccarla dalle condizioni di vita della società nel momento storico in cui essa si forma ed a toglierle il carattere di manifestazione di rappresentazione di una esigenza sociale.

E per tali considerazioni si ritenne che dovesse negarsi la registrazione ad un decreto del Capo dello Stato con cui si disponevano prelevamenti dal detto Fondo per far fronte a maggiorazioni di spesa indotte da svalutazioni monetarie, nel riflesso che tale evento, per il suo carattere contingente ed eccezionale, restava fuori dallo schema logico, che costituiva il substrato della manifestazione di volontà contenuta nella delega di cui alla legge del bilancio.

Altro rilievo in argomento ebbe ad oggetto la utilizzazione del detto Fondo per fronteggiare maggiori spese eccedenti i limiti della somma autorizzata con uno speciale provvedimento legislativo. La Corte, infatti, richiamandosi alla norma dell'articolo 43 della legge di contabilità generale dello Stato, sostenne la necessità di una nuova legge sostanziale di autorizzazione integrativa; e l'Amministrazione riconobbe la piena fondatezza del rilievo e ritirò il provvedimento.

## CAPITOLO SECONDO

### CONTRATTI E SERVIZI IN ECONOMIA

1. — In materia di contratti la Corte dei conti esplica un'assidua attività di controllo preventiva intesa ad assicurare l'osservanza della particolare disciplina dettata dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e in altre speciali, sia in ciò che attiene alle forme della contrattazione, al compimento degli atti amministrativi che debbono precedere ad accompagnare la formazione del contratto, ed ai patti convenuti, sia in ciò che attiene alla loro esecuzione, in relazione anche alle speciali norme che conferiscono alla Pubblica Amministrazione particolari poteri in base ai quali essa può procedere, mediante atti unilaterali, alla esecuzione di ufficio e alla rescissione.

Trattasi di una vasta attività, che va dai contratti di diritto pubblico a quelli di diritto privato, nei quali lo Stato *privatorum iure utitur*, aventi per oggetto prestazioni di cose e di opere, e che comprende oltre a contratti passivi, da cui deriva una spesa a carico dello Stato, contratti attivi, da cui deriva un'entrata all'azienda dello Stato. E la particolare caratteristica di quest'attività è l'accennata estensione che porta la Corte a sindacare l'azione amministrativa non solo all'atto della formazione del contratto, ma anche nel corso della sua esecuzione negli aspetti che assumono rilevanza formale.

Il presente capitolo concerne, peraltro, i soli contratti che hanno rilievo nei riflessi delle pubbliche spese, e cioè i contratti (passivi) che danno luogo ad impegni di spesa a carico del bilancio dello Stato, quali sono, tra gli altri, i contratti per forniture, somministrazioni e approvvigionamenti e quelli per opere o lavori.

2. — Al riguardo occorre premettere che anche negli esercizi dal 1942-43 al 1946-47 si è dovuto lamentare il grave inconveniente che una parte molto notevole dei contratti per lavori, per forniture o per servizi è stata portata ad esecuzione prima che sui relativi decreti di approvazione avesse avuto luogo il controllo di legittimità della Corte dei conti, e talvolta finanche prima della stipulazione.

Vero è che la legislazione di guerra (regio decreto legge 21 giugno 1940, n. 856) prevedeva sotto determinate cautele e condizioni l'esecuzione anticipata dei contratti, ma riesce evidente che il ricorso a questa eccezionale procedura non poteva più essere legittimato col venire meno delle particolari situazioni di emergenza che ne avevano determinato l'impiego, date le gravi conseguenze che potevano derivarne a carico dell'economia dello Stato. E ciò va detto tanto a maggior ragione poiché in molti casi, mentre non sono risultate sussistenti le circostanze eccezionali genericamente affermate — specie dalle Amministrazioni militari e da quella dei lavori pubblici nei propri provvedimenti —, in quanto trattavasi in linea di fatto di normali contrattazioni, sono emerse molteplici irregolarità, che implicavano la violazione di norme cogenti, quali ad esempio l'affidamento di servizi, lavori e forniture per trattativa privata o per cottimo fiduciario all'infuori dei casi in cui tali forme sono ammesse, la omissione dei pareri di comitati o collegi consultivi o la loro tardiva richiesta, la inesatta valutazione delle provviste e dei lavori perché basata su prezzi unitari privi di analisi e talvolta riferiti a sommarie descrizioni delle opere o dei materiali, e la conseguente sistemazione in corso d'opera o di fornitura della condotta tecnica e amministrativa dell'appalto mediante verbali di nuovi o maggiori prezzi, ordini di servizio e perizie suppletive per varianti qualitative e quantitative ad opere e forniture già previste, con la relativa assunzione di maggiori oneri, non sempre suscettibili di copertura per deficienza di fondi autorizzati.

Di particolare rilievo sono apparse queste ultime irregolarità, poiché hanno indotto inevitabili ritardi nei pagamenti, sospensioni nei lavori e nelle forniture, formulazioni di riserve ed opposizioni, definite con transazioni o con giudizi arbitrari. E tale situazione, che denunzia un complesso di violazioni di norme cogenti, conferma la necessità di un sollecito ripristino dell'osservanza della legge nelle procedure contrattuali, non solo nello interesse della pubblica finanza, ma anche perché possano evitarsi ai contraenti con lo Stato eventuali ritardi nella realizzazione dei propri crediti, che sono poi ingiustificatamente attribuiti all'intervento dei controlli.

D'altra parte è ovvio che le lamentate irregolarità, pur inducendo vizi di legittimità negli atti amministrativi, non valgono a soffermare i diritti dei terzi contraenti, ai quali non possono imputarsi le incorse violazioni di legge, e che non hanno mezzo alcuno per cautelarsi preventivamente che l'Amministrazione abbia ottemperato agli adempimenti di sua compe-

tenza. E poiché ciò induce l'Amministrazione ad operare in vista dell'obbligo di perfezionare comunque l'impegno contrattuale, si rende evidente che tali situazioni siano anche causa di disordine nella gestione finanziaria, sia perché fanno mancare l'effettivo esercizio delle facoltà potestative che sono insite nella clausola della riserva di approvazione superiore, sia perché inducono riflessi sulla ripartizione dei fondi di bilancio col dar luogo ad impegni che l'effettivo esercizio dell'anzidetta facoltà potestativa avrebbe forse evitato.

Né potrebbe obiettarsi che tali infrazioni possano trovare una efficiente remora nel ricorso ai giudizi di responsabilità previsti dagli articoli 81 e 82 della vigente legge di contabilità generale dello Stato, poiché è ben noto che l'applicazione di tali norme consegue difficilmente pratici risultati, sia perché la responsabilità viene di solito a frantumarsi per la lunga serie degli organi che hanno concorso alla formazione dell'atto illegittimo, sia perché manca nella maggior parte dei casi la concreta possibilità di condurre ad un risultato positivo l'accertamento del danno.

3. — Secondo le norme della nostra contabilità generale, la gara pubblica e la licitazione privata costituiscono i due normali sistemi di aggiudicazione. E la differenza tra i due sistemi sta in ciò che mentre la pubblica gara si fonda sul principio economico della libera concorrenza e su quello giuridico del diritto di chiunque a partecipare agli appalti dello Stato salvo i casi e le limitazioni previste dalla legge — ragione per cui essa è indicata come il mezzo ordinario —, la licitazione privata si fonda invece sulla facoltà di scelta dei concorrenti da parte dell'Amministrazione, ragione per cui è indicata come un mezzo riservato a materie determinate e condizionate al concorso di particolari ragioni che devono rendersi ostensive nel decreto di approvazione del contratto.

Anche nella pubblica gara la libertà di concorrervi è tuttavia limitata da una « piena ed insindacabile facoltà » dell'Amministrazione di escludere dall'asta qualsiasi concorrente (articolo 68 del regolamento di contabilità generale dello Stato), facoltà che si è voluta riguardare come una conseguenza della duplice personalità giuridica dello Stato che opera, cioè, come autorità nel provvedere ad un pubblico servizio e come privato contraente nello stabilire i rapporti giuridici necessari all'attuazione del fine pubblico.

È sorta quindi la esigenza di ricercare se l'uso di questa facoltà discrezionale di scelta debba essere informato a criteri obiettivi di apprezzamento, onde evitare la tendenza di avvicinare la gara pubblica alla licitazione privata, che frustrerebbe le finalità della legge, poiché questa ha fatto dei due sistemi di aggiudicazione due entità del tutto distinte, a differenza di quanto avviene in altri Stati dove asta e licitazione costituiscono due specie di uno stesso tipo e si chiamano gara aperta l'una, e gara ristretta o limitata l'altra. E la Corte è stata di questo avviso, affermando pure che analogo criterio debba adottarsi per l'uso della facoltà di scelta dei concorrenti nei pubblici incanti anche in materia di alienazione e di concessioni in uso dei beni dello Stato.

Applicando tale criterio, poté rilevarsi che in un caso in cui l'Amministrazione finanziaria approvava la vendita per pubblici incanti di un fondo demaniale il procedimento seguito appariva manchevole e irregolare, poiché il presidente della gara non aveva tenuto indirizzo uniforme nei confronti dei vari concorrenti per quanto concerneva l'apprezzamento delle prove da ciascuno offerte sulla insussistenza delle cause di incapacità legale previste dal bando di asta. E tale rilievo è parso ammissibile in sede di controllo di legittimità, malgrado il disposto del citato articolo 68, comma 2°, del regolamento di contabilità generale secondo il quale, come si è visto, l'Amministrazione ha « piena e insindacabile facoltà di escludere dall'asta qualsiasi concorrente... », nel riflesso che la discrezionalità di un potere dell'Amministrazione trova un limite nella esigenza di conformarne l'uso alle finalità di pubblico interesse assunte dalle norme da cui esso deriva e nel correlativo obbligo di dare conto del processo volitivo mediante la motivazione per rendere possibile il sindacato di legittimità sotto il riflesso dell'eccesso di potere, quando ne ricorrano gli estremi. Infatti dalla motivazione della esclusione dalla gara nel caso di specie apparivano evidenti il vizio della contraddizione del provvedimento con gli altri adottati e quello della ingiustizia manifesta, per cui si ammette l'annullamento di un atto per eccesso di potere, rendendosi in tal modo ostensiva la sussistenza di un vizio di legittimità dell'atto.

4. — Nei riguardi delle forme della contrattazione si è dovuto rilevare che mentre il ricorso alla gara pubblica, e in determinati casi alla licitazione privata, dovrebbe costituire la regola, e per contro dovrebbe costituire una eccezione il ricorso ai sistemi sussidiari della trattativa privata e dell'esecuzione in economia per cottimo fiduciario, nella pratica amministrativa è invece invalso un opposto indirizzo, sì che il ricorso alla gara pubblica ha costituito l'ecce-

zione ed il ricorso agli altri sistemi sussidiari di appalto è stata la regola, con tendenza fra questi ultimi a preferire la trattativa e più ancora il cottimo fiduciario.

Tale indirizzo è stato evidentemente ispirato a criteri di semplificazione procedurale piuttosto che a concetti di pura convenienza, ma esso si è risolto in una manifesta violazione della legge poiché i vari sistemi di aggiudicazione avrebbero dovuto essere adottati secondo i criteri e le cautele determinati dalle norme positive.

Né sembra che la generica affermazione dell'urgenza o della particolare natura dei lavori o delle forniture, di solito fatta nei decreti di approvazione dei contratti stipulati in seguito a licitazione o a trattativa privata, possa valere di per sé sola quale idonea giustificazione del ricorso a queste eccezionali procedure, poiché l'urgenza è uno stato di necessità che va dimostrato col richiamo ad elementi oggettivi, e non semplicemente affermato, e così pure il motivo della speciale natura dei lavori o della fornitura deve trovare il conforto in documenti tecnici e in relazioni esplicative.

Come per le procedure di appalto, anche in materia di contratti di alienazione dei beni patrimoniali dello Stato, per valori non eccedenti le lire 200.000, è occorso di dover rilevare che il ricorso alla procedura della trattativa privata non è stato sempre giustificato da ragioni o da circostanze speciali, come richiede espressamente il primo comma dell'articolo 57 del regolamento approvato con il regio decreto 17 giugno 1909, n. 454, modificato con il decreto 9 dicembre 1940, n. 1237, e con il successivo decreto leg. 17 febbraio 1947, n. 902, ragione per cui si è fatto osservare che l'apprezzamento sull'opportunità e convenienza del ricorso all'anzidetta procedura, pur essendo rimesso alla libera discrezionalità dell'Amministrazione, è sempre subordinato alla sussistenza obiettiva e concreta di speciali circostanze che devono rendersi ostensive ai fini del controllo di legittimità.

La constatata persistenza in questo illegittimo indirizzo porta a riaffermare l'esigenza che nei provvedimenti di approvazione dei contratti il ricorso alle eccezionali anzidette procedure sia motivato e appoggiato ad elementi obiettivi, che consentano di controllare se esso sia da ritenere legittimo perché nei limiti consentiti dalle particolari norme che lo prevedono.

E deve notarsi che appare del tutto ingiustificata la resistenza opposta dalle Amministrazioni alle richieste di documentazioni formulate al riguardo, poiché tali richieste sono intese soltanto a rendere possibile l'esercizio del controllo di legittimità, e non mirano ad estendere l'indagine all'apprezzamento di merito, di spettanza esclusiva delle Amministrazioni interessate.

Va infine osservato che non meno illegittima è apparsa la eccessiva estensione del ricorso al sistema ad economia sotto la forma del cottimo fiduciario e dell'amministrazione diretta, per cui tale sistema, che la legge limita a casi ben ristretti, è andato dilagando col frazionamento della competenza degli organi esecutivi in funzione del decentramento amministrativo. E ciò va detto tanto più a ragione per i gravi riflessi finanziari che ne conseguono e che il controllo della Corte non può evitare poiché il suo intervento, limitato in tali casi al controllo di pura legittimità in sede postuma, non può spingersi fino al punto di sindacare i motivi di merito dedotti dagli agenti ordinatori.

5. — Si è già accennato all'altra grave irregolarità — che fatalmente si riconnette al deprecato sistema di dare esecuzione ai contratti prima della loro stessa stipulazione — dell'inosservanza dell'obbligo stabilito dalla legge di sentire il parere del Consiglio di Stato o di altri particolari comitati o consigli tecnici e amministrativi.

Un caso di particolare rilievo è stato quello delle concessioni in sanatoria fatte a favore dei Consorzi di bonifica per lavori di ordinaria manutenzione delle strade e dei canali di bonifica eseguiti dagli stessi di propria iniziativa, senza il preventivo parere dei competenti organi consultivi e senza la preventiva emanazione dei formali decreti di concessione e di impegno della spesa.

Alla manifesta illegittimità di tale sistema, in contrasto con le disposizioni del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale e dell'articolo 12 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, modificato poi dall'articolo 20 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37, dalle quali si desume che le concessioni in parola debbano conferirsi con formale provvedimento, in base al parere dei competenti organi consultivi, prima che sia iniziata la esecuzione del lavoro, si aggiungeva il duplice inconveniente che esso determinava un incremento delle spese di organizzazione e di finanziamento, per la protrazione della gestione, e rendeva difficile l'accertamento *ex post* della natura e della entità dei lavori e conseguentemente inefficaci i controlli, portando inoltre alla formazione di oneri latenti per cifre cospicue.

Malgrado ciò, l'Amministrazione dell'agricoltura e delle foreste si richiamava a ragioni di carattere contingente ed alla natura stagionale dei lavori per consolidare il sistema, del quale peraltro riconosceva la illegittimità.

Si rese pertanto necessaria una diretta segnalazione al Ministro competente, e si ottenne in tal modo che si eliminasse l'illegale sistema.

Con l'occasione si fece anche presente la necessità di evitare i ritardi con cui si procedeva alle operazioni di collaudo dei lavori di bonifica ed alle successive dichiarazioni di compimento dei singoli lotti, a termini degli articoli 16 e seguenti del citato regio decreto n. 215 del 1933, in vista dell'aggravio economico che ne conseguiva, poichè è ben noto che per l'articolo 17, comma 1°, del detto decreto la manutenzione e l'esercizio delle opere di competenza statale passano a carico dei proprietari del perimetro dalla data della dichiarazione di compimento di ciascun lotto.

E si ottenne così un rilevantissimo alleggerimento degli oneri della gestione.

6. — La cennata omissione dei pareri è stata rilevata altresì in sede di approvazione di perizie suppletive che portavano all'effetto che la stima originaria venisse superata, eccedendo il limite entro il quale non si rende necessario il parere dei corpi consultivi. E sono risultati anche non infrequenti i casi di omissioni di pareri del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura dello Stato in materia di liquidazione di compensi concessi in sede di definizione di riserve avanzate dalle imprese, come effetto di una vera e propria transazione.

Come pure non infrequente è stato il caso in cui alla omissione dei pareri si sia cercato di pervenire attraverso la artificiosa suddivisione di un'unica opera o di un'unica fornitura in vari lotti autonomi, così da porre in essere separati contratti in tempi successivi, come se si trattasse di distinte entità, per forniture e lavori suppletivi che rappresentavano invece completamente di forniture od opere contemplate in un precedente contratto, e ciò allo scopo di non eccedere il limite di valore entro il quale non ricorre l'obbligo del parere.

La vigile azione della Corte ha tenacemente contrastato questi indirizzi contrari alla legge, conseguendo utili risultati specialmente in ordine all'intervento dell'Avvocatura dello Stato negli atti di transazione diretti « a prevenire o a troncare contestazioni giudiziarie, qualunque sia l'oggetto della controversia allorchè ciò che l'Amministrazione dà o abbandona sia determinato o determinabile in somma eccedente » un dato limite.

Un aspetto particolarmente delicato ha tuttavia assunto la mancanza dei pareri dei corpi consultivi nei casi in cui tali pareri furono recusati dagli organi stessi per essere stati richiesti dopo l'adempimento della prestazione anzichè preventivamente al perfezionamento dei contratti, come prescrivono le norme della legge di contabilità e delle altre leggi speciali. È noto, infatti, che il carattere di atti preparatori, insito *ex lege* nei pareri, esclude la possibilità di sanatoria a mezzo di pareri tardivi. Ed è noto altresì che il Consiglio di Stato, nel confermare il proprio deciso e giustificato rifiuto di dare pareri su contratti che abbiano già avuto completa esecuzione, ha ritenuto che in questi casi anormali possa venire ammesso il ricorso all'espedito di creare il titolo della spesa con la stipulazione di appositi *atti di riconoscimento*, al fine di sanare la irregolare situazione di fatto venuta a porsi in essere.

Il ricorso a questa particolare forma di « obbligazione di ufficio » viene giustificato col richiamo alla norma generale che vieta l'indebito arricchimento a danno altrui. E la Corte, pertanto, in questi casi ha dovuto farsi carico dell'esame degli atti occorrenti a dar la prova dell'*utile versus*, ai fini dell'ammissione a registrazione dell'atto predisposto in sanatoria e dell'accertamento delle eventuali responsabilità di cui all'articolo 82 della legge di contabilità generale dello Stato.

Data peraltro la frequenza con cui si è fatto ricorso a questa forma di sanatoria, si è reso necessario riaffermarne il carattere di espedito eccezionale. E ciò è occorso di dover precisare in occasione di un atto di riconoscimento di debito formato dal Ministero delle finanze per lavori di manutenzione eseguiti dall'Amministrazione dei canali Cavour nell'esercizio 1944-1945 sotto l'impero della repubblica sociale italiana, che erano stati affidati a trattativa privata ed effettuati senza la formalità del decreto di approvazione e dell'impegno della spesa perchè ritenuti indilazionabili, e per i quali in seguito, nel novembre 1944, il Ministero delle finanze aveva provveduto all'approvazione ed all'impegno della spesa in via di sanatoria sulla base dei conti finali dei lavori e del detto atto di riconoscimento di debito. Essendosi, invero, il Ministero richiamato al decreto legislativo 21 gennaio 1947, n. 224, che ammetteva tale forma di assunzione dell'impegno per il pagamento di lavori o forniture effettuati entro il 31 dicembre 1946 nei confronti delle aziende patrimoniali dello Stato, fu fatto presente che le dette norme dovevano ritenersi di diritto singolare, e come tali non suscettibili

di estensione analogica, e che pertanto non poteva richiedersi che si desse corso al pagamento sulla base degli atti, sostitutivi di quelli intesi ad accertare la regolare esecuzione dell'opera o fornitura e la congruità della spesa, previsti in dette norme. E fu, così, solo a seguito della integrazione della documentazione con gli atti di stima e di collaudo che si diede corso alla registrazione.

7. — Sempre in riferimento alla fase di formazione dei contratti è occorso alla Corte di dover muovere numerosi rilievi in merito all'accertamento della capacità a stipulare.

Ciò ha portato a riaffermare, per un atto stipulato con i soci di una società di fatto, la esigenza di attenersi alla norma contenuta nell'articolo 6 del regio-decreto 8 febbraio 1923, n. 822, secondo cui, qualunque sia il numero dei soci in un'impresa di tale tipo, l'Amministrazione deve riconoscere come deliberatario un solo socio per tutti gli atti e le operazioni di qualsiasi natura fino alla estinzione di ogni rapporto dipendente dal contratto di appalto. E così si è avuta occasione di precisare in numerosi rilievi che nei contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato con società a responsabilità limitata la legale rappresentanza di queste ultime dev'essere comprovata in modo analogo a quello previsto per le società per azioni, e ciò non soltanto per l'affinità dei due tipi di società, ma anche perché lo stesso Codice civile, nel disciplinare il predetto nuovo tipo di imprese sociali, fa specifici richiami — particolarmente per quanto concerne l'amministrazione — alle norme che regolano le società per azioni.

A frequenti rilievi hanno dato luogo deficienze riscontrate nella redazione e nella documentazione degli atti contrattuali, per irregolare o insufficiente documentazione della rappresentanza legale dei contraenti, per incompleto adempimento di formalità contrattuali o per imprecisa o incompleta formulazione di clausole contrattuali (mancanza della firma dell'aggiudicatario nei verbali di gara, imprecisione di clausole penali), per omissione della registrazione a repertorio dei contratti o per irregolare richiamo a conferma di postille e di cancellature interlineate, per irregolarità degli atti concernenti le gare (avvisi d'asta, inviti di partecipazione alle licitazioni, offerte prodotte).

Queste deficienze, che talvolta venivano ad inficiare la validità stessa degli atti per difetto di un requisito essenziale o per un vizio di procedura, sono state costantemente riconosciute dalle Amministrazioni, ma gli inevitabili ritardi frapposti per la regolarizzazione degli atti hanno, nella maggior parte dei casi, provocato l'esecuzione anticipata dei contratti con tutti gli inconvenienti di ordine giuridico ed economico già accennati in precedenza.

Nei particolari riguardi della mancata firma dell'aggiudicatario nei verbali di asta, rilevata in alcuni casi, la Corte ha avuto occasione di dare un indirizzo interpretativo alla norma contenuta nell'articolo 82 del regolamento di contabilità generale dello Stato in relazione all'articolo 16 della legge.

Dal primo comma dell'anzidetto articolo 82 si rileva che il verbale deve essere sottoscritto, tra gli altri, anche dall'aggiudicatario « se presente ». E ciò induce a ritenere che l'aggiudicatario possa non essere presente. Per stabilire, quindi, quale debba essere il comportamento dell'Amministrazione in tale caso, si è ritenuto che occorra fare riferimento ai principi generali di diritto adottando il mezzo della notifica al domicilio eletto — quale risulta previsto nel 4° e 5° comma del citato articolo 82 per la ipotesi di offerte a schede segrete, ricevute simultaneamente in più luoghi, e per quella di aste tenute in date forme, ove il deliberatario sia assente — per portare a conoscenza dell'assente il fatto dell'avvenuta aggiudicazione. E si è ritenuto che l'assenza dell'aggiudicatario non possa indurne la decadenza, poiché nessuna sanzione è prevista contro l'impresa che, per ragioni o interessi imprescindibili, si allontani dalla gara senza attendere che sia compilato il verbale dell'appalto deliberato.

8. — Negli specifici riflessi della disciplina attinente alla fase ulteriore della esecuzione dei contratti si è avuta occasione di esaminare e risolvere una importante questione controversa in ordine al periodo di tempo per cui deve essere operata la riduzione del prezzo dell'appalto corrispondente al 5 per cento all'anno dello importo della prescritta cauzione nei casi in cui questa non venga prestata, ove il collaudo dei lavori sia effettuato con ritardo.

Considerata la figura giuridica dell'istituto di cui trattasi nel senso che la riduzione del 5 per cento deve riguardarsi come una clausola compensativa del vantaggio che l'imprenditore ritrae dalla disponibilità di quella somma che avrebbe dovuto vincolare a garanzia delle proprie obbligazioni, si è ritenuto che la riduzione debba operare fino al momento in cui la cauzione, se prestata, avrebbe potuto svincolarsi, poiché è solo da quel momento che la disponibilità della somma perde il carattere di un particolare beneficio conseguente dall'esonero dalla

prestazione della garanzia. E tale momento non può che identificarsi in quei termini che si desumono dall'articolo 110 del regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato approvato con il regio decreto 24 maggio 1895, n. 350, e dalle norme dettate dall'articolo 21 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, e che si riferiscono rispettivamente allo svincolo o alla restituzione della cauzione con la ulteriore precisazione che è solo nel primo caso che l'Amministrazione è tenuta a provvedervi, poiché nel secondo se ne parla come di una sua « facoltà » che può esercitarsi nei casi di esito negativo degli avvisi *ad opponendum* o anche in caso di reclami a seguito di detti avvisi, se però questi trovino garanzia sui crediti dell'impresa a saldo dell'appalto.

Sorgeva peraltro il dubbio che a diversa conclusione potesse indurre il caso in cui le imprese richiedano indennizzi per il ritardo col quale sia effettuato il collaudo. Ed al riguardo si è osservato che la questione della rivalsa si pone in termini diversi a seconda che il ritardo si verifichi nella nomina del collaudatore o nell'inizio delle operazioni di collaudo (visita di collaudo) oppure attenga al compimento di tali operazioni, poiché solo per i ritardi attinenti all'inizio delle operazioni di collaudo si è affermata l'ammissibilità della rivalsa, argomentandosi dall'articolo 40 del Capitolato generale a stampa per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici per ritenere dovuti gli interessi legali di mora sulle rate di saldo e sull'importo della cauzione, sul riflesso che il ritardo nell'inizio del collaudo rispetto al termine contrattuale viene a risolversi in una protrazione del compimento degli atti che costituiscono il presupposto del pagamento della rata di saldo e dello svincolo della cauzione, e si pone perciò sullo stesso piano del ritardo che abbia a verificarsi nei pagamenti nei casi previsti dal citato articolo 40.

Si è quindi ritenuto che nella materia in discussione possa darsi rilevanza soltanto al ritardo che si sia verificato nella visita e non a quello in cui si incorra nelle operazioni di collaudo, poiché per il calcolo del termine contrattuale occorre rapportarsi, secondo una costante giurisprudenza arbitrale, alla data di ultimazione dei lavori fino a quella della prima visita, non potendosi tenere a calcolo il termine occorso al collaudatore dopo la nomina per esplicare le operazioni di collaudo.

9. — In materia di proroga del termine utile per l'utilizzazione delle opere o delle forniture, la Corte ha dovuto ripetutamente ricordare alle Amministrazioni che le richieste di proroga possono ritenersi ammissibili solo quando siano prodotte prima della scadenza del termine anzidetto, e che il loro accoglimento deve riguardarsi non come un diritto dell'appaltatore, ma come una potestà dell'Amministrazione da esercitarsi in base ad una valutazione discrezionale di tutte le circostanze addotte per giustificare la domanda di proroga.

Pur osservando, peraltro, che il provvedimento amministrativo di concessione della proroga dovrebbe essere notificato all'appaltatore o al fornitore entro lo stesso periodo di tempo, non potendo aversi la proroga di un termine già scaduto, si è ritenuto di non poter negare la registrazione dei provvedimenti posteriori alla scadenza dei termini, con cui si approvano atti aggiuntivi di proroga, quando la motivata richiesta della impresa sia stata tempestivamente presentata e l'atto aggiuntivo sia stato stipulato tempestivamente, poiché in tal caso il provvedimento amministrativo viene a regolare una situazione giuridica legittimamente proposta.

A tale riguardo è da notare la particolare rilevanza che assume nei riflessi del controllo di legittimità la sospensione dei lavori o della fornitura disposta dall'Amministrazione appaltante per causa di forza maggiore, per motivi stagionali o per altre esigenze esterne. In tali casi, infatti, la sospensione dei lavori, regolarmente verbalizzata, opera come la proroga, ai fini della fissazione del nuovo termine utile di esecuzione del contratto. E poiché l'iniziativa è rimessa all'Amministrazione appaltante, la norma dettata dal Capitolato generale a stampa per gli appalti di opere di competenza dei lavori pubblici (articolo 35), e riprodotta nell'articolo 34 delle Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio militare, pone in essere una potestà dell'Amministrazione che può esercitarsi in qualsiasi momento anche contro la volontà dell'appaltatore al quale non compete compenso o indennizzo alcuno.

Sempre in materia di proroghe la Corte ha dovuto osservare che non sempre essa è stata concessa dalle autorità alle quali le speciali norme delle singole Amministrazioni ne attribuivano la competenza. E motivo di rilievo ha dato anche — per quel che attiene alla forma — la frequente inosservanza dell'articolo 15 della legge sulla contabilità generale, che non ammette la concessione di proroghe con atto unilaterale dell'Amministrazione, ma richiede invece che si faccia ricorso all'atto aggiuntivo, ogni qualvolta il prolungamento dei termini non dipenda da cause previste in contratto.

10. — Le questioni relative al regime giuridico delle clausole penali, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, hanno avuto un deciso orientamento con una risoluzione di massima con la quale fra l'altro si è ricordato che le clausole penali, inserite dalla pubblica Amministrazione in capitolati generali d'oneri per i ritardi che si incorrano nella presentazione ai collaudi e nella consegna di opere, lavori e forniture e nella spedizione dei materiali, rappresentano « delle sanzioni economiche per i soli ritardi e non funzionano, come avviene per lo più tra i privati (articoli 1382 e 1383 del Codice civile), da anticipata liquidazione dei danni ».

Negatasi pertanto tale funzione alle penali anzidette, si è ovviamente rilevato che esse divengono inoperanti soltanto quando la prestazione è divenuta impossibile a causa di forza maggiore, causa questa che non deve esser inerente a particolari situazioni personali dell'obbligato, ma deve avere carattere oggettivo e tale da impedire la prestazione a qualsiasi obbligato. E si è avvertito che ciò emerge dalle norme stesse dei capitolati generali d'oneri che, prevedendo la possibilità dell'esecuzione in danno, partono dal presupposto che l'adempimento del contratto fosse possibile, onde è parso indubbio che la remissione della penale possa aversi solo nel caso di impossibilità assoluta ed oggettiva della prestazione, da parte dell'obbligato.

Fu anche esaminata la questione se la riduzione del prezzo contrattuale, prevista dalle Condizioni generali per gli acquisti e le lavorazioni interessanti le Forze armate per il caso in cui le prestazioni effettuate presentino lievi differenze rispetto alla qualità previste, abbia o meno riflessi sul calcolo delle penali, ove queste siano stabilite in una determinata percentuale dell'importo delle prestazioni effettuate. E si diede alla questione una soluzione affermativa nel riflesso che lo sconto non ha una funzione risarcitoria, ma si risolve in una variazione del prezzo contrattuale intesa ad adeguarlo al minor valore delle prestazioni effettuate, convenendosi pertanto in tale tesi che veniva sostenuta dall'Amministrazione della Difesa-Esercito.

11. — In materia di riserve in corso di esecuzione di opere o di collaudo si è avuta occasione di osservare, nell'ambito delle Amministrazioni militari, come il rilievo che l'accettazione con riserva delle risultanze dei documenti contabili è prevista espressamente dalle Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio militare (confronta articoli 17, 33, 41 e 42) quale una facoltà dell'appaltatore induca a ritenere che l'apposizione della riserva debba essere considerata come condizione perché l'appaltatore possa far valere i suoi pretesi diritti, e che la loro definizione transattiva in via amministrativa imponga l'obbligo di richiedere i prescritti pareri della Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Stato.

Sempre in materia di riserve la Corte — richiamandosi agli articoli 52 e 53 del testo unico delle leggi sull'ordinamento dell'Istituto, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 — ha rivolto ripetuti inviti alle Amministrazioni perché il loro accoglimento parziale o totale trovi esauriente motivazione nei relativi provvedimenti e perché si porti uno specifico esame sulla sussistenza o meno di ragioni di responsabilità nei funzionari che predisposero gli elaborati di appalto nei casi in cui abbiano a riscontrarsi gli estremi del danno dell'Erario.

12. — Per la materia della revisione dei prezzi, si rimanda al capitolo concernente i lavori pubblici. Ed è solo da ricordare che nell'esame di titoli di spesa dell'Amministrazione della difesa-esercito la Corte ebbe occasione di richiamare l'Amministrazione all'applicazione dei patti contrattuali che prevedevano un abbuono determinato nel caso di riduzione dell'imposta generale sull'entrata, facendo rilevare che tali clausole dovevano ritenersi pienamente operative, poiché attenevano al regolamento contrattuale, in relazione al costo dell'opera o della fornitura tenuto a calcolo nella formazione e determinazione dei corrispettivi, e non invece al trattamento tributario, ed assicurando in tal modo un rilevante apporto all'Erario dello Stato.

13. — In materia di *servizi in economia* il controllo di legittimità è stato portato in particolare sulle perizie e sui fabbisogni posti a corredo dei decreti che autorizzano accreditamenti a favore dei funzionari delegati per la esecuzione delle spese. Ed in questa sede la Corte non ha mancato di rivolgere insistenti inviti alle Amministrazioni perché il ricorso a questa eccezionale procedura sia contenuto in limiti ristretti, in relazione, cioè, ad effettive necessità da esaminare di volta in volta e da dimostrare con motivate relazioni. Tale richiamo si è reso tanto più necessario, poiché, come si è detto, si è notata la tendenza di alcune Amministrazioni, e specie di quelle della guerra e dei lavori pubblici, a ricorrere con eccessiva larghezza a tale sistema, che dovrebbe invece avere carattere eccezionale. È peraltro da notare che l'affidamento

dei lavori o delle forniture per cottimo fiduciario è stato fatto quasi sempre previo esperimento di gara ufficiosa.

Sempre in materia di servizi in economia va ricordata una interessante questione cui diede luogo un decreto del Capo dello Stato col quale si conferiva all'Amministrazione finanziaria la facoltà di disporre l'esecuzione in economia dei lavori per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei canali demaniali previa valutazione, caso per caso, delle situazioni di fatto.

Dal testo del provvedimento e dagli atti allegati risultava che si era inteso porre in essere un decreto regolamentare ai sensi dell'articolo 8, 1° comma, della legge 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. E si ebbe pertanto a rilevare che i termini vaghi e generici in cui il provvedimento era stato stilato apparivano contrastanti con la lettera e con lo spirito del citato articolo 8, secondo cui *speciali regolamenti* debbono determinare i servizi che per la loro natura sono da effettuarsi in economia.

Il provvedimento in questione non conteneva, infatti, alcuna specifica determinazione di servizi, e con un generico accenno alla « specie dei lavori » ed al « periodo in cui essi potevano essere eseguiti » attribuiva all'Amministrazione il più ampio potere di vagliare, caso per caso, le circostanze di fatto e decidere in conseguenza, mentre a giudizio della Corte ben diverso è lo spirito informatore del ripetuto articolo 8 della legge sulla contabilità generale, con il quale il legislatore ha voluto evidentemente sottrarre la materia di cui trattasi all'apprezzamento soggettivo e contingente dell'Amministrazione, per inquadrarla sotto la disciplina di norme obiettive ed astratte.

Vero è che lo stesso articolo 8 contempla, nel secondo comma, la possibilità di far luogo, in presenza di speciali circostanze od in base ad autorizzazione data con decreto ministeriale, alla esecuzione in economia di servizi non preveduti dai regolamenti. Ma a tali casi, nei quali è richiesto il decreto motivato e — oltre determinati limiti di spesa — il parere del Consiglio di Stato, non si riferiva evidentemente il provvedimento proposto, che aveva portata generale e non eccezionale. E da ciò si deduceva che scopo dell'atto di Governo era quello di introdurre, per quanto concerneva i lavori di manutenzione dei canali demaniali, una deroga alla norma comune contenuta nell'articolo 8, 1° comma, della legge di contabilità generale; deroga per la quale si appalesava inidonea la forma regolamentare proposta, rendendosi necessario l'intervento di una norma legislativa.

Le deduzioni della Corte venivano riconosciute pienamente fondate dall'Amministrazione, che non riproduceva il decreto in questione.

## CAPITOLO TERZO

### OPERE PUBBLICHE

1. — La relazione concernente la complessa attività dei lavori pubblici non può prescindere da un rapido cenno delle norme legislative che hanno operato in tale settore determinando non solo una importante evoluzione di funzioni, ma anche un largo decentramento degli organi istituzionali sia dell'Amministrazione dei lavori pubblici che della Corte dei conti.

Il ritmo ordinario della attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici aveva subito un intuitivo rallentamento fin dai primi anni del conflitto, a causa delle vicende belliche, come risulta dalla legge 28 novembre 1940, n. 1772, con la quale fu data facoltà alle Amministrazioni statali di sospendere la esecuzione delle opere in corso. Ma di fronte a questo arresto dell'attività ordinaria si è avuto, con il progredire del conflitto, uno sviluppo sempre crescente degli interventi dell'Amministrazione dei lavori pubblici per il ripristino delle opere pubbliche e degli altri immobili danneggiati o distrutti dalla guerra, poiché con le leggi 9 luglio 1940, n. 938, e 26 ottobre 1940, n. 1543, sul risarcimento dei danni di guerra la detta Amministrazione era stata investita del compito di provvedere alla ricostituzione delle opere pubbliche anche di interesse degli enti ausiliari dello Stato, dei beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e delle chiese parrocchiali ed assimilate, ed infine dei fabbricati di proprietà privata.

Lo stesso carattere contrassegna l'attività del Ministero dei lavori pubblici nel periodo al quale si riferisce la presente relazione. Ed è solo da notare che con la conclusione del conflitto si venne a dare una disciplina più organica agli interventi dell'Amministrazione dei lavori pubblici nella riparazione dei danni prodotti da eventi bellici, in vista della esigenza di contenerli in settori meglio definiti, e di ricondurli a finalità sociali più esattamente precisate.

La immane entità delle distruzioni causate dalla guerra rendeva infatti necessaria una graduazione di questi interventi, per la intuitiva insufficienza dei mezzi finanziari disponibili.

E ciò spiega come fra i primi provvedimenti emanati dal Governo, dopo il ritorno nella Capitale, sia stato il decreto legislativo luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 366, che diede una compiuta regolamentazione all'attività del Ministero dei lavori pubblici per la riparazione dei fabbricati privati danneggiati dalla guerra, intesa a dare ricovero alle persone rimaste senza tetto in dipendenza di azioni belliche.

All'uopo fu prevista una duplice forma di intervento della detta Amministrazione, consistente la prima nella esecuzione diretta delle riparazioni occorrenti — i cui lavori venivano a tal fine dichiarati indifferibili ed urgenti a tutti gli effetti di legge — salvo rivalsa verso i proprietari dei fabbricati dei due terzi dell'importo della spesa sostenuta; e la seconda nella concessione, a favore dei proprietari che avessero inteso procedere direttamente ai lavori di riparazione, di un concorso dello Stato, sia mediante la erogazione di contributi diretti o eventuali premi di acceleramento, sia mediante la erogazione di contributi nel pagamento delle annualità di ammortamento di mutui ipotecari contratti dagli stessi con istituti di credito appositamente autorizzati. In seguito, con decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 4, furono emanate le norme integrative occorrenti per l'applicazione del detto provvedimento legislativo e con decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 5, fu autorizzata la prima spesa straordinaria di due miliardi, di cui uno per la riparazione, a cura diretta dello Stato, dei fabbricati privati e l'altro per la erogazione dei contributi statali ai proprietari.

2. — Nello stesso periodo, e cioè agli inizi del 1945, fu operata una trasformazione della struttura organica dell'Amministrazione dei lavori pubblici per adeguare l'apparato amministrativo ai nuovi compiti che l'opera della ricostruzione nazionale veniva imponendo, e per far fronte all'aumento numerico delle opere pubbliche intraprese in base alle norme ordinarie, aumento determinato dalla predisposizione di più vasti programmi di lavori pubblici, accompagnati da ingenti stanziamenti di bilancio.

Con decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16 — poi modificato dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37 — furono, infatti, istituiti i Provveditorati regionali alle opere pubbliche in tutti i capoluoghi di regione, salvo che a Palermo e a Cagliari ove esistevano tuttora i Provveditorati istituiti con il regio decreto-legge 7 luglio 1925, n. 1173. I Provveditorati assorbono gli Ispettorati compartimentali generali del Genio civile e ad essi venne demandata la gestione tecnica, amministrativa ed economica dei lavori, delle forniture e dei servizi attribuiti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici, secondo le disposizioni delle leggi e dei regolamenti vigenti e nei limiti stabiliti dalla stessa legge istitutiva. Ed al fine di decentrare parallelamente anche le funzioni consultive venne istituito presso ogni Provveditorato un Comitato tecnico amministrativo per l'esame in linea tecnica ed economica dei progetti dei lavori e degli schemi di contratti per forniture e prestazioni, già spettante alla competenza del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

La competenza degli organi decentrati fu chiaramente delineata disponendo che i provveditori regionali potessero approvare con proprio decreto, in linea tecnica, i progetti per lavori, forniture e prestazioni sino all'importo di lire 10 milioni, nonché, sentito il Comitato tecnico, i progetti di importo non superiore a lire 20 milioni, comprese le somme a disposizione, se avessero inteso provvedere all'esecuzione dei lavori mediante appalto a trattativa privata ovvero in economia, e i progetti di importo non superiore a lire 30 milioni se avessero inteso provvedere con appalto ad asta pubblica o licitazione privata. Fu, inoltre, data facoltà ai provveditori regionali di concludere ed approvare, sotto la propria responsabilità, le transazioni relative ai lavori o alle forniture, compreso l'esonero da penalità stipulate, entro il limite di valore di lire 300.000.

3. — I Provveditorati regionali furono così investiti della gestione delle opere pubbliche per una parte che poteva ben dirsi preponderante rispetto a quella rimasta nella competenza dell'Amministrazione centrale non solo dal punto di vista numerico delle opere, ma anche da quello dell'importo complessivo. E poiché il vantaggio della maggiore celerità, nella esecuzione delle opere, conseguito con la loro istituzione sarebbe stato in gran parte frustrato ove il decentramento dell'Amministrazione dei lavori pubblici non fosse stato seguito da un corrispondente decentramento degli Uffici della Corte dei conti per l'esercizio del controllo di legittimità, con il decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 355, vennero istituiti presso tutti i Provveditorati regionali alle opere pubbliche Uffici distaccati della Corte dei conti, eccezione fatta per il Provveditorato di Roma, nei cui confronti il controllo degli atti fu rimesso alla Delegazione della stessa Corte istituita presso il Ministero dei lavori pubblici con decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 6.

A detti Uffici furono attribuite le funzioni di controllo preventivo e successivo sulle spese e quelle di controllo preventivo sugli atti dei Provveditorati (articolo 1, 1° comma, del predetto decreto legislativo luogotenenziale), mentre il compito di assicurare l'unità di indirizzo nell'esercizio delle predette funzioni da parte di tutti gli Uffici fu demandato al Presidente di Sezione addetto al coordinamento delle funzioni di controllo (articolo 2 stesso decreto legislativo luogotenenziale).

Particolari norme furono dettate per il controllo preventivo prescritto per i titoli di pagamento (ordinativi e buoni di subanticipazione), in relazione all'ordinamento stabilito per i Provveditorati.

È da osservare al riguardo che per la provvista dei fondi occorrenti per le opere a carico dei Provveditorati regionali non poteva utilizzarsi un sistema diverso da quello degli ordini di accreditamento; ed in tal senso dispose l'articolo 9, 2° comma, del citato decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, secondo il testo sostituito con l'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37, prescrivendo che i fondi occorrenti per il pagamento delle spese anzidette dovessero essere somministrati ai provveditori con ordini di accreditamento. Dato, peraltro, che i funzionari delegati, per le norme vigenti in materia (articolo 690 e seguenti delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro) dispongono dei fondi loro accreditati o mediante ordinativi intestati ai creditori, o mediante buoni intestati al nome proprio o a quello dei funzionari dipendenti (buoni di subanticipazione - articolo 9, 3° comma, del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 16 del 1945 e articolo 691 delle anzidette istruzioni sui servizi del Tesoro), e poiché le norme ordinarie, contenute nell'articolo 60 della vigente legge di contabilità generale dello Stato, avrebbero portato a sottrarre al controllo preventivo le erogazioni disposte sulle somme accreditate, essendo noto che i pagamenti effettuati dai funzionari delegati sono soggetti soltanto al controllo consuntivo sui rendiconti, vennero sottoposti al controllo preventivo gli ordinativi ed i buoni di subanticipazione emessi dai provveditori, riservando così il controllo consuntivo ai rendiconti relativi ai pagamenti effettuati dagli ingegneri capi del Genio civile sui buoni di subanticipazione. Ed in tal modo, coevamente al decentramento delle funzioni di spettanza del Ministero dei lavori pubblici, si attuò la equiparazione degli ordinativi e dei buoni di subanticipazione dei Provveditorati regionali ai mandati diretti ed agli ordini di accreditamento dell'Amministrazione centrale al fine di assicurare una identica efficienza al controllo della Corte.

Altre importanti innovazioni al sistema di controllo furono portate per gli Uffici distaccati di questa Corte attribuendo al magistrato direttore di ciascun Ufficio i poteri e le facoltà attribuite dalle disposizioni vigenti al consigliere delegato al controllo, statuendo che non potesse aver luogo la registrazione con riserva e precisando la procedura da seguire nel caso in cui l'Amministrazione avesse inteso provocare la decisione della Sezione di controllo in seguito al rifiuto di registrazione opposto dal magistrato direttore dell'Ufficio distaccato.

4. — Venne, intanto, accentuandosi la evoluzione legislativa verso iniziative sempre maggiori da parte dello Stato per favorire l'opera di ricostruzione nazionale, con un conseguente accrescimento dell'attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Con un decreto legislativo luogotenenziale del 1° marzo 1945, n. 154, venivano dettate norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra, disponendosi, in linea di massima, che i comuni compresi in elenchi predisposti dal Ministro dei lavori pubblici dovessero adottare un piano di ricostruzione da effettuarsi a carico dello Stato.

Un successivo decreto legislativo luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305, riuniva in un testo unico, con variazioni ed aggiunte, le disposizioni già emanate per dar ricovero ai rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici: tali disposizioni furono in seguito sostituite da altre emanate con un decreto legislativo luogotenenziale del 10 aprile 1947, n. 261, con le quali si precisavano i contributi e i concorsi statali per le riparazioni edilizie, le modalità della ricostruzione con il contributo dello Stato nelle località più gravemente danneggiate, le modalità per la riparazione e la ricostruzione, pure con il contributo dello Stato, dei fabbricati dello I. N. C. I. S., degli Istituti di case popolari, dell'Ente edilizio di Reggio Calabria, delle cooperative edilizie e di enti pubblici vari, ed infine si dettavano norme per la ricostruzione a totale carico dello Stato di fabbricati a carattere popolare nei comuni maggiormente danneggiati, nonché per l'attuazione, con l'intervento del Ministero dei lavori pubblici, dei piani di ricostruzione, per lo sgombero di macerie e per la utilizzazione dei materiali recuperati.

Nel contempo, per far fronte all'altra grave ed impellente esigenza sociale di dar sollievo alla disoccupazione operaia, veniva autorizzata a più riprese, per l'importo di parecchie decine di miliardi, l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie urgenti a pagamento non differito

non solo di competenza dello Stato, ma anche di competenza delle Amministrazioni comunali e provinciali e delle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza. Ma per le opere di competenza di detti enti lo Stato non si assunse l'intero onere della spesa poichè, pur disponendosi con gli accennati provvedimenti che i lavori dovessero essere eseguiti a cura del Ministero dei lavori pubblici, o direttamente o per mezzo degli enti interessati ai quali venisse affidata l'esecuzione delle opere, venne altresì prevista la rivalsa a favore dello Stato della metà delle spese occorse per detta esecuzione.

E tali provvedimenti determinarono un notevole incremento dell'attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici e, per riflesso, di quella degli Uffici della Corte dei conti, che videro aumentare di mese in mese il numero dei provvedimenti sottoposti al loro esame.

5. — Così delineato lo sviluppo assunto dall'organizzazione e dall'attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici e della Corte dei conti nel corso degli esercizi finanziari in esame per effetto degli accennati provvedimenti legislativi, occorre ora segnalare le più importanti questioni sorte in applicazione delle singole disposizioni legislative.

#### I. — *Questioni di carattere generale*

*con particolare riferimento alla competenza dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche.*

6. — Tra le questioni che si presentarono *ab initio* all'esame degli Uffici distaccati in ordine alla competenza dei Provveditorati regionali, fu quella relativa alla legittimità dei provvedimenti con i quali alcuni provveditori avevano delegato a funzionari amministrativi dipendenti la facoltà di stipulare in loro vece i contratti di appalto.

Al riguardo la Corte, premesso che l'articolo 18, 1° comma, della legge di contabilità generale dello Stato e l'articolo 93, 1° comma, del relativo regolamento prescrivono che i contratti debbono essere stipulati da un pubblico ufficiale delegato a rappresentare l'Amministrazione, e che lo stesso articolo 93 dispone testualmente al 2° comma che « la delegazione deriva dalla legge, dal presente regolamento e dai regolamenti speciali delle singole Amministrazioni », osservò che nella specie, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, la potestà di rappresentare la pubblica Amministrazione nella stipulazione dei contratti non poteva spettare che ai provveditori poichè il detto articolo 8 disponeva che, nel disimpegno delle loro attività, i provveditori dovessero assumere la rappresentanza giuridica del Ministero dei lavori pubblici di fronte ai terzi, e perchè, d'altra parte, la competenza amministrativa è sempre inderogabile ove non esista una esplicita norma legislativa che ne consenta la delega.

L'Amministrazione convenne nella tesi della Corte, e poichè si presentava la duplice esigenza di consentire legalmente ai provveditori di delegare ai funzionari dipendenti la facoltà di stipulare i contratti di appalto e di convalidare le deleghe già effettuate, si provvide alla emanazione delle opportune norme con l'articolo 9, 2° e 3° comma, del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37.

Altra questione di notevole importanza si presentò in ordine alla competenza dei provveditori per l'approvazione dei progetti di stralcio.

Gli Uffici della Corte ebbero occasione di rilevare che non infrequentemente i provveditori approvavano con propri decreti progetti di stralcio che nel loro specifico importo rientravano nei limiti di competenza per valore fissati con l'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, ma che ne esorbitavano in quanto riflettevano lavori che costituivano parte integrante di un'opera più complessa.

La Corte, pertanto, affermò il principio di massima che quando le opere progettate risultino tali da non potere costituire, senza il concorso di altre, una unità organica dal punto di vista tecnico e funzionale, i valori considerati ai fini della competenza nell'articolo 4 anzidetto debbano essere desunti dall'importo complessivo delle opere occorrenti per la costituzione della unità organica e non già dall'importo delle singole opere progettate. Ed aggiunse che in tal caso l'ostacolo costituito dai limiti della competenza non può essere superato dalla eventuale autorizzazione ministeriale al provveditore di procedere all'appalto dei lavori che formano oggetto dello stralcio, poichè è ben noto che la competenza amministrativa, per il suo stesso carattere istituzionale, non è delegabile, e poichè appariva evidente che l'autorizzazione in parola, come atto di carattere meramente interno, non potesse sostituire il formale provvedimento ministeriale di approvazione.

L'Amministrazione si attenne, non senza resistenza, al principio formulato dalla Corte.

7. — Alcuni provveditori ritennero, poi, che nella gestione tecnica, amministrativa ed economica dei lavori, delle forniture e dei servizi, di cui erano stati investiti con l'articolo 1 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37, rientrasse anche la facoltà di procedere alla nomina dei consegnatari cassieri, ed a tale effetto emanarono gli appositi provvedimenti. Ma la Corte osservò che la devoluzione della gestione predetta ai Provveditorati regionali era stata contenuta dall'articolo 1 del precitato decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37, entro i limiti stabiliti dagli articoli successivi, e che una delle limitazioni era posta appunto dall'articolo 10, che in materia di nomina dei consegnatari cassieri rimandava espressamente alle norme sull'ordinamento per le Amministrazioni centrali dello Stato, senza apportarvi alcuna deroga o modificazione: doveva, quindi, ritenersi applicabile nei loro confronti l'articolo 2 del regio decreto 20 ottobre 1924, n. 1796, sostituito, nella parte che interessa, dall'art. 1 del regio decreto 15 novembre 1937, n. 2079, a termini del quale le nomine dei consegnatari cassieri dovevano essere disposte con decreto emesso dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro.

L'Amministrazione convenne nella tesi della Corte.

8. — Altra questione concernente la competenza dei provveditori sorse per la gestione delle spese di funzionamento dei Provveditorati (capitolo 103 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1945-46) e di quelle relative ai compensi del personale (capitolo 104 del medesimo stato di previsione), in quanto alcuni provveditori sostenevano che rientrasse nella loro competenza la gestione esclusiva di dette spese.

La Corte osservò che, poiché il decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, non aveva innovato le norme che disciplinavano le spese cui si riferivano i capitoli anzidetti, si doveva ritenere che tali norme dovessero sempre essere osservate specie per quanto concerneva la competenza che in ordine alle spese avevano gli altri organi diversi dai Provveditorati, quali erano l'Amministrazione centrale dei lavori pubblici in materia di personale avventizio ed il Provveditorato Generale dello Stato in materia di acquisto di mobili. E l'Amministrazione si uniformò ai rilievi della Corte.

9. — Una particolare azione fu sempre svolta da tutti gli Uffici di controllo al fine di ottenere che i Provveditorati contenessero l'uso dei buoni di subanticipazione nei più ristretti limiti, in vista delle minori garanzie che offre il controllo postumo esercitato sui buoni predetti.

L'articolo 9, 3° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, secondo il testo sostituito con l'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 37, prevede infatti il ricorso ai buoni di subanticipazione « per fare fronte a spese urgenti ». E sotto questo profilo l'utilizzazione di tali buoni si presenta in particolar modo legata all'uso del sistema « in economia » per l'esecuzione dei lavori, essendo noto che l'adozione del detto sistema è prevista specialmente per i casi di « urgenza » e di « somma urgenza » disciplinati dagli articoli 69 e 70 del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

Si ebbe, peraltro, a notare che i Provveditorati ricorrevano al sistema di esecuzione in economia in casi nei quali mancava il presupposto dell'urgenza, e, comunque, che non giustificavano la sussistenza di tale urgenza con le formalità stabilite negli articoli citati.

Gli Uffici della Corte svolsero quindi un'assidua opera al fine di ricondurre l'Amministrazione ad un maggiore rispetto delle norme accennate e per porre una remora all'eccessivo uso dei buoni di subanticipazione, invitando gli uffici controllati a giustificare l'urgenza con la produzione dei verbali di urgenza e di somma urgenza previsti dai cennati articoli o quanto meno, in mancanza dei prescritti verbali, con una precisazione delle ragioni che l'avevano determinata nelle relazioni da presentarsi a corredo delle perizie. Venne, inoltre, fatto presente che in nessun caso si sarebbe ammesso l'uso dei buoni per il pagamento del saldo dei lavori. E poiché l'uso dei buoni formava oggetto di una facoltà, il cui esercizio doveva essere ricondotto ai noti principi di retta amministrazione, fu svolta una costante azione per indurre l'Amministrazione ad effettuare i pagamenti con ordinativi anziché con buoni anche nei casi in cui i lavori erano eseguiti in economia.

L'azione della Corte ha conseguito i risultati sperati, poiché l'uso dei buoni di subanticipazione è andato progressivamente diminuendo.

## II. — *Questioni di carattere particolare.*

10. — Una notevole questione sorse per due decreti emanati dall'Alto Commissariato per la Sardegna, l'uno per la specificazione delle categorie di opere di miglioramento fondiario ammissibili alla concessione del sussidio, e l'altro per la determinazione del limite di competenza per valore dell'Ispettorato agrario compartimentale.

Poiché né l'uno né l'altro dei due decreti era stato inviato alla Delegazione della Corte dei conti presso l'Alto Commissariato, allorché le pervennero per la registrazione i provvedimenti emanati dall'ispettore agrario in base a detti decreti la Delegazione oppose che i provvedimenti medesimi si dovevano ritenere illegittimi in quanto emanati in base a decreto dell'Alto Commissario, che, per non essere stati registrati dalla Corte, erano privi di efficacia.

L'Alto Commissariato si uniformò al rilievo della Corte inviando i decreti per la registrazione.

Importanti e numerose sono, poi, le questioni sorte in merito ai lavori di riparazione, di ricostruzione o di nuova costruzione in dipendenza di danni prodotti da eventi bellici, che costituiscono indubbiamente il settore più importante dei lavori pubblici compiuti nel periodo in esame. E fra esse si segnalano soltanto quelle che si possono ritenere di maggiore rilievo sia dal punto di vista strettamente giuridico che da quello finanziario, per i riflessi che le soluzioni della Corte hanno avuto sulla gestione del bilancio.

11. — *Interventi di interesse pubblico per danni bellici.* — Tali interventi ebbero il loro fondamento nell'articolo 1 della legge 9 luglio 1940, n. 938, modificato dall'articolo 20 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, e poi caduto allo scadere di un anno dalla data di cessazione dello stato di guerra.

Della interpretazione di detta norma la Corte ebbe ad occuparsi in particolar modo in occasione dell'esame di alcuni decreti con cui si provvedeva alla ricostruzione a carico dello Stato di immobili appartenenti a Camere di commercio ed alla Camera agrumaria. Ed in tale occasione, dopo aver rilevato che il concetto di interesse pubblico implicava quello della soddisfazione di un bisogno collettivo, si fece presente che l'intervento dello Stato per la riparazione a suo completo carico di immobili di pertinenza di altri soggetti giuridici potesse ritenersi legittimo solo quando la riparazione della cosa danneggiata, oltre a rispondere ad un pubblico interesse, si presentasse come una « urgente » esigenza, presupposto questo che poteva riconoscersi solo in quanto la soddisfazione del bisogno collettivo non potesse aversi altrimenti che col ripristino della cosa danneggiata dall'evento bellico.

In base a tali concetti la Corte negò la registrazione dei provvedimenti in parola, nonostante il carattere di pubblico interesse presentato dalle funzioni assolte dalle Camere di commercio e dalla Camera agrumaria, in quanto non ricorreva alcun rapporto di causalità necessaria fra la ricostruzione degli edifici di loro appartenenza e la urgente soddisfazione di un pubblico interesse.

Interventi particolari di interesse pubblico furono attuati nei confronti di edifici privati o con lavori di pronto soccorso per la tutela della pubblica incolumità, o con riparazioni per la tutela di un interesse artistico, storico ed archeologico. E la Corte, pur convenendo con l'Amministrazione in linea generale ed astratta nella legittimità di detti interventi, ritenne di dover svolgere un'azione diretta a contenerli nei precisi limiti segnati dalle leggi.

12. — Si ebbe, così, a precisare che gli interventi di pronto soccorso a cura ed a carico dell'Amministrazione dei lavori pubblici potessero ammettersi solo quando risultasse formalmente la sussistenza dei due estremi che ai sensi delle leggi citate ne dovevano costituire lo imprescindibile presupposto, e cioè l'urgenza dei lavori e la loro necessità per un pubblico interesse, e si aggiunse che nell'ipotesi in cui i lavori avessero carattere definitivo, doveva anche risultare la convenienza economica di sostituirli ad opere provvisorie, quali erano quelle di demolizione e di puntellamento.

Per quanto concerne la riparazione degli immobili di importante interesse artistico, storico ed archeologico la Corte ritenne necessario precisare che l'intervento da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici per la esecuzione ad intero carico dello Stato poteva ammettersi soltanto per gli immobili per i quali sussistesse non solo una formale notifica di importante interesse, nei modi e termini prescritti dalla legge 20 giugno 1909, n. 364, dal regolamento 30 gennaio 1913, n. 363, e dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ma altresì la correlativa trascrizione nei registri della Conservatoria dei registri immobiliari ai sensi dell'articolo 2, comma 2°, della seconda di dette leggi, ed a condizione inoltre — per detti immobili — che il pubblico interesse alla esecuzione delle opere fosse reso ostensivo da una richiesta delle competenti Soprintendenze alle antichità e ai monumenti con la indicazione del danno che era venuto ad incidere su quell'interesse, della dipendenza di esso da un evento bellico e delle opere di riparazione necessarie. Per quanto, poi, concerneva l'esecuzione delle opere, la Corte pose in evidenza la necessità di un diretto intervento delle anzidette Soprintendenze nella compilazione dei progetti e delle perizie, nonché la necessità della rivalsa a carico dei proprietari privati per le opere che, in sede di collaudo, fossero risultate eccedenti le esigenze della tutela dell'interesse artistico, storico ed archeologico.

In base a tali direttive non furono ammessi interventi di interesse pubblico a favore di privati all'infuori dei casi e dei limiti indicati: e pertanto fu negata la registrazione di vari provvedimenti con i quali si approvavano perizie concernenti la riparazione di edifici di ditte o società adibite a stabilimenti, laboratori, magazzini ed uffici di carattere industriale o commerciale, nel riflesso che la ricostruzione nazionale invocata dall'Amministrazione come motivo d'interesse pubblico non poteva assumere tale valore ai sensi e per gli effetti delle leggi citate, ponendosi anche in evidenza che in tali casi non ricorreva nemmeno l'applicazione della norma contenuta nell'articolo 27 della citata legge n. 1543 del 1940 in quanto le ditte o società industriali o commerciali non rientravano in alcuna delle categorie di enti pubblici considerati in detto articolo. Per un caso singolo che riguardava una società di elettricità si fece, poi, notare che l'inammissibilità dell'intervento statale era avvalorata anche dal fatto che lo Stato era venuto incontro alle esigenze delle imprese elettriche con disposizioni del tutto particolari contenute nei decreti legislativi luogotenenziali 9 novembre 1944, n. 667 e 15 novembre 1944, n. 397.

L'Amministrazione si uniformò alle osservazioni della Corte.

13. — *Ricostruzione dei beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, delle chiese parrocchiali ed assimilate e di altri enti ecclesiastici.* — Disposizione fondamentale in materia è quella contenuta nell'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, ai termini della quale « alla ricostituzione, a carico dello Stato, dei beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, nonché delle chiese parrocchiali e assimilate, sarà provveduto dal Ministero dei lavori pubblici ».

L'applicazione di tale norma diede origine ad una questione molto interessante in ordine alla portata della riferita locuzione « enti pubblici locali », poichè mentre l'Amministrazione dei lavori pubblici riteneva che detta espressione fosse riferibile anche ad enti diversi da quelli locali territoriali, e così ad esempio alle Camere di commercio, alla Camera agrumaria ed ai Consorzi di bonifica e di irrigazione, di opposto avviso fu la Corte.

Pur riconoscendo, infatti, che gli enti accennati siano enti pubblici locali, la Corte osservò che l'espressione « enti locali » — che secondo la comune terminologia giuridica è riferibile a tutti gli enti di carattere pubblico che esplicano la loro attività entro una determinata circoscrizione territoriale — è adottata dal citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 nel significato più ristretto di enti locali territoriali, e perciò riferita soltanto ai comuni ed alle provincie, e che in tale senso essa risultava intesa dai compilatori del bilancio. Nè si mancava di aggiungere che questa interpretazione restrittiva aveva avuto manifesta conferma nella più precisa formulazione adottata in vari provvedimenti legislativi di autorizzazione di spesa, nei quali la locuzione « enti locali », usata in precedenti analoghi provvedimenti, era stata sostituita con quella di « amministrazioni provinciali e comunali », in aggiunta all'altra di « istituzioni pubbliche di beneficenza ed enti pubblici di assistenza ».

Posto, quindi, che le Camere di commercio, la Camera agrumaria e i Consorzi di bonifica e di irrigazione non sono enti locali territoriali, la Corte respinse i provvedimenti con i quali, in base al citato articolo 27, l'Amministrazione controllata aveva disposto lavori di ricostruzione o di riparazione per danni bellici sofferti da immobili di proprietà dei detti enti.

14. — Anche in ordine alla ricostruzione e alla riparazione di edifici di culto sorsero numerose questioni in sede di esame dei provvedimenti emessi in base al citato articolo 27 della legge 1543 del 1940 e alle disposizioni successivamente emanate con il decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 35 e con il decreto legislativo presidenziale 29 maggio 1947, n. 649.

L'anzidetto articolo 27, negli specifici riguardi degli enti ecclesiastici, non contemplava, come si è visto, che le chiese parrocchiali ed assimilate. E fu appunto sotto l'impero di tali norme che la Corte respinse i decreti con cui si disponevano lavori di riparazione di chiese che non erano nè parrocchiali nè assimilate, di edifici adibiti a conventi, di case di abitazione di proprietà di chiese parrocchiali, in quanto si trattava di provvedimenti emessi in evidente contrasto con la chiara e tassativa disposizione di cui si è fatto cenno.

Di particolare rilievo fu una questione sorta nei riguardi dei seminari, per la modifica legislativa che ne derivò.

In seguito all'emanazione del citato decreto legislativo presidenziale n. 35 del 1946, con cui venne allargata notevolmente la cerchia degli edifici di culto ammessi al beneficio dell'intervento dello Stato, l'Amministrazione controllata ritenne di poter disporre lavori di riparazione o di ricostruzione di edifici adibiti a uso di seminari. Ma la Corte respinse i decreti relativi nel riflesso che i seminari non rientravano in alcuna delle categorie di enti contemplate da dette norme, avendo essi per scopo immediato non già l'esercizio del culto, ma la preparazione degli

ecclesiastici, e non essendo d'altra parte da annoverare fra le istituzioni pubbliche di beneficenza. Al quale riguardo si faceva notare che la tesi contraria non poteva trarre argomento dall'articolo 29 lettera h) del Concordato, poiché la portata di tale norma è testualmente circoscritta all'ambito delle norme tributarie, e non poteva tanto meno appoggiarsi a qualche isolato tentativo dottrinale di ricondurli fra le opere pie, poiché il loro carattere di veri e propri istituti ecclesiastici, costituiti perché gli allievi *in eadem disciplina ecclesiastica commodius instituuntur*, si deduce fra l'altro dal capitolo XVIII, sezione 23, del Concilio tridentino, ed è affermato concordemente dalla dottrina, che esclude in essi il preteso carattere di opere pie anche quando la maggior parte ed eventualmente la totalità dei posti vi sia conferita gratuitamente, come pure nell'ipotesi in cui, pur soddisfacendo al loro fine, impartiscano in via sussidiaria l'istruzione di qualsiasi grado a giovani non avviati alla carriera ecclesiastica.

L'Amministrazione convenne nell'avviso della Corte, e per ammettere i seminari al beneficio di cui trattasi venne emanata una apposita norma con il citato decreto legislativo presidenziale n. 649 del 1947.

Carattere del tutto particolare ebbe la questione sorta per il rimborso ad un ente ecclesiastico delle spese da esso sostenute per i lavori di riparazione eseguiti in un edificio di culto di sua proprietà anteriormente all'entrata in vigore del detto decreto legislativo presidenziale n. 35 del 1946.

Poiché il rimborso era stato disposto dal Provveditorato, la Corte osservò che il decreto si doveva ritenere illegittimo nel riflesso che per l'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale predetto la facoltà di disporre i rimborsi del genere spettava esclusivamente all'Amministrazione centrale.

E l'Amministrazione si uniformò al rilievo.

15. — Questioni di notevole importanza sorsero in ordine all'ammissibilità della ricostituzione ad intero carico dello Stato dei beni mobili degli enti contemplati dal predetto articolo 27 della legge n. 1543 del 1940.

La lata portata della espressione « ricostituzione dei beni » adottata dal citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 fece sorgere il dubbio che si fosse inteso prevedere la ricostituzione a carico dello Stato ed a cura del Ministero dei lavori pubblici di ogni specie di beni degli enti anzidetti, ivi compresi i beni mobili.

Ma un più attento esame della norma, in rapporto anche ai principi desumibili dal sistema delle leggi vigenti in materia di danni bellici, condusse la Corte ad un diverso avviso. Si osservò, invero, che la parola « ricostituzione » adottata nel citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 doveva ritenersi sostitutiva e riassuntiva delle locuzioni « ricostruzione » e « riparazione » con cui venivano indicate nella stessa legge e nelle varie leggi di autorizzazione di spesa le forme di intervento del detto Ministero. E si rilevò che queste forme di intervento non appaiono riferibili che a beni immobili, come emerge anche dal fatto che l'intervento del Ministero dei lavori pubblici non può ipotizzarsi se non per opere del genere e dal rilievo che nella citata legge n. 1543 del 1940 gli interventi del genere in opere di ripristino erano previsti di regola soltanto per la riparazione e la ricostruzione di beni immobili, mentre per i beni mobili vi erano previsti soltanto indennizzi in denaro.

Per queste considerazioni nell'esame di provvedimenti concernenti l'acquisto e la fornitura di beni mobili di aziende municipalizzate, dopo avere ammesso che i beni in dotazione di tali aziende siano compresi nella disciplina giuridica dei beni di proprietà comunale, poiché per esse va esclusa la possibilità di configurare, nei riflessi patrimoniali, una personalità giuridica distinta da quella del comune, si ritenne che potesse farsi luogo alla ricostruzione di cui trattasi per i soli beni aziendali, che ai sensi dell'articolo 812 del vigente Codice civile rivestissero il carattere di beni immobili — come gli edifici adibiti ai servizi tecnici od amministrativi dell'azienda e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio — e che invece si dovesse escluderla per il materiale mobile, che per le aziende comunali tramviarie era costituito in prevalenza da materiale rotabile e di trazione.

E l'Amministrazione riconobbe la fondatezza dei rilievi della Corte, che ebbe del resto una espressa conferma nel fatto che, per permettere allo Stato di intervenire nella ricostruzione dei beni di cui trattasi, venne emanato un apposito provvedimento legislativo, il decreto legislativo presidenziale 12 dicembre 1947, n. 1406, con cui fu autorizzato il Ministero dei trasporti a provvedere al finanziamento delle spese per il ripristino degli impianti fissi e del materiale mobile danneggiato dalla guerra di pertinenza delle aziende municipalizzate, o in maggioranza di proprietà del comune, esercenti trasporti pubblici urbani.

16. — La questione venne in esame anche per la ricostituzione dei mobili di arredamento nelle scuole medie ed elementari, e la Corte, premesso che tali mobili non potevano appartenere se non ai comuni e alle provincie poiché a tali enti incombe l'obbligo di provvedere alla loro fornitura, ritenne che per le ragioni esposte non potesse rientrare nella competenza del Ministero dei lavori pubblici la loro ricostituzione. Si faceva peraltro eccezione per i banchi e le cattedre, nei soli casi in cui si provvedesse alla ricostruzione o riparazione degli edifici a causa di danni bellici, nel riflesso che detti mobili fanno parte integrante degli edifici scolastici e come tali sono riguardati dalle norme vigenti in materia (capo XXII del decreto ministeriale 4 maggio 1925; articolo 10, comma 3°, del regio decreto 1 maggio 1925, n. 1432; articolo 246 del regolamento 26 aprile 1928, n. 1297).

I vari decreti emessi in contrasto con i criteri accennati furono quindi respinti, e l'Amministrazione si uniformò a tale indirizzo.

I criteri anzidetti furono, poi, sostanzialmente assunti dalla legge per i mobili di arredamento degli edifici di proprietà delle istituzioni pubbliche di beneficenza e degli edifici di culto, poiché il citato decreto legislativo presidenziale n. 35 del 1936, all'articolo 1, esplicitamente ammise la ricostituzione del solo « mobilio » che arredava gli edifici distrutti o danneggiati da eventi bellici, « limitatamente ai bisogni indispensabili per l'esercizio del culto e della beneficenza ed esclusi in ogni caso le opere d'arte, le suppellettili ed i parati sacri, i libri liturgici, la biancheria, la posateria, il vasellame e simili ».

Ed anche tale norma non sempre fu rispettata dall'Amministrazione, che ebbe talvolta a disporre a carico dello Stato la riparazione, la pulitura, l'argentatura e la doratura di calici, pissidi, croci, reliquiari e candelabri appartenenti a chiese, provocando in tal modo il rifiuto della registrazione dei relativi provvedimenti.

17. — Tra le numerose questioni sorte in materia di danni bellici relativamente ai beni degli enti contemplati dal citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 e dalle successive modificazioni, si accennano le seguenti.

Con un decreto provveditoriale erano stati autorizzati i lavori di ricostruzione dell'impianto elettrico della pubblica illuminazione di un comune in base a perizia sommaria redatta dallo stesso comune. E la Corte respinse il decreto, rilevando che l'autorizzazione ad eseguire i lavori e l'assunzione dell'impegno non potevano disporsi se non in base a progetti redatti dai competenti organi tecnici dello Stato in base alle vigenti disposizioni.

Con altro decreto provveditoriale venne disposto il rifacimento della cancellata di un edificio scolastico comunale requisita nel 1942 in base alle disposizioni di legge sulla consegna dei materiali ferrosi. E la Corte respinse il decreto, osservando che i lavori non potevano essere eseguiti a carico dello Stato non solo perché la requisizione accennata non poteva considerarsi come evento bellico, ma anche perché l'ente proprietario dell'edificio aveva ricevuto a suo tempo l'indennità liquidatagli per la requisizione.

18. — *Lavori di riparazione e ricostruzione di edifici di proprietà privata danneggiati o distrutti dalla guerra — Contributi statali — Fabbricati demaniali a carattere popolare per i senza tetto.* — La questione più importante in materia sorse per la interpretazione dell'articolo 12 del decreto-legge 9 giugno 1945, n. 305, che disciplinava la concessione dei contributi diretti ai proprietari che intendessero eseguire per proprio conto la riparazione dei fabbricati danneggiati.

Mentre, invero, l'Amministrazione riteneva che nel caso di un proprietario di più appartamenti nello stesso fabbricato il contributo dovesse commisurarsi all'importo delle riparazioni afferenti a ciascun appartamento — ed in tale senso emetteva i relativi provvedimenti —, la Corte riteneva invece che il contributo dovesse commisurarsi al valore delle riparazioni relative a tutto il complesso in proprietà della stessa persona.

A sostegno della sua tesi la Corte osservava che, se poteva apparire non decisiva ai fini della risoluzione della questione la dizione adottata dal predetto articolo 12 in quanto l'espressione « fabbricati » avrebbe potuto essere intesa anche nel senso di unità immobiliare, non poteva dirsi lo stesso della dizione del successivo articolo 14, in cui si trovava statuito (comma 2°) che, ove le parti o i piani dell'edificio danneggiato appartenessero a diverse persone, il contributo deve essere determinato per ciascuna in relazione alla spesa occorrente per la riparazione della « parte dell'edificio o del piano di spettanza ».

L'Amministrazione dovette convenire nell'avviso della Corte, e per legittimare la concessione del contributo in rapporto al valore dei singoli appartamenti promosse un'apposita norma legislativa, che fu inserita nel decreto legislativo presidenziale 10 aprile 1947, n. 261 (articolo 16).

19. — Sempre in tema di contributi ebbero a manifestarsi particolari perplessità sulle modalità di pagamento del contributo diretto statale nel caso di domanda presentata da uno solo dei comproprietari di un edificio distrutto o danneggiato da eventi bellici appartenente indivisamente a più persone, nonché in ordine all'ammissibilità della presentazione della domanda di contributo da parte dell'usufruttuario in luogo del proprietario.

Sul primo punto la Corte ritenne che il proprietario di una proprietà indivisa il quale avesse presentato la domanda di contributo nell'interesse proprio e degli altri comproprietari, ai sensi dell'articolo 14 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1945, potesse conseguire l'intero contributo nel solo caso in cui avesse provato con idonei documenti di aver eseguito, a propria cura, la riparazione o la ricostruzione degli edifici danneggiati o distrutti dalla guerra, poiché nel predetto decreto legislativo luogotenenziale la concessione del contributo era prevista come un beneficio spettante ai proprietari che intendessero eseguire per conto proprio la riparazione dei loro fabbricati danneggiati da eventi bellici.

Sul secondo punto la Corte ritenne che in nessun caso si potesse parlare di un diritto in proprio dell'usufruttuario a richiedere il contributo, poiché dal citato decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1945 risultava in modo evidente che l'esercizio della facoltà di chiedere il contributo era stato considerato come un attributo esclusivo del diritto di proprietà.

L'Amministrazione accedeva in linea di massima a tali criteri.

20. — Questioni di rilievo sorsero pure per i fabbricati demaniali previsti dall'articolo 50 del citato decreto legislativo luogotenenziale del 1945 per i senza tetto.

In un progetto per la costruzione a carico dello Stato di un gruppo di detti fabbricati l'Amministrazione aveva compreso anche un edificio da adibirsi ad uso di asilo e nido d'infanzia. E la Corte respinse il provvedimento, rilevando l'inammissibilità della spesa nel riflesso che dagli articoli 1 e 2 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1945 chiaramente si desumeva che finalità della legge era soltanto quella di promuovere la riparazione o la costruzione di alloggi per le persone rimaste senza tetto a causa di eventi bellici.

L'Amministrazione si attenne a tale rilievo, provvedendo alla costruzione dell'edificio in parola con i fondi stanziati per la disoccupazione e, quindi, con rivalsa della metà della spesa a carico dell'ente interessato.

Con altro decreto l'Amministrazione aveva ritenuto di poter disporre, unitamente alla costruzione di fabbricati demaniali per i senza tetto, anche quella di strade di accesso, fognature, impianti di illuminazione ed altro, poichè la costruzione dei fabbricati doveva effettuarsi su area sprovvista di pubblici servizi.

Ma anche in tal caso la Corte respinse il provvedimento, rilevando l'inammissibilità della spesa per le opere anzidette in quanto non erano consentite dal citato decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1945, e suggerendo di effettuarle, come opere di competenza del Comune, con i fondi concessi a sollievo della disoccupazione, previa assunzione da parte dello stesso ente interessato dell'onere della metà della spesa.

L'Amministrazione si attenne al rilievo.

Per quanto concerne, infine, la riparazione di fabbricati privati a cura dello Stato si segnala il caso seguente.

L'Amministrazione aveva ritenuto di poter disporre la riparazione ad intero carico dello Stato di un edificio privato adibito a scuola. Ma la Corte respinse il decreto, osservando che ai sensi dell'articolo 62 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1945 doveva farsi carico al privato proprietario dell'edificio del rimborso di due terzi della spesa.

L'Amministrazione si attenne al rilievo.

21. — *Danni bellici: lavori di riparazione o ricostruzione di fabbricati danneggiati o distrutti da eventi bellici e lavori di completamento di fabbricati la cui costruzione era rimasta interrotta a causa della guerra, di proprietà dell'I. N. C. I. S., degli Istituti autonomi per le case popolari e dell'Ente edilizio di Reggio Calabria.* — I numerosi provvedimenti emessi dall'Amministrazione dei lavori pubblici per autorizzare i lavori anzidetti diedero luogo ad una controversia di notevole rilievo non solo giuridico ma anche finanziario, per l'economia che conseguì dalla risoluzione della Corte.

Con i provvedimenti accennati l'Amministrazione aveva disposto l'esecuzione dei lavori a intero carico dello Stato, ritenendo che fossero applicabili nella specie le disposizioni della legge 9 luglio 1940 n. 938 o quelle della legge 26 ottobre 1940, n. 1543.

La Corte respinse i decreti facendo notare che i lavori in parola non potevano essere ricondotti sotto la disciplina giuridica di alcuna delle due leggi accennate: non della prima, in quanto gli edifici per i quali i lavori erano stati disposti non erano di proprietà dello Stato,

e nemmeno della seconda perchè gli enti anzidetti, benchè avessero il carattere di enti pubblici locali, non potevano essere compresi tra quelli contemplati dall'articolo 27 della citata legge n. 1543 del 1940, essendosi già visto che la espressione « enti pubblici locali » è riferita ai soli enti locali territoriali. Ed al riguardo venne posto in evidenza che una ulteriore conferma di tale assunto era dato dal rilievo che per gli enti di cui si tratta il legislatore, nell'evidente intendimento di fare un trattamento di favore, aveva disposto con l'articolo 54 del decreto legislativo 1945, n. 305, che potesse concedersi un contributo straordinario in conto capitale pari al 50 per cento della spesa occorrente per i lavori, oltre al contributo previsto dal testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sul mutuo da confarsi per la parte non coperta dal concorso.

La Corte, quindi, fu dell'avviso che i lavori in parola non avrebbero potuto eseguirsi a cura e a spese dello Stato se non in base alla norma generale dell'articolo 2 del citato decreto legislativo n. 305 del 1945, che fa obbligo all'I. N. C. I. S. ed agli Istituti predetti di rimborsare allo Stato i due terzi dell'importo della spesa occorsa per i lavori, nei modi previsti dall'articolo 35 di detto decreto legislativo; o in base alla norma dell'articolo 2 del decreto legislativo del 1945, n. 637, e su richiesta degli enti interessati, con obbligo dell'I.N.C.I.S. e degli Istituti predetti di rimborsare la metà della spesa in trenta rate annuali uguali senza interessi.

L'Amministrazione si uniformò ai rilievi della Corte.

22. — Altra questione di notevole importanza fu occasionata dal fatto che un Provveditorato regionale intendeva effettuare i pagamenti per i lavori eseguiti dall'I. N. C. I. S. e dagli Istituti predetti ai sensi del citato articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 637 mediante ordinativi intestati alle ditte appaltatrici alle quali gli enti avevano commesso l'esecuzione dei lavori.

Al riguardo la Corte osservò che gli ordinativi diretti, occorrenti per l'esecuzione di tali pagamenti, dovevano essere intestati agli istituti anzidetti non solo perchè ciò era prescritto esplicitamente dal citato articolo 2, 3° comma, del decreto legislativo luogotenenziale n. 637 del 1945, ma anche perchè, dovendo l'Amministrazione rimanere estranea ai rapporti contrattuali tra le ditte appaltatrici e gli enti costruttori — secondo quanto può desumersi dal testo unico delle disposizioni sull'edilizia economica e popolare approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e richiamato nel predetto articolo 2, nel testo sostituito con l'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 1° dicembre 1946, n. 617 —, solo gli istituti costruttori venivano ad assumere la veste di creditori dello Stato, per cui si rendeva applicabile il disposto dell'articolo 296 del regolamento di contabilità generale dello Stato a termini del quale i titoli di spesa devono essere intestati al nome di creditori dello Stato.

L'Amministrazione si uniformò al rilievo.

23. — *Lavori eseguiti in base ad autorizzazioni di spesa per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie ed urgenti a pagamento non differito a sollievo della disoccupazione operaia.* — La applicazione del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 517, e degli altri analoghi provvedimenti legislativi con cui furono autorizzate spese per l'esecuzione delle opere a sollievo della disoccupazione diede origine ad una questione del tutto analoga a quella sorta in occasione dell'esame dei provvedimenti emessi in base al citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 per l'interpretazione della locuzione « enti pubblici locali ».

Con l'articolo 1 del predetto decreto legislativo luogotenenziale, e con i corrispondenti articoli degli altri analoghi provvedimenti legislativi che seguirono, si autorizzarono spese per l'esecuzione delle opere predette « anche di competenza degli enti locali ». Di qui la necessità di accertare se rientrassero in detta locuzione taluni enti, per i cui immobili l'Amministrazione aveva disposto l'esecuzione dei lavori.

La questione fu esaminata in modo particolare nei confronti dei Consorzi fra utenti di strade vicinali.

Sorgeva per essi innanzi tutto la questione preliminare se dovessero considerarsi enti pubblici e si ritenne di accedere alla soluzione affermativa per i Consorzi fra utenti di strade vicinali soggette ad uso pubblico poichè il carattere anzidetto era per essi dimostrato non solo dalla natura pubblica del loro fine, resa ostensiva dal controllo esercitato dallo Stato, ma anche da altri elementi che sono propri delle persone giuridiche pubbliche, come ad esempio dal fatto che essi possono essere costituiti d'ufficio dal comune, dalla considerazione che essi, in virtù della potestà di impero di cui sono investiti, possono imporre a carico degli utenti dei contributi.

Risolta in tal modo la questione preliminare, la Corte osservò che la locuzione «enti locali», che per la comune terminologia giuridica varrebbe a comprendere non soltanto gli enti locali territoriali ma anche quelli istituzionali, quali appunto dovrebbero considerarsi i Consorzi di cui si trattava, doveva intendersi nel più ristretto significato di enti locali territoriali agli effetti delle norme in discussione, per ragioni analoghe a quelle già esposte circa l'interpretazione del citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, risultando che, appunto per eliminare qualsiasi incertezza in ordine alla portata della locuzione in parola, nei nuovi provvedimenti legislativi del genere la locuzione «enti locali» sarebbe stata sostituita con quella di «amministrazioni comunali e provinciali» con l'integrazione dell'altra di «istituzioni pubbliche di beneficenza e di enti pubblici di assistenza», come in effetti avvenne (vedasi al riguardo il decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1946, n. 96, e il decreto legislativo presidenziale 11 agosto 1946, n. 80, che recarono le accennate modifiche, eliminando in tal modo qualsiasi dubbio sulla effettiva portata della locuzione in parola).

24. — Altra questione circa l'impiego dei fondi della disoccupazione sorse in merito alla interpretazione della norma di cui all'articolo 2 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945 con cui si statuiva, tra l'altro, che si possa far luogo all'esecuzione dei lavori di competenza degli enti locali «quando trattasi di opere che consentono un largo impiego di mano d'opera a sollievo della disoccupazione».

La questione fu originata da un provvedimento con cui si disponevano lavori di riparazione di una biblioteca comunale per una somma modesta, assorbita per la maggior parte dall'acquisto e dalla messa in opera di vetri. E la Corte osservò che la spesa di cui si trattava, per la limitata sua entità e per essere costituita per la maggior parte dal prezzo di acquisto dei vetri, doveva giudicarsi inammissibile alla stregua della citata disposizione, e che ad una diversa conclusione avrebbe potuto giungersi soltanto nel caso in cui fosse risultato che l'acquisto e la messa in opera di vetri costituissero parte di un più vasto complesso di lavori di riparazione dell'immobile in cui l'importo della mano d'opera avesse un valore preponderante.

Il principio di massima affermato con l'accennata risoluzione fu seguito, di regola, dall'Amministrazione.

Altra questione sorse per l'interpretazione della disposizione con cui il citato articolo 2, 1° comma, del decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945 subordina l'esecuzione dei lavori al consenso degli enti locali interessati, poiché un Provveditorato aveva ritenuto che per alcuni lavori di competenza di un comune fosse sufficiente il consenso dato dal sindaco con una semplice lettera.

E la Corte rilevò che il precetto della legge esige che il consenso fosse dato nelle forme e nei modi stabiliti dal testo unico della legge comunale e provinciale, e cioè con deliberazione del consiglio comunale approvata dalle autorità tutorie, poiché l'esecuzione dei lavori in parola, ai sensi dell'articolo 3 del predetto decreto legislativo luogotenenziale, comportava un impegno di spesa ultra quinquennale.

25. — *Opere di bonifica.* — In materia di bonifica si presentò una questione di massima in occasione dell'esame di un decreto dell'Alto Commissariato per la Sardegna, emesso in esplicazione della potestà conferitagli dalla legge di emanare norme per l'attuazione delle disposizioni riflettenti l'agricoltura e le foreste.

Con tale decreto si indicavano, fra l'altro, le opere che potevano essere sussidiate dallo Stato o agevolate con mutui fruenti del concorso negli interessi da parte dello Stato medesimo, ai sensi degli articoli 38 e 43 del testo unico delle norme per la bonifica integrale approvato con il regio decreto legge 13 dicembre 1933, n. 215. E la questione sorse più precisamente in ordine alla legittimità della inclusione tra le opere anzidette dei magazzini consorziali per la conservazione dei cereali soggetti agli ammassi presso i granai del popolo, delle nuove costruzioni e degli ampliamenti necessari per una migliore attrezzatura, degli impianti delle cantine sociali e della costruzione e dell'attrezzatura di oleifici e caseifici razionali.

Al riguardo la Corte osservò preliminarmente che tanto le «opere di interesse particolare dei propri fondi», di cui è cenno nell'articolo 38 del predetto regio decreto legge n. 215 del 1935 — e che i proprietari sono obbligati ad eseguire «in conformità delle direttive del piano generale di bonifica», ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 2 dello stesso decreto — quanto i miglioramenti fondiari di cui si parla nell'articolo 43 del detto decreto — e che, per essere indipendenti da un piano generale di bonifica, sono lasciati alla libera iniziativa dei proprietari privati — risultano considerati nel sistema della legge in diretta connessione con la bonifica integrale. E poiché per «bonifica» deve intendersi quell'insieme di opere che si rendono neces-

sarie perché un determinato territorio, che non era suscettibile di coltivazione, possa essere messo a cultura con razionalità e produttivamente, era da ritenere che dovesse riguardarsi come opera di miglioramento fondiario ogni modificazione e valorizzazione delle intrinseche qualità produttive ed igieniche di un fondo.

Aggiungeva la Corte che l'esistenza nel campo dell'agricoltura di attività manifatturiere ed industriali accanto alle attività agricole vere e proprie comporti l'esigenza di assumere un criterio che consenta di stabilire se si sia in presenza dell'una o dell'altra attività. E tale criterio, ad avviso della Corte, poteva venire desunto dalla nozione delle « attività collaterali » della produzione agraria, secondo la quale le lavorazioni connesse, complementari ed accessorie della lavorazione della terra — quali la preparazione, la conservazione, la trasformazione e il trasporto dei prodotti agricoli e armentizi — possono considerarsi come elementi costitutivi dell'azienda agricola solo in quanto siano eseguite sul fondo di una azienda agricola e nell'interesse o per conto di essa, con la ulteriore precisazione che per operazioni connesse devono intendersi quelle che si inseriscono nella struttura dell'azienda in modo da costituire con gli altri elementi produttivi un complesso organico unitario, mentre per operazioni complementari devono intendersi le lavorazioni che concorrono ad integrare il naturale rendimento del fondo, e per operazioni accessorie quelle che sono collegate alla coltivazione agricola da un rapporto di subordinazione, in quanto destinate ad attuarne la funzione economico-sociale.

La Corte poneva quindi in rilievo l'importanza che ai fini dell'accennata distinzione presenta l'elemento dell'ubicazione nel riflesso che, come l'ubicazione di un impianto agrario nell'ambito di una azienda agricola è di per sé rivelatore di un rapporto di connessione o di accessione dell'impianto nei confronti dell'azienda stessa, così l'ubicazione fuori dell'ambito di una azienda può essere elemento rivelatore dell'assenza di detto rapporto. E tutto ciò premesso, la Corte riteneva che alla stregua degli anzidetti criteri non potessero riguardarsi come opere di miglioramento fondiario né i magazzini consorziali per la conservazione dei cereali soggetti agli ammassi presso i granai del popolo — perché il loro fine, per il suo carattere sociale e politico, appariva essenzialmente diverso da quello della bonifica integrale — né le nuove costruzioni e gli ampliamenti necessari per una migliore attrezzatura degli impianti delle cantine sociali e la costruzione e l'attrezzatura di oleifici e caseifici razionali — poiché le cantine sociali e gli oleifici e i caseifici razionali, per l'ampiezza e la complessità degli impianti e per il loro fine, che è quello della trasformazione industriale dei prodotti del suolo e degli animali domestici, sono da considerarsi costruzioni industriali e non opere agricole.

L'Amministrazione aderiva al rilievo della Corte, non senza qualche resistenza, modificando il decreto in conformità dei criteri innanzi enunciati.

26. — Altra questione di notevole interesse si presentò in materia di bonifica nell'esame di un decreto del competente Ispettorato compartimentale per l'agricoltura, con cui si approvava, ai fini della concessione del sussidio, il progetto esecutivo di un lotto di opere di miglioramento fondiario, tra le quali figuravano alcuni lavori di sistemazione di una strada vicinale.

La Corte osservò che per tali lavori non era ammissibile il sussidio, poiché essi non potevano equipararsi a quelli di riattamento di strade poderali e interpoderali, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 43 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, in quanto il terreno attraversato dalla strada vicinale in questione non era di proprietà della sola ditta a cui si concedeva il sussidio, ed essendo noto che la natura giuridica delle strade vicinali, alla cui manutenzione sono tenuti gli utenti col concorso obbligatorio — in taluni casi — da parte dei Comuni a norma degli articoli 51 e seguenti della legge 20 marzo 1865, n. 3248 e del decreto legislativo luogotenenziale 1 settembre 1918, n. 1446, è del tutto diversa da quella delle strade poderali ed interpoderali.

L'Amministrazione modificò il progetto in conformità al rilievo.

27. — *Concessioni di acque pubbliche e lavori attinenti ai porti.* — In materia di concessioni di acque pubbliche sorse questione su un decreto del Ministro dei lavori pubblici che accordava ad una Cassa di risparmio, concessionaria di una derivazione d'acqua per un impianto idroelettrico, la sovvenzione governativa prevista dagli articoli 226 e seguenti del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, con decorrenza dal 2 luglio 1928, data dell'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle opere ultimate, e con scadenza al 31 maggio 1941.

La Corte osservava che la determinazione della data di decorrenza della sovvenzione e quella della data di scadenza dovevano ritenersi del tutto illegittime.

L'articolo 1, 2° comma, del regio decreto legge 2 ottobre 1919, n. 1995, dispone infatti che le sovvenzioni debbano essere corrisposte alla data di effettiva entrata in funzione dello impianto dopo il collaudo. E da ciò conseguiva che, nella specie, in mancanza di un collaudo provvisorio, la sovvenzione non potesse decorrere che dalla data del collaudo definitivo, e cioè dal 31 gennaio 1935. Quanto, poi, alla data di scadenza, era evidente che non si potesse fissarla oltre il 31 dicembre 1940, poiché gli articoli 3 del citato regio decreto legge n. 1995 del 1919 e 227 del citato testo unico n. 1775 del 1933 prescrivono che le sovvenzioni debbano cessare in ogni caso con la quota corrispondente all'anno 1940.

La Corte, quindi, invitava il Ministero dei lavori pubblici a modificare il provvedimento nei sensi suespressi. Ed il Ministero aderiva al rilievo.

Altra questione sorse in merito ad un decreto del Ministro dei lavori pubblici che, nel disporre la revoca di una concessione di derivazione d'acqua, aveva ritenuto che l'obbligo del pagamento del relativo canone fosse venuto meno dalla data della rinuncia presentata nel 1930 da parte di uno solo dei concessionari, mentre le rinunzie per convalida degli altri interessati erano state presentate in data successiva, e precisamente nel 1942. Nel provvedimento in parola mancava inoltre la statuizione in ordine all'incameramento della cauzione, prescritto dall'articolo 2 del regio decreto legge 5 novembre 1937, n. 2101.

La Corte rilevò che l'obbligo del pagamento del canone non poteva venir meno se non dal momento in cui tutti i cointeressati alla concessione avessero presentato la rinuncia e fece presente che, non potendo retroagire le rinunzie posteriori, restava integro il diritto dello Stato alla percezione del canone maturatosi nel periodo intercorrente fra la rinuncia di uno dei concessionari e quella degli altri interessati. Fu inoltre segnalata la necessità di provvedere in merito alla cauzione. E il Ministero aderì ai rilievi, e provvide anche all'incameramento della cauzione.

28. — Con altro decreto la spesa occorrente per i lavori di riparazione degli argini di un torrente danneggiati da piogge alluvionali era stata imputata al capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici concernente le spese per i danni bellici.

La Corte osservò che la spesa dei lavori doveva imputarsi al capitolo relativo alla manutenzione e riparazione delle opere idrauliche di 2ª categoria o alle spese per il servizio di piena. E l'Amministrazione aderì al rilievo.

29. — In materia di porti è poi da segnalare che nel corso di lavori per la riparazione di un molo l'Amministrazione, allo scopo di abbreviarne la durata, aveva concesso alla ditta appaltatrice un premio di acceleramento, con apposito atto aggiuntivo.

La Corte rilevò che la concessione doveva ritenersi illegittima poiché le leggi vigenti in materia di affidamento e di esecuzione dei lavori non consentono la erogazione di premi di acceleramenti. E l'Amministrazione aderì al rilievo.

30. — *Revisione dei prezzi.* — La complessa materia della revisione dei prezzi per le opere pubbliche fu oggetto di varie disposizioni legislative nel periodo al quale si riferisce la presente relazione.

È noto, infatti, che mentre la legge 9 luglio 1940, n. 1137, nello estendere agli appalti di durata superiore ai sei mesi e fino al 31 dicembre 1941 — termine poi prorogato fino alla cessazione dello stato di guerra dalla legge 19 gennaio 1942, n. 142 — la facoltà di revisione dei prezzi contrattuali delle opere pubbliche, ammessa dal regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296, non aveva comunque modificato i criteri del detto decreto-legge, che poneva a base del computo revisionale il raffronto con i prezzi lordi di capitolato; un decreto legislativo luogotenenziale n. 192 del 5 aprile 1945, nello estendere la facoltà di procedere alla revisione agli appalti di durata inferiore ai sei mesi, assumeva il nuovo criterio delle « variazioni di prezzi verificatesi dopo l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto, ovvero, in caso di appalto concorso, dopo la presentazione dell'offerta ».

Un successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 226 del 5 aprile 1946 dava facoltà di procedere alla revisione per i lavori appaltati e già eseguiti e per quelli in corso di esecuzione secondo le disposizioni delle leggi anteriori ovvero, in caso di richiesta dell'appaltatore, in base alle sole variazioni percentuali del salario giornaliero dei manovali intervenute successivamente all'aggiudicazione in caso di gara, alla stipulazione del contratto nel caso di trattativa privata, alla presentazione dell'offerta nel caso di appalto concorso, fissando i criteri per il computo delle percentuali di incidenza della mano d'opera per le diverse categorie di lavori. E in seguito al caducamento delle norme dettate per lo stato di guerra intervenne il decreto legislativo presidenziale 23 novembre 1946, n. 463, che concesse la facoltà di

procedere alla revisione per i lavori appaltati posteriormente al 15 aprile 1946, anche se già eseguiti e in corso di esecuzione alla data della sua pubblicazione, assumendo il criterio che il precedente decreto legislativo luogotenenziale n. 192 del 1945 poneva a base del computo revisionale.

31. — Nella materia in parola sorse questione nei riguardi di un provvedimento di carattere generale con il quale l'Alto Commissariato per la Sardegna aveva disposto a favore delle imprese appaltatrici di lavori pubblici il rimborso integrale delle somme da esse pagate per maggiori oneri salariali conseguenti ad aumenti di salari verificatisi dopo l'aggiudicazione dei lavori.

In proposito la Corte, rilevato che le disposizioni contenute nell'articolo 2, lettera b), del decreto-legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 417, consentivano all'Alto Commissario di emanare soltanto norme di attuazione e per determinate materie, diverse da quella dei lavori pubblici, rilevò la illegittimità delle disposizioni emanate dall'Alto Commissario, avuto anche riguardo che tali disposizioni erano difformi da quelle dettate in materia di revisione dei prezzi per le opere pubbliche dal regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296, e dai successivi provvedimenti legislativi che regolavano in quel tempo la materia.

L'Alto Commissario annullò il provvedimento.

Altra questione notevole nella materia in parola sorse in ordine ad un decreto provviditoriale con il quale la revisione veniva effettuata per un periodo di tempo che, pereffetto di tre distinti provvedimenti di sospensione dei lavori, risultava eccedente il termine contrattuale di scadenza dei lavori.

Al riguardo la Corte, avendo rilevato che l'ultima sospensione era stata disposta quando il termine di ultimazione dei lavori — quale era venuto a risultare per effetto delle due precedenti sospensioni dei lavori — era già scaduto, osservò che la detta sospensione doveva considerarsi irregolare e che, pertanto, per il periodo successivo al cennato termine, non solo non poteva farsi luogo alla revisione dei prezzi, ma doveva applicarsi nei confronti dell'impresa la penale di lire 1000 al giorno prevista dall'articolo 9 del contratto di cottimo.

L'Amministrazione ottemperò al rilievo.

32. — *Questioni riguardanti l'applicazione delle norme di contabilità generale dello Stato.*

— Una questione di notevole rilievo ebbe ad oggetto alcuni mandati dell'Alto Commissario per la Sardegna con cui si disponeva il versamento di fondi di bilancio in una contabilità speciale.

Per fare fronte ai pagamenti più urgenti ed indifferibili a favore delle imprese, che avevano eseguito lavori per conto del Provviditorato alle opere pubbliche di Cagliari, l'Alto Commissario, in seguito ad accordi col Ministero del tesoro, aveva impiegato uno dei fondi versati in una contabilità speciale a lui intestata ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 28 giugno 1945, n. 329. E con i mandati suaccennati provvedeva alla reintegrazione, mediante fondi di bilancio, con la clausola del pagamento con commutazione a favore dell'anzidetta contabilità speciale.

La Corte osservava che l'accennata reintegrazione dei fondi della contabilità speciale era in contrasto con il disposto dell'articolo 558, 2° comma del regolamento di contabilità generale dello Stato, che vieta tassativamente il versamento di fondi di bilancio alle contabilità speciali, salvo eccezioni da stabilirsi con speciali disposizioni legislative, che nella specie non risultavano emanate.

Il caso peraltro non si ripetette, poiché l'Amministrazione si attenne al rilievo della Corte.

Diedero luogo a rilievi alcuni ordinativi con cui si disponevano versamenti su un conto corrente aperto presso la Banca d'Italia a favore di un ingegnere capo del genio civile a titolo di rimborso di somme anticipate dal detto funzionario ad imprese assuntrici di lavori.

La Corte osservò che dagli accennati ordinativi appariva una duplice irregolarità, poiché da essi poteva desumersi che, per effettuare i pagamenti alle imprese, l'ingegnere capo si fosse servito di fondi a suo tempo somministratigli dal Governo Militare Alleato, ed indebitamente non versati alla competente Sezione di tesoreria provinciale, e perché il versamento in conto corrente risultava in aperto contrasto con il disposto del 4° comma dell'articolo 646 del regolamento di contabilità generale dello Stato, che vieta tassativamente simili versamenti, salvo eccezioni che nella specie non ricorrevano.

L'Amministrazione riconobbe la fondatezza dei rilievi.

Con un decreto ministeriale veniva approvata, previo parere del Consiglio di Stato, la convenzione stipulata con un architetto libero professionista per la compilazione del pro-

getto di un edificio. Ma la convenzione risultava difforme dallo schema originario sul quale si era pronunciato il Consiglio di Stato, e pertanto la Corte ritenne necessario, ai sensi dell'articolo 19, 2° comma, della legge di contabilità generale dello Stato e degli articoli 107, 2° comma, e 109, n. 1, del relativo regolamento, che la convenzione venisse sottoposta nuovamente all'esame del predetto Consesso.

La Corte inoltre fece presente che la clausola della convenzione con cui si pattuiva che si facesse luogo al pagamento dell'intero onorario doveva essere modificata nel senso che il pagamento potesse aver luogo solo dopo l'approvazione del progetto dei lavori.

L'Amministrazione si uniformò al rilievo.

33. — *Questioni varie.* — Tra le altre questioni a cui ha dato luogo l'esame degli atti concernenti opere pubbliche si segnalano infine le seguenti.

In seguito allo scoppio di munizioni verificatosi in Torre Annunziata il 25 gennaio 1946, il Provveditorato alle opere pubbliche di Napoli dispose lavori per la riparazione dei danni subiti dalle abitazioni di proprietà privata, da pagarsi con i fondi stanziati per la riparazione dei danni bellici. Un successivo decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 274, inteso a disciplinare l'intervento dell'Amministrazione per la riparazione dei danni prodotti dal detto scoppio, prescrisse invece che nei confronti delle abitazioni private potessero disporsi soltanto interventi di pronto soccorso per dare ricovero alle persone rimaste senza tetto. Ed in base a tali norme il provveditore alle opere pubbliche ritenne di autorizzare altri interventi per l'esecuzione di lavori di vera e propria riparazione ad edifici privati, ponendo la spesa relativa ad intero carico dello Stato.

La Corte, pertanto, pur tenendo conto della urgente necessità che aveva indotto il provveditore ad intervenire, non poté astenersi dal rilevare che le opere autorizzate dovevano ritenersi illegittime poichè nella specie era da escludersi la possibilità di applicare le norme dettate per la riparazione degli edifici privati danneggiati dalla guerra, dal momento che il legislatore, emanando una legge speciale, era venuto a disconoscere il carattere di evento bellico allo scoppio di munizioni, e perchè era da escludersi egualmente la possibilità di utilizzare le norme contenute nell'anzidetto decreto legislativo luogotenenziale per l'esecuzione di vere e proprie riparazioni, avendo esse previsto soltanto interventi di pronto soccorso per dare ricovero alle persone rimaste senza tetto.

L'Amministrazione convenne nelle osservazioni della Corte, la cui fondatezza fu, poi, confermata dal fatto che, per addossare allo Stato l'intero onere delle riparazioni dei fabbricati privati in questione, vennero emanate apposite disposizioni con l'articolo 98 del decreto legislativo presidenziale 10 aprile 1947, n. 261, che per la testuale norma dell'articolo 100 dello stesso decreto ebbero effetto dal 26 gennaio 1946, giorno in cui si era verificata l'esplosione in parola.

34. — In materia di completamento delle opere disposte dal Governo militare alleato l'Amministrazione dei lavori pubblici era dell'avviso che i provvedimenti delle autorità di occupazione dovessero ritenersi vincolanti per l'Amministrazione italiana anche dopo la riassunzione dei poteri nei territori liberati da parte del Governo italiano, e che questo, pertanto, fosse obbligato a darvi corso a totale suo carico anche quando ciò risultasse in contrasto con la vigente legislazione. A tale principio si atteneva quindi l'Amministrazione con vari suoi provvedimenti.

Al riguardo la Corte osservò che non poteva dubitarsi della piena validità degli atti amministrativi che, come quelli anzidetti, erano stati posti in essere nel nostro territorio dalla A. M. G. durante il regime di occupazione bellica, in quanto essa conseguiva dall'articolo 20 delle condizioni di armistizio stabilite tra l'Italia e le Nazioni Unite il 25 settembre 1943, con cui si era statuito che nei territori occupati dalle forze militari le Nazioni Unite avrebbero esercitato tutti i diritti di Potenza occupante, provvedendo alla relativa amministrazione mediante la pubblicazione di proclami, ordini e regolamenti. Rilevava, ancora, la Corte che queste prescrizioni erano in tutto conformi alle norme di diritto internazionale che rendono legittimo l'esercizio di detto potere da parte della Potenza occupante, ed in particolare all'articolo 43 del regolamento annesso alla Convenzione dell'Aia del 28 luglio 1899, trasfuso poi nell'articolo 43 della successiva Convenzione, pure dell'Aia, in data 18 ottobre 1907, e che, del resto, tali principi erano stati tradotti in una concreta norma giuridica dal legislatore italiano con l'articolo 1 sia del regio decreto-legge 11 febbraio 1944, n. 31, che del decreto legislativo luogotenenziale 20 luglio 1944, n. 162, poichè appunto con il 2° e 3° comma, rispettivamente, degli articoli predetti, si era stabilito che dovesse restare ferma l'efficacia degli atti e fatti compiuti

dalle Autorità militari alleate in virtù dei propri proclami ed ordinanze e che agli atti e fatti medesimi si sarebbe dovuta riconoscere in ogni caso piena validità agli effetti di legge, come se compiuti dal Governo italiano.

Ma, ciò premesso, la Corte osservava che con le norme surriferite si era inteso semplicemente riconoscere che gli atti amministrativi emanati dall'A. M. G. dovessero essere rispettati come legittima esplicazione di un potere spettante alle Potenze occupanti e non anche che essi dovessero continuare ad esplicare la loro efficacia dopo la riassunzione dei poteri nei territori liberati da parte del Governo italiano, ove risultassero adottati in difformità dell'ordinamento giuridico italiano, e ciò perché, secondo le vigenti norme di diritto internazionale, il potere riconosciuto alle Potenze occupanti aveva carattere provvisorio, così come provvisoria era stata l'occupazione del territorio nazionale da cui esso aveva tratto origine. Ed al riguardo la Corte poneva in rilievo che una diversa affermazione avrebbe presupposto che l'occupazione bellica sia titolo sufficiente per operare un trapasso di sovranità nella potenza occupante, poiché solo in tale caso sarebbe stato possibile configurare il venir meno dell'ordinamento preesistente; mentre è invece risaputo che la detta occupazione non opera un trapasso di sovranità e che l'ordinamento dello Stato occupato non muta nel suo valore anche se in fatto ne soffre la sua efficacia e la possibilità della sua realizzazione, non potendo, d'altra parte, parlarsi di una sua abrogazione perché ad una legge non può essere tolto valore se non dallo stesso ordinamento. Si aggiungeva, infine, che la precarietà insita nella provvisorietà del regime di occupazione aveva avuto anche una formale enunciazione nei citati provvedimenti legislativi n. 31 e n. 162 del 1944, attraverso la statuizione che dichiarava caducati i proclami e le ordinanze del Governo Militare Alleato dalla data in cui i territori venissero restituiti all'Amministrazione italiana.

Si osservava, quindi, che con la riassunzione dei poteri da parte del Governo italiano era venuto a concretarsi un ripristino dell'ordinamento nazionale che, compresso per effetto della occupazione, veniva ad espandersi di nuovo, naturalmente e spontaneamente, non appena era cessata l'unica causa che aveva determinata la sua compressione. E da ciò si traeva la conclusione che, successivamente alla predetta riassunzione dei poteri da parte dell'Amministrazione italiana, non potessero aver corso a carico dello Stato lavori disposti in precedenza dal Governo militare alleato, ove si trattasse di lavori per i quali fosse escluso dalle disposizioni della vigente legislazione italiana qualsiasi intervento da parte dello Stato. E ne conseguiva, altresì, che occorresse attenersi alle disposizioni delle nostre leggi e non a quelle impartite dall'A. M. G. per la esecuzione dei lavori che la legislazione italiana sottoponesse a determinate modalità o condizioni, specie per quanto atteneva alla ripartizione dell'onere della spesa.

L'Amministrazione accedette ai predetti rilievi.

35. — L'Alto Commissario per la Sicilia con un suo decreto aveva autorizzato, fra l'altro, il Provveditorato alle opere pubbliche di Palermo ad assumere impegni senza limitazione d'importo sul capitolo 89 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1944-1945, concernente le spese per lavori relativi a danni bellici, e sui corrispondenti capitoli degli stati di previsione degli esercizi successivi.

Sul capitolo 89, in gestione all'Amministrazione centrale dei lavori pubblici, l'Alto Commissario per la Sicilia poteva invece assumere impegni entro i limiti fissati dal Ministero dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 2, lettera a, 2° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416; ma l'Alto Commissario aveva ritenuto di potere disporre nei sensi indicati, perchè opinava di esservi autorizzato dal comma 3° del predetto articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 416 del 1944, che gli consentiva « di estendere le attribuzioni spettanti al provveditore alle opere pubbliche ».

La Corte fece presente che la riferita disposizione non poteva essere intesa se non nel senso che all'Alto Commissario fosse stata conferita la facoltà di ampliare la sfera di competenza per materia del provveditore — includendovi ad esempio le definitive determinazioni in ordine a particolari piani e progetti di massima, l'assunzione di impegni a carico di particolari capitoli di bilancio in gestione all'Amministrazione centrale —, ma sempre nei limiti di spesa fissati dal Ministero. Doveva quindi ritenersi illegittimo il provvedimento per la parte con cui si conferiva al provveditore la facoltà di cui trattasi senza tener conto dei limiti di impegno fissati con l'articolo 7 del regio decreto 7 luglio 1925, n. 1173.

L'Alto Commissario per la Sicilia aderiva alla tesi della Corte, riproducendo il decreto debitamente modificato.

36. — Con un provvedimento ministeriale furono disposti lavori intesi a mettere in luce e ad isolare la *Domus Augustana* sul Palatino, in Roma.

Ma la Corte osservò che il provvedimento appariva illegittimo poichè ai sensi del regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, gli scavi archeologici, come quelli di cui si trattava, erano di competenza esclusiva del Ministero della pubblica istruzione sul cui bilancio esisteva apposito capitolo.

L'Amministrazione aderiva al rilievo.

Lavori di riparazione e rafforzamento al ponte Visconteo sull'Adda, a servizio della strada statale n. 36, furono disposti con un decreto provveditoriale che poneva a carico del Consorzio dell'Adda metà della spesa.

La Corte rilevava, in base ad una convenzione stipulata dal Consorzio il 30 aprile 1943 con l'Azienda autonoma statale della strada per disciplinare la concessione con cui gli erano state affidate la sistemazione e la regolazione della rapida del fiume Adda a Lecco, che incombeva al Consorzio l'obbligo di garantire la stabilità del ponte Visconteo e di assicurare la continuità del transito sullo stesso, ma che l'onere relativo era stato ridotto dal decreto in esame alla sola metà della spesa dei lavori occorrenti poichè l'ente aveva dimostrato che tali lavori erano stati determinati da lesioni ad un arcone, che risalivano a data anteriore a quella della stipulazione dell'anzidetta convenzione. Posto ciò, e tenuto conto del carattere transattivo dell'accordo intervenuto tra l'Amministrazione ed il Consorzio, si prospettava la necessità che, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, l'accordo intervenuto venisse consacrato in un regolare atto di transazione, da approvarsi con provvedimento formale del provveditore sentito il competente Comitato tecnico-amministrativo e previo esame dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

L'Amministrazione riconosceva la fondatezza del rilievo e vi ottemperava.

## CAPITOLO QUARTO

### IL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE SPESE

#### § 1° — IL CONTROLLO SUI RENDICONTI DEI FONDI ACCREDITATI

1. — Si è già detto che ad una parte rilevante delle sue spese lo Stato provvede mediante fondi tratti dalle aperture di credito costituite con gli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati, che ne dispongono o a mezzo di prelevamenti diretti effettuati con *buoni* intestati al proprio nome od a quello di un funzionario dipendente, o a mezzo di *ordinativi* intestati ai creditori estinguibili dalle Tesorerie provinciali.

E si è anche detto che, mentre tale mezzo dovrebbe avere un carattere sussidiario per le minori garanzie che comporta in rapporto ai mezzi di ordinazione del pagamento sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti (mandati diretti), si è dovuta rilevare una costante tendenza delle Amministrazioni dello Stato a farvi ricorso anche in casi in cui è dato dubitare della effettiva sussistenza di quelle speciali ragioni che dovrebbero giustificare l'adozione.

Ciò porta al duplice inconveniente di generalizzare la deroga al principio fondamentale dell'ordinamento finanziario per cui la funzione di pagatore non può cumularsi con quella di ordinatore della spesa, e di determinare sovente, oltre alla correlativa indisponibilità, una non necessaria sottrazione di ingenti somme alla circolazione monetaria, con un conseguente aggravio a danno dello Stato nei rapporti dell'Istituto di emissione, poichè spesso i funzionari delegati, contravvenendo al disposto dell'articolo 58 della legge di contabilità, incassano in una volta, anzichè a misura del bisogno, l'importo degli ordini di accreditamento emessi a loro favore.

Nè la Corte ha mezzi adeguati per evitare simili abusi, dato il carattere eminentemente discrezionale dell'apprezzamento della incompatibilità del normale mezzo dei mandati « con le necessità dei servizi », al quale la legge riconduce la utilizzazione del mezzo sussidiario di cui si discorre nelle materie di più vasta portata (articolo 56, comma 2°, legge di contabilità; articolo 284 del relativo regolamento), ed avuto riguardo che il controllo preventivo — il solo che abbia portata sospensiva della esecutorietà degli atti amministrativi — si svolge e si esaurisce sull'ordine di accreditamento limitandosi necessariamente all'accertamento della sussistenza dei casi e delle modalità — attinenti ai limiti di somma ed al divieto di disporre nuove aperture di credito a favore dello stesso funzionario prima che sia stato giustificato l'impiego della precedente — a cui la legge subordina il ricorso agli ordini di accreditamento.

Ciò spiega la ragione per cui, malgrado la tenace resistenza della Corte — che ha avuto modo di affermarsi in numerosi rilievi, oltre che per errate imputazioni ai capitoli di spesa, per violazione dei limiti di somma imposti dalla legge e di quelli desumibili da precedenti aperture

di credito non ancora giustificate, — nel periodo considerato dalla presente relazione il complesso delle spese effettuate con i fondi degli ordini di accreditamento si sia ancora aggirato sulla rilevante percentuale media del 60 al 65 per cento del complesso dei fondi stanziati in bilancio.

2. — Per i pagamenti effettuati sui fondi tratti dalle aperture di credito la legge prevede, come è noto, il controllo postumo della Corte dei conti sull'appoggio dei *rendiconti* che i funzionari delegati, ordinatori secondari, sono tenuti a presentare a proprio discarico e per la cui presentazione la legge stessa assegna il termine di tre mesi o in ogni caso un termine riferito allo scadere dell'esercizio. E l'esame della Corte, per il quale è prevista la facoltà di limitarne l'attuazione a determinati rendiconti (articolo 60 della legge di contabilità), si concreta in una revisione intesa a vagliare la legittimità e la documentazione delle erogazioni ai fini del relativo discarico amministrativo.

Nel periodo al quale si riferisce la presente relazione le ragioni connesse alle note vicende belliche hanno determinato comprensibili ritardi nella presentazione dei rendiconti in vista anche della esigenza di una disciplina legislativa per la sistemazione dei conti che non avessero potuto rendersi nei termini prescritti per totale distruzione o perdita delle contabilità e delle relative documentazioni in dipendenza di fatti bellici.

Questa situazione, unita all'uso esorbitante del sistema delle aperture di credito sia nel periodo bellico, sia nei primi anni del dopo guerra, ha portato alla formazione di un notevole arretrato, in vista anche dei maggiori adempimenti richiesti per la compilazione delle contabilità e per la loro revisione da parte degli organi amministrativi e di ragioneria. E ciò è valso a diminuire ancora la efficienza, già così scarsa, del controllo postumo compiuto a tanta distanza di tempo dalla effettuazione delle spese.

3. — È noto, infatti, che le norme legislative per la resa dei conti rimasti in sospenso a tutto l'esercizio finanziario 1946-47 per cause dipendenti dallo stato di guerra e per la revisione dei conti arretrati sono state dettate soltanto nel 1947 col decreto legislativo n. 1180 del 17 luglio del detto anno, e che soltanto col decreto presidenziale 2 marzo 1949, n. 171, si è provveduto ad investire gli Uffici decentrati di controllo della Corte dei conti presso i Provveditorati delle opere pubbliche della revisione dei conti arretrati e di quelli rimasti in sospenso per cause dipendenti dalla guerra, per le varie Amministrazioni statali, in aggiunta a quella dei lavori pubblici.

Questa anormale situazione derivante dalla guerra, la eccessiva penuria dei mezzi, sopra tutto di personale, di cui dispone, non hanno consentito alla Corte di dare allo svolgimento dei suoi delicati compiti in materia la desiderata ampiezza, per cui anche la revisione saltuaria prevista dal citato articolo 60 della legge di contabilità generale dello Stato non ha potuto essere effettuata che su scala ridotta.

Sono state tuttavia numerose le osservazioni mosse in sede di esame dei rendiconti per incompleta od inesatta documentazione, per errata liquidazione, per mancata assunzione in carico di materiali acquistati, per inadempimenti di obblighi fiscali, per omesse applicazioni di penalità, per indebite attribuzioni di assegni fissi ed eventuali, per mancati o ritardati versamenti di proventi, di ritenute varie o di sopravvanzi di anticipazioni, ecc., oltre che per errate imputazioni ai capitoli di bilancio o per errate imputazioni ai residui anziché alla competenza o viceversa. Ed alcuni rilievi hanno anche dato luogo a denuncia alla Procura Generale della Corte per il giudizio di responsabilità.

4. — Un'analisi dei rilievi appare superflua avuto anche riguardo che le Amministrazioni hanno generalmente ottemperato ai rilievi della Corte, provvedendo alle rettifiche, alle regolarizzazioni ed ai recuperi segnalati per notevoli somme, sia pure avvalendosi delle disposizioni di cui al decreto legislativo presidenziale 30 maggio 1947, n. 590, che consentono il discarico nei casi di irregolarità per somme di lieve importo.

Ed è solo da notare che la scarsa efficacia di questa postuma revisione, che per forza di eventi avviene purtroppo a tanta distanza di tempo dall'effettuazione delle spese, ha indotto la Corte ad insistere negli sforzi per una progressiva riduzione del ricorso al sistema degli ordini di accreditamento, conseguendo in tal modo il risultato che la loro proporzione, ascisa alla rilevante percentuale del 79,85 per cento nell'esercizio finanziario 1944-45, venisse a ridursi al 69,32 per cento nell'esercizio finanziario 1945-46 ed al 57,25 per cento nell'esercizio finanziario 1946-47.

I risultati conseguiti nei successivi esercizi sono ancora più incoraggianti poiché la percentuale degli ordini di accreditamento è discesa al 52,20 per cento nell'esercizio finanziario 1947-48 ed al 49,68 per cento nell'esercizio finanziario 1948-49.

§ 2. — IL CONTROLLO SULLE SPESE FISSE.

1. — Trattasi del controllo su determinate categorie di spese che si effettuano a scadenze ricorrenti ed in cifre fisse a favore di uno stesso creditore, e per le quali non si utilizza il sistema dei mandati diretti, dato il loro ripetersi periodico, per economia di tempo e di lavoro.

Rientrano fra queste spese le pensioni, i fitti, i censi ecc., nonchè gli stipendi, salvo quelli del personale appartenente alle Amministrazioni centrali, per il quale si provvede mediante mandati diretti, e salvo quelli del personale di alcune Amministrazioni, come ad esempio del personale delle Forze Armate, per il quale si provvede con i fondi degli ordini di accreditamento.

L'ordine di pagamento di tali spese fisse viene dato dalle Amministrazioni centrali con la emissione di ruoli che vengono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti e sono quindi inviati agli Uffici provinciali del tesoro, i quali alle scadenze determinate dai ruoli stessi emettono appositi ordinativi di pagamento sulle Tesorerie: ove si tratti di stipendi gli ordinativi di pagamento sono emessi in base a note nominative compilate dal capo dell'ufficio al quale appartiene il personale stipendiato; ove si tratti di fitti di locali gli ordinativi sono emessi in base a dichiarazione di nulla osta dei capi degli uffici che vi risiedono.

Ogni qualvolta si verificano variazioni nell'ammontare delle spese in discorso, l'Amministrazione centrale emette un ruolo di variazione, che viene sottoposto agli stessi controlli del ruolo originario. E sulla base dei ruoli originari e di quelli di variazione la Corte dei conti impianta le schede intestate agli aventi diritto, sulle quali poi scarica i pagamenti effettuati dalla Tesoreria, man mano che vengono eseguiti.

A tal fine le Tesorerie provinciali sono tenute a rimettere alla Corte mensilmente l'elenco dei pagamenti eseguiti, corredati dagli ordini emessi dagli Uffici provinciali del tesoro e debitamente quietanzati dagli interessati. Ed è quindi in occasione dell'esame delle contabilità mensili rimesse dalle Tesorerie provinciali che la Corte verifica la legalità dell'operato dei suddetti ordinatori secondari.

Riesce quindi evidente che in sede di controllo postumo la Corte è chiamata a svolgere un imponente lavoro onde accertare, partita per partita, la legalità e la esattezza dei pagamenti periodici, affinché siano evitati pagamenti errati o duplicati o non dovuti.

Trattasi infatti di centinaia di migliaia di operazioni mensili per parecchi miliardi, che interessano nel contempo i bilanci di tutte le Amministrazioni statali e la Banca d'Italia, che disimpegna il servizio di Tesoreria dello Stato ed alla quale deve darsi credito delle somme da essa erogate per conto dello Stato.

2. — *Stipendi, fitti, censi.* — A decorrere dall'esercizio 1942-43 il controllo delle spese fisse inerenti a stipendi, fitti, censi, ecc., che fino all'esercizio 1941-1942 aveva potuto svolgersi con discreta regolarità, ha risentito degli intralci indotti dagli eventi bellici, per l'avvenuta dispersione o per il ritardato invio delle contabilità e per errori incorsi dagli Uffici provinciali del tesoro e dagli Uffici pagatori a causa soprattutto della deficienza numerica e qualitativa del personale determinata dai richiami alle armi.

Ciò ha reso ancora più laborioso il compito della Corte, data anche la considerevole sua penuria di personale. È stato tuttavia svolto un intenso lavoro di controllo, che ha portato a rilevare numerosi errori di calcolo, errori d'imputazione delle spese ai capitoli di bilancio, omissioni nella formazione degli atti giustificativi, discordanze fra le scritture della Corte e quelle degli Uffici provinciali del tesoro. E la entità del lavoro svolto emerge dal seguente prospetto (1).

ESERCIZIO	Numero dei ruoli pervenuti alla Corte		Numero dei rilievi effettuati per errori di				
	d'impianto	di variazione	Calcolo	Imputazione	Documentazione	Vari	TOTALE
1942-43 . . . . .	6.520	29.842	12	5.765	188	181	6.146
1943-44 . . . . .	3.603	10.048	5	2.349	110	27	2.491
1944-45 . . . . .	4.279	9.917	—	1.271	81	—	1.352
1945-46 . . . . .	4.613	28.130	—	62.342	48	—	62.397
1946-47 . . . . .	7.387	34.224	3	14.113	85	—	14.201

(1) La diminuzione dei rilievi negli esercizi 1943-44 e 1944-45 è dovuta unicamente alle contingenze di guerra.

3. — *Debito vitalizio.* — Anche per le spese fisse relative al debito vitalizio (assegni di quiescenza) la Corte ha potuto svolgere in modo soddisfacente il suo controllo nell'esercizio 1941-42 e per parte dell'esercizio 1942-43, sia nell'aspetto della legittimità e sia in quello meramente contabile.

Con l'esercizio 1943-44 si è avuto invece un *inevitabile* rallentamento dell'azione di controllo per le vicende belliche che determinarono prima un grave arresto e poi uno svolgimento non ordinato dell'attività delle Amministrazioni dello Stato.

Chiuso, poi, il turbinoso periodo della guerra, si è dovuto affrontare l'immane lavoro di riordinamento di centinaia di migliaia di partite. E la ricerca e la compilazione di titoli smarriti o distrutti ed il rapido susseguirsi di provvedimenti di miglioramento delle pensioni, sia normali che di guerra, hanno finora impedito di ripristinare in pieno l'attività di controllo.

Per queste ragioni, ed anche per la nota deficienza di personale, nei cinque esercizi ai quali si riferisce la presente relazione la Corte ha dovuto limitare il suo controllo quasi esclusivamente all'aspetto contabile, cioè alla rilevazione delle contabilità mensili delle Tesorerie e alla verifica della loro documentazione, nonché delle quietanze rilasciate dai percipienti, senza potere esaminare l'aspetto della legalità, inteso ad accertare se le somme riscosse dai percipienti fossero dovute o se fossero state liquidate nelle misure prescritte. Ne è tuttavia risultato un lavoro oltremodo ponderoso, come risulta dai dati riportati nel prospetto che segue:

**DEBITO VITALIZIO**

ESERCIZIO	Natura della pensione	Numero dei ruoli pervenuti		Titoli ammessi a rimborso alla Banca d'Italia		Numero dei rilievi effettuati per						TOTALE
		d'impianto	di variazione	Numero	Importo	Errori di calcolo	Errata imputazione	Violazioni di leggi	Mancanza di documenti	Chiarimenti		
1942-43 (a)	ordinaria.	14.758	13.853	9.364.355	951.806.085	2.776	6.982	496	1.987	13.532	25.773	
	guerra..	41.518	31.774									1.272.771.629
1943-44 (b)	ordinaria.	4.805	684	8.220.893	1.116.078.371	532	978	162	111	2.998	4.831	
	guerra..	19.983	14.381									1.276.714.826
1944-45 (c)	ordinaria.	4.118	1.103	8.960.498	1.751.456.988	108	—	—	16	366	490	
	guerra..	12.377	10.114									1.985.524.786
1945-46 (d)	ordinaria.	7.776	1.584	9.969.002	5.279.318.342	607	55	18	919	145	1.804	
	guerra..	37.184	12.386									5.160.632.324
1946-47 (e)	ordinaria.	12.833	4.910	10.234.855	9.635.003.682	153	1.768	26	342	208	2.502	
	guerra..	60.407	16.409									11.986.630.679

N. B. — La diminuzione dei rilievi negli esercizi 1943-44 è dovuta unicamente alle contingenze di guerra.

- (a) Ricuperi effettuati . . . . . L. 246.619
- (b) Ricuperi effettuati . . . . . » 20.483
- (c) Ricuperi effettuati . . . . . » 7.645
- (d) Ricuperi effettuati . . . . . » 26.767
- (e) Ricuperi effettuati . . . . . » 277.155

§ 3. — IL CONTROLLO SUI MAGAZZINI DELLO STATO

1. — Al controllo della Corte è sottoposta, nella forma di un riscontro effettivo ai sensi della legge 11 luglio 1897, n. 256, e del relativo regolamento approvato con regio decreto 23 dicembre 1897, n. 532, una parte soltanto dei numerosi magazzini dello Stato.

È noto che il concetto informatore di tale legge fu quello di sottoporre ad un controllo non solo cartolare, ma anche effettivo, mediante ricognizioni, le reali giacenze di magazzino dei materiali profferiti dalle loro scritture. Questo concetto non venne peraltro tradotto in atto, e la legge che ne derivò, oltre a limitare la sua portata a taluni magazzini, segnatamente a quelli militari, non ebbe che il nome di riscontro effettivo, poiché le sue norme si limitarono alla sola materia della compilazione e della revisione delle contabilità relative.

Nei cinque esercizi considerati dalla presente relazione i magazzini soggetti all'accennato controllo sono stati i seguenti:

ESERCIZIO	Magazzini dipendenti dai Ministeri				
	Guerra	Marina	Africa Italiana	Pubblica Istruzione	TOTALE
1942-43 . . . . .	565	140	2	2	709
1943-44 . . . . .	572	151	2	2	727
1944-45 . . . . .	231	77	—	2	310
1945-46 . . . . .	355	96	—	2	453
1946-47 . . . . .	362	100	—	2	464

2. — A ragione della scarsezza del personale di cui dispone, la Corte ha potuto esaminare solamente 1532 contabilità le quali hanno dato luogo a 825 rilievi riguardanti incompleta documentazione, mancanza di quietanze di versamento in Tesoreria dell'importo delle cessioni di materiali a pagamento, errori nella formazione dei documenti e nei calcoli, omissione di requisiti essenziali negli ordini di scarico, riassunzione in carico di materiali indebitamente scaricati, ricupero di somme addebitate per mancanze o deterioramento di materiali, discordanze tra inventari ed ordini di carico o di scarico, infrazioni a disposizioni di legge o di regolamento, ecc.

Ai suindicati rilievi le Amministrazioni hanno sempre ottemperato completando la documentazione, rettificando gli errori e le discordanze e provvedendo alle opportune regolarizzazioni.

Alla fine dell'esercizio 1946-47 dovevano ancora pervenire alla Corte dai suddetti magazzini 3221 contabilità così suddivise:

ESERCIZIO	Guerra	Marina	Africa Italiana	Pubblica Istruzione	TOTALE
1936-37 . . . . .	—	2	—	—	2
1937-38 . . . . .	—	5	—	—	5
1938-39 . . . . .	—	6	—	—	6
1939-40 . . . . .	23	22	—	—	45
1940-41 . . . . .	252	44	2	—	298
1941-42 . . . . .	401	59	2	—	462
1942-43 . . . . .	514	95	2	—	611
1943-44 . . . . .	564	110	2	1	677
1944-45 . . . . .	229	35	—	2	266
1945-46 . . . . .	345	53	—	2	400
1946-47 . . . . .	365	82	—	2	449
Totali . . . . .	2.693	513	8	7	3.221

3. — La ritardata resa delle contabilità suddette è da attribuire alla sospensione del riscontro effettivo per la durata della guerra, con il conseguente esonero dalla resa dei conti dei magazzini militari, disposto con l'articolo 84 ultimo capoverso del regio decreto-legge 21 luglio 1940, n. 856, ed alle vicende belliche, le quali hanno impedito a numerosi consegnatari di produrre le contabilità a causa della loro distruzione parziale o totale.

Va notato, in argomento, che i magazzini dell'Aeronautica militare non sono finora sottoposti al controllo di cui all'accennata legge 11 luglio 1897, n. 256, sebbene tale controllo sia stato previsto anche per essi con il regio decreto 28 marzo 1915, n. 318.

È stata richiamata al riguardo, e finora inutilmente, l'attenzione dei competenti Ministeri del tesoro e della difesa affinché sia provveduto agli adempimenti richiesti dall'art. 35, 3° comma, del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214.

È inoltre da notare che di fronte alla strana situazione che è venuta a verificarsi per il fatto che la legge sottopone al controllo effettivo, di nome e di fatto, soltanto una parte dei magazzini dell'esercito e della marina, senza comunque considerare la rimanente parte dei magazzini delle Forze armate e quelli delle altre Amministrazioni statali, potrebbe considerarsi se non sia opportuno o estendere la legge anzidetta a tutti indistintamente i magazzini dello Stato, o invece abolire il previsto controllo, avuto anche riguardo che i conti di cui si tratta, per il loro carattere di conti giudiziali, vengono sottoposti alla competente Sezione giurisdizionale per il giudizio di sua spettanza.

Riesce, poi, evidente che il controllo, ove venisse conservato, dovrebbe essere reso veramente effettivo, integrando la revisione cartolare delle contabilità con ricognizioni dirette delle consistenze, a mezzo di ispettori, com'è previsto dall'articolo 33 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

#### § 4. — LA VIGILANZA E IL CONTROLLO SULLE CAUZIONI DEI CONTABILI DELLO STATO

1. — L'articolo 73 della legge sulla contabilità generale prescrive che gli agenti e i funzionari dello Stato sono esonerati dal prestare cauzione, e pertanto il compito affidato alla Corte dei conti in questa materia è di proporzioni relativamente modeste.

Essa si occupa, infatti, soltanto delle cauzioni date dai gestori dei banchi lotto, dai ricevitori postali, dai ricevitori provinciali delle imposte, dai magazzinieri delle privative ed infine dagli amministratori dei *Fogli degli annunzi legali*.

Le cauzioni attualmente in atto superano le 30.000 ed il compito della Corte si concreta nel controllare, attraverso l'apposizione del visto ai relativi atti, se esse sono prestate nella misura prescritta dalle varie disposizioni, nel registrarle, nel seguirne i trapassi, le riduzioni, le restituzioni, le cancellazioni e gli eventuali incameramenti quando si verificano irregolarità nelle gestioni con conseguenti responsabilità pecuniarie a carico degli agenti interessati (articolo 37 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214).

2. — Nel quinquennio al quale si riferisce la presente relazione, il lavoro svolto si compendia nel prospetto seguente:

ESERCIZIO	Decreti di approvazione, vendita o svincolo	Decreti di nomina, promozioni e trasferimenti di contabili	Decreti di approvazione di cauzioni per ricevitorie postali	Rilievi	RICUPERI
1942-43 . . . . .	1.580	358	1.695	118	L. 126.324
1943-44 . . . . .	460	63	490	22	» 22.580
1944-45 . . . . .	296	7	189	51	» 4.388
1945-46 . . . . .	535	—	1.355	154	» 25.207
1946-47 . . . . .	1.118	1.945	850	151	» 33.621

La contrazione del lavoro che appare negli esercizi dal 1943-44 al 1945-46 è dovuta alle contingenze di guerra.

Sembrirebbe utile che l'ammontare delle cauzioni prestate dai contabili, rimaste invariate, venisse adeguato al valore attuale della moneta, troppo esigue risultando le misure originarie rispetto allo sviluppo assunto dalle gestioni garantite.