
PARTE QUARTA

IL CONTROLLO SULLE AMMINISTRAZIONI AUTONOME E SULLE SPECIALI AZIENDE STATALI

1. — Il controllo della Corte dei conti sulle Amministrazioni autonome e sulle speciali aziende statali si esplica con modalità particolari, a norma di speciali disposizioni che sono richiamate dall'articolo 28 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Sotto tali voci si raggruppano, solitamente, enti, aziende e gestioni delle specie più disparate, aventi però un carattere comune, in quanto, pur fruendo esse di una certa autonomia amministrativo-contabile, fanno pur sempre capo alla organizzazione diretta dello Stato. Si tratta, in massima parte, di aziende che svolgono attività riservata allo Stato e che questo, in considerazione della natura intrinseca di particolari servizi da prestare alla collettività, o delle caratteristiche di speciali interessi pubblici da tutelare, o delle modalità di conseguimento di speciali entrate fiscali od anche della eccezionalità o indipendenza delle fonti da cui si ritraggono i mezzi necessari alla prestazione di determinati servizi pubblici, in tutto o in parte derivanti o comunque connessi al funzionamento dei servizi stessi, crea ed organizza in maniera distinta dal complesso delle attività facenti capo al proprio comune bilancio.

Lo Stato, in sostanza, non trasferisce, come avviene per i così detti enti parastatali, alcune delle sue prerogative o l'esercizio di determinate funzioni o servizi o attività sue proprie ad un ente da sé distinto e separato, ma delimita, senza staccarle dal proprio seno, alcune particolari funzioni o servizi od attività e conferisce loro una certa autonomia di prevalente ordine amministrativo, donde ha origine l'amministrazione o gestione speciale che, è bene ripeterlo, resta pur sempre amministrazione o gestione di Stato.

È da notare, a questo punto, anche a conforto di quanto in appresso sarà detto circa la necessità di non aumentare, nell'interesse della collettività, il numero degli organismi in parola, che nella nozione di *gestione statale autonoma*, almeno nella sua normale accezione, è, in certa guisa, implicito il concetto di limitazione delle attività private. In effetti, mentre l'attività che lo Stato assume e svolge a mezzo delle aziende autonome, o di alcune fra le più importanti, si presta, per sua natura, ad essere esercitata dal privato, a quest'ultimo, in dipendenza appunto dell'assunzione del servizio o dell'attività da parte dello Stato, viene di solito inibita o limitata la facoltà di esercitarne una concorrente, il che dà luogo a un vero e proprio regime statale di monopolio.

Le attività in parola restano in buona parte vincolate alle condizioni ed alle fluttuazioni dell'economia e del mercato, interno ed internazionale, tanto che assai di frequente esse si svolgono sotto forma di impresa industriale o commerciale, ma sono pur sempre rivolte o alla migliore organizzazione di un servizio di interesse pubblico o al conseguimento di speciali entrate fiscali, o alla più vigilante tutela di una parte specifica dei beni, patrimoniali o demaniali, dello Stato.

Ai fini della presente relazione necessita, peraltro, far cenno, in questo capitolo, oltre che delle Amministrazioni autonome e delle aziende speciali nel senso più proprio della parola, di tutte quelle gestioni che per motivi diversi, e spesso del tutto contingenti e provvisori, risultano staccate dal bilancio dello Stato e che danno luogo a contabilità separate e distinte da esso, alcune delle quali vanno eliminandosi o trasformandosi, ma la cui creazione o il cui mantenimento non trovano in qualche caso sufficiente giustificazione, e talora contrastano con i principi della unicità e dell'assolutezza cui deve essere improntata la gestione delle entrate e delle spese statali.

2. — Riassumendo, si possono distinguere tre gruppi di gestioni autonome:

A) *Aziende statali con ordinamento speciale e con carattere di impresa industriale o commerciale* (bancaria o assicurativa in senso stretto). Rientrano in questo gruppo: *l'Amministrazione autonoma delle poste e dei telegrafi, l'Azienda autonoma dei telefoni dello Stato, l'Am-*

ministrazione autonoma dei monopoli di Stato, l'Officina carte valori dell'Istituto poligrafico dello Stato (aventi carattere di imprese industriali vere e proprie), e inoltre, almeno in un certo senso, *la Cassa depositi e prestiti e le gestioni annesse* (aventi carattere di imprese bancarie), nonché gli *Istituti di previdenza* da essa Cassa amministrati (costituiti attualmente in Direzione generale autonoma alla dipendenza del Ministero del tesoro in virtù del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1 settembre 1947, n. 883), aventi carattere di istituti assicurativi.

B) *Aziende speciali concernenti la creazione, la manutenzione, lo sviluppo di speciali beni demaniali o patrimoniali dello Stato.* Rientrano in questo gruppo: *l'Azienda autonoma delle strade statali, l'Azienda delle foreste demaniali, le Aziende termali di Salsomaggiore e Castrocaro* gestite direttamente dallo Stato.

C) *Gestioni speciali aventi autonomia, puramente contabile, a causa delle origine o della destinazione dei relativi fondi.* Vi rientrano: *l'Amministrazione del Fondo per il culto, il Fondo di beneficenza e di religione per la città di Roma, la gestione dei patrimoni riuniti ex economali, la gestione degli uffici del lavoro portuali, il Fondo speciale delle Corporazioni, il Fondo di massa del Corpo della guardia di finanza, il Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia delle carceri, il Fondo speciale degli archivi notarili, alcune speciali contabilità scolastiche e universitarie, e infine la Cassa di ammortamento del debito pubblico interno dello Stato* sino alla data della soppressione.

I risultati contabili dei conti consuntivi delle gestioni autonome, che si presentano allegati a quello dello Stato, trovano la loro specifica esposizione nel Rendiconto generale, tranne che per le Amministrazioni delle ferrovie dello Stato, delle poste e telegrafi, dei servizi telefonici, i cui conti vengono parificati a parte e formano oggetto di distinte relazioni, espositive e riassuntive, cui si fa rinvio.

Lo stesso è da dirsi per la Cassa depositi e prestiti, le gestioni annesse e gli Istituti di previdenza, la cui autonomia e specialità di bilancio possono considerarsi assolute, tanto che i relativi rendiconti non rientrano tra quelli da presentarsi allegati al rendiconto dello Stato, anche perché il relativo esercizio finanziario è ad anno solare e non coincide perciò con quello dello Stato.

Per le minori gestioni, invece, i risultati, le osservazioni e le proposte vengono riassunti nella presente relazione generale.

Si reputa opportuno, comunque, premettere a questo punto, qualche breve considerazione sulle gestioni autonome in genere, sul loro funzionamento e sulla loro attività durante gli esercizi finanziari dal 1942-43 al 1946-47, periodo che, purtroppo, coincide con le maggiori sventure del Paese, legate alla guerra nefasta, al crollo del regime fascista, alla occupazione militare straniera ed al lento, faticoso risorgere nel turbinoso dopoguerra.

3. — Quale importanza possano assumere, e non soltanto nell'area della gestione finanziaria del Paese, le grandi aziende statali delle comunicazioni, è stato ancora una volta confermato dalla crisi profonda che le ha travagliate nel recente passato.

Assurte ad elementi essenziali della strategia e della economia bellica, le Ferrovie dello Stato e in minor misura anche le Poste e Telegrafi finirono col perdere, nel marasma degli eventi, la precipua funzione di civile progresso, sociale ed economico, che ne aveva sin dalla prima costituzione sorretta e potenziata la compagine.

Sotto la crescente pressione degli avvenimenti politici, prima, e per effetto della conflagrazione mondiale in prosieguo, cadeva ogni argine di autonomia e veniva indebolito quel presidio di saggia ed oculata gestione e di perfetta organizzazione tecnica che aveva costituito per l'Italia una tradizione di competenza e di progresso additata ad esempio in tutto il mondo.

Per effetto della guerra le aziende, e quella delle Ferrovie dello Stato in prima linea, videro distrutta una parte imponente del proprio patrimonio e sconvolta ogni efficienza funzionale.

Pur tuttavia dall'immenso disastro riemersero intatte energie latenti e un complesso vitalissimo di volontà, di attività, di competenze, onde ebbe inizio, al domani dell'ondata di sangue, quella ricostruzione che ebbe per antesignana l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, e della quale il Paese può andare giustamente fiero.

Non va dimenticato, però, che alla rinascita delle aziende molto concorsero sovvenzioni ed aiuti straordinari, interni ed esteri. Ma esse, dopo aver ritrovata in sé medesime la iniziale potenza di rinascita, vanno man mano rientrando nell'alveo antico, per quanto siano ancor lontane da quell'autosufficienza di mezzi e di organizzazione, che dovrà essere l'indice del ritorno assoluto alla normalità di gestione.

4. — Prima di esporre qualche dato riassuntivo circa il controllo della Corte dei conti sulle gestioni autonome, va ricordato che per quelle di tali gestioni che più sopra si sono classificate nelle categorie A e B, oltre quello di legittimità della Corte dei conti, sussistono altri controlli, assai importanti, se pure di diversa natura.

Può dirsi anzitutto che l'opera dei singoli Ministri, e in particolare di quello dei trasporti (già comunicazioni), riguardo alle ferrovie dello Stato, e di quello del tesoro (già finanze) per la Cassa depositi e prestiti, per le gestioni annesse e per gli Istituti di previdenza, si estrinsechi in prevalenza in un'azione direttiva, in quanto le deliberazioni concernenti le aziende rispettive spettano a speciali consigli di amministrazione, sul cui operato esercitano una vigilanza, di autentico carattere costituzionale, apposite commissioni parlamentari (veggasi per le ferrovie dello Stato la legge 15 giugno 1909, n. 372, articolo 72; per la Cassa depositi e prestiti il testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453).

Compito delicato della Corte dei conti, che viene esercitato per mezzo di uffici distaccati presso le aziende a norma dei rispettivi ordinamenti, è tra l'altro il controllo sull'osservanza delle norme riguardanti le attribuzioni dei vari organi preposti alle aziende medesime, attribuzioni, peraltro, non sempre chiaramente definite dalle norme stesse, per cui non di rado si verificano interferenze estranee al concetto dell'autonomia e comunque contrastanti allo spirito dei vari ordinamenti.

In definitiva può dirsi che mentre i consigli di amministrazione deliberano alcuni tra i più importanti provvedimenti relativi alle aziende, le Commissioni parlamentari presiedono alla osservanza dei bilanci, alla conservazione, tutela ed incremento del patrimonio e in particolare vigilano al più opportuno ed oculato investimento dei fondi disponibili. Non è fuor di posto richiamare a questo punto l'attenzione del Parlamento sulla necessità che la materia degli investimenti, attualmente appena adombrata da scarse e insufficienti disposizioni, venga disciplinata organicamente, a controllo e a tutela di una parte, a volte rilevantissima, dei pubblici fondi.

In massima il controllo della Corte sugli atti delle grandi Amministrazioni autonome si esercita in via successiva, essendosi riconosciuta, sin dal loro sorgere, in dipendenza appunto del carattere d'impresa industriale che le contraddistingue, la necessità di assicurare ai provvedimenti da esse emanati la immediata eseguibilità, condizione per potersi raggiungere, in molti casi, con la necessaria rapidità ed efficacia, gli scopi fissati.

Ma anche a tale proposito necessita rilevare come, per le Amministrazioni in parola, l'aver voluto generalizzare ad ogni specie di provvedimento da esse emanato il sistema del controllo successivo, mentre ha finito col ridurre di molto la portata e l'efficacia del controllo medesimo, ha creato altresì nelle Amministrazioni una serie di inconvenienti non lievi, determinati, oltre a tutto, dal fatto che l'adempimento a rilievi postumi importa quasi sempre rettifica o revoca di provvedimenti già eseguiti o in corso di esecuzione, il che determina aumento di lavoro e complicazioni burocratiche sicuramente più gravi di quelle che si son volute evitare.

Può dirsi, in verità, che presso le Amministrazioni autonome a controllo successivo (Ferrovie dello Stato, Poste e Telegrafi e Telefoni, Monopoli, Foreste demaniali) tutta la parte dei provvedimenti concernenti il personale e la quiescenza, anche se oggetto di speciali discipline legislative, ben avrebbe potuto assoggettarsi a controllo preventivo di legittimità, in quanto l'ipotetico ritardo nella loro esecuzione, per effetto del controllo preventivo della Corte dei conti, non avrebbe di certo potuto intralciare, per la stessa natura dei provvedimenti, il ritmo della gestione industriale, necessariamente improntato a criteri di celerità e di minor formalismo.

Il controllo successivo avrebbe quindi potuto limitarsi ai soli atti (decreti, contratti ecc.) di cui non sia possibile concepire la ritardata esecuzione senza associarvi l'idea di un possibile danno agli interessi contingenti delle Amministrazioni.

E ciò è tanto vero che qualcuna fra queste, nell'intento di ovviare agli accennati inconvenienti, ha finito con l'adottare, in taluni casi o per determinate categorie di atti, un sistema interno di preventiva comunicazione dei provvedimenti, allo scopo di ottenere in tal modo, attraverso il tempestivo esame di legittimità da parte degli Uffici di controllo, la garanzia che l'atto non dovrà poi venir revocato o modificato, a seguito di osservazioni dei predetti Uffici, durante o dopo la fase di esecuzione.

5. — Premesso quanto innanzi in ordine alla natura, ai caratteri distintivi, al funzionamento delle aziende autonome nel periodo in esame, e dopo i brevi cenni esposti sulla portata del controllo della Corte dei conti, si ritiene opportuno precisare fin da ora le osservazioni e le proposte che si ricavano da tali cenni e che traggono origine anche dalla lunga esperienza che l'esercizio dell'attività del controllo conferisce alla Corte stessa.

In primo luogo è a dirsi che non sarebbe augurabile vedere accrescere, nel rinnovato clima democratico, il numero delle aziende autonome di Stato, che solo gravi esigenze d'ordine sociale in genere, economiche e finanziarie in particolare, nonché imperiose necessità organizzative e di divisione del lavoro statale possono giustificare, concorrendo anche condizioni obiettive di possibilità.

È indubbio che una eccessiva suddivisione di organismi e di funzioni statali, creativa di bilanci particolari, può comportare il costituirsi di compartimenti-stagno con la conseguente necessità di sempre nuove e complesse discipline giuridiche. Non può non rilevarsi, infatti, che il moltiplicarsi di grandi aziende autonome finisce col determinare un pericoloso frazionamento del sistema finanziario statale e che il cittadino contribuente, il quale ha il diritto di conoscere e di controllare, anche nel dettaglio, le varie voci di entrata e di uscita, che determinano il bilancio dello Stato, rischia di smarrirsi in un ginepraio di addendi e non può ottenere una chiara, organica e completa visione di quanto possa riferirsi alla vita finanziaria del suo Paese, se non provvedendo del suo meglio a ricongiungere le sparse membra del pubblico denaro.

Altra e non meno grave conseguenza delle gestioni autonome è il moltiplicarsi parallelo di speciali ordinamenti legislativi per tutto quanto attiene al costituirsi, al funzionamento, allo sviluppo di questo o quel limitato settore della vita nazionale.

E mentre sovente ben si potrebbe far ricorso, massime per quanto riguarda gli organi, i controlli, le forme, il personale, la quiescenza, al tronco sperimentato della comune legislazione, pullula intorno al nuovo organismo tutta una congerie di norme speciali, talora derogative, non del tutto e non sempre giustificate dalla specialità obiettiva della materia. Trae origine da ciò la difficoltosa indagine sui principi e sulle norme da applicarsi nel caso concreto, nonché il contrasto tra principi e norme d'ordine generale e principi e norme speciali, e la necessità — laddove la disciplina risulti equivoca o inesplícita — di fissare con esattezza il campo d'imperio dei secondi rispetto ai primi o viceversa.

Non di rado le aziende, forse partendo da un malinteso concetto di autodisciplina che le svincola dal diritto comune, premono nel senso della specifica ed autonoma disciplina normativa. E poichè di fatto non si è potuto far luogo in ogni campo d'autonomia ad una speciale regolamentazione nettamente distinta da quella ordinaria, sorge la pretesa erronea di una carenza legislativa che — nell'urgenza di provvedere — determina una prassi anomala in contrasto con i principi e con le norme generali. Queste ultime, invece, quando non sia diversamente disposto da speciali norme, dovrebbero spiegare in pieno la loro efficacia.

Tale fenomeno si va verificando, in certa guisa, in seno alle grandi aziende di natura industriale, specie per quanto concerne determinate e importanti materie oggetto della legge e del regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonché per quanto concerne molta parte della materia del personale e della quiescenza. E in proposito il controllo successivo non può certo costituire una sufficiente ed efficace remora.

6. — Riassumendo, meritano particolare segnalazione, per quanto concerne le Amministrazioni autonome, le seguenti esigenze:

1°) che non ne sia aumentato il numero, a tutela dell'unità e della organicità delle funzioni statali e del relativo bilancio;

2°) che siano ridotte o eliminate le sovvenzioni o contribuzioni del Tesoro, dirette o indirette, alle gestioni autonome, le quali, appunto perché tali, dovrebbero ritrarre dalla propria organizzazione i mezzi necessari e sufficienti al loro funzionamento;

3°) che sia perfettamente delimitato, da apposite norme giuridiche, il campo in cui devono esplicarsi i compiti e le funzioni delle aziende, nonché l'attività dei rispettivi organi anche in rapporto ai compiti, alle funzioni ed all'attività diretta dello Stato: esigenza questa più vivamente intesa in rapporto alle attribuzioni deliberative dei consigli di amministrazione ed a quelle di sindacato e di vigilanza delle Commissioni parlamentari e del Ministro competente;

4°) che sia disciplinata organicamente, per la sola parte in cui non sia possibile e conveniente, date le speciali esigenze tecnico-amministrative dell'azienda, far ricorso al diritto comune, l'attività di gestione con particolare riguardo alla stipulazione, approvazione ed esecuzione dei contratti ed agli investimenti patrimoniali;

5°) che sia infine esplicitamente consacrato il principio dell'applicabilità delle norme comuni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sullo stato giuridico dei dipendenti e sul trattamento di quiescenza, quante volte gli ordinamenti particolari non contengano norme speciali e derogative e non possa da esse ricavarsi uno specifico criterio interpretativo;

6°) che sia accolto, sia pure con opportune ma tassative esclusioni in ordine a determinati atti o a determinate materie, il principio del controllo preventivo della Corte dei conti sui provvedimenti delle Amministrazioni autonome, controllo necessario ad integrare quella più efficace e penetrante azione di accertamento della legalità attraverso cui viene tutelata e garantita l'esatta e regolare gestione del pubblico denaro.

E su quest'ultimo punto reputasi opportuno segnalare in particolare modo gli inconvenienti cui ha dato luogo la dizione dell'articolo 6 del regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, col quale venne istituita la speciale Amministrazione dei monopoli di Stato. Detto articolo stabilisce che « la Corte dei conti vigila sulla riscossione delle entrate, fa il riscontro consuntivo delle spese dell'Amministrazione autonoma ed ha il diritto di ricevere tutti i documenti dai quali traggono origine le spese ». Aggiunge, poi, che « le attribuzioni della Corte dei conti si esercitano per mezzo di un Ufficio speciale da istituirsi presso la Direzione generale con personale già appartenente alla Corte stessa ». E la riferita poco felice dizione ha dato luogo in più occasioni a notevoli contrasti d'interpretazione tra l'Ufficio della Corte e l'Amministrazione controllata, la quale, tra l'altro, ha persino sostenuto che la dizione « personale già appartenente alla Corte stessa » porti a configurare un Ufficio di controllo che, pur esercitando le funzioni della Corte dei conti, sia costituito da personale che non faccia più parte della medesima.

Si impone, ad avviso della Corte, una modificazione del predetto articolo in modo che, pur tenendo conto del carattere industriale dell'azienda e della necessità che essa ha di agire con la necessaria rapidità, si determinino in modo preciso gli atti soggetti al controllo preventivo, tra i quali saranno da annoverare i contratti e le autorizzazioni di spese per lavori e forniture in economia di rilevante importo.

7. — Sull'attività delle Amministrazioni autonome, come su ogni altra attività di amministrazione, hanno esercitato notevole influenza gli avvenimenti politici e militari che caratterizzarono il periodo della gestione in esame, specialmente nel tempo che va dal 1° luglio 1942 al 30 giugno 1945.

È noto, infatti, che il controllo parlamentare sulle spese pubbliche, già ridotto a mera parvenza in clima di dittatura, aveva cessato anche formalmente di esistere nel periodo bellico anteriore all'armistizio e che il successivo smembramento del Paese ad opera della sedicente repubblica sociale finì per rendere praticamente inoperante l'azione delle Amministrazioni centrali fino alla data della liberazione di Roma, salvo nella parte del territorio nazionale nella quale si era consolidato il Governo legittimo, sotto i cui auspici si iniziava la rinascita dello Stato Italiano e la ricostituzione delle pubbliche Amministrazioni.

Dall'armistizio alla fine del giugno 1944 l'attività delle grandi aziende autonome statali ed in conseguenza l'opera di controllo della Corte dei conti si svolsero in via del tutto sporadica e limitata, e di essa residuano scarsi e imprecisi elementi specie per quanto attiene alla gestione della sedicente repubblica sociale, anche perché la maggior parte delle scritture, trasferite nell'Italia settentrionale, non vennero in seguito recuperate.

Nel luglio del 1944 l'attività delle aziende riprese un certo ritmo di normalità, poiché si rese possibile ricostituire in Roma gli uffici dell'Amministrazione centrale. E questa attività andò poi intensificandosi con la graduale liberazione del territorio nazionale.

Passando ad esaminare le singole gestioni, si osserva quanto segue.

8. — *Monopoli di Stato.* — Il regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, che stabilisce l'assetto amministrativo-contabile e l'ordinamento organico dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, statuisce all'articolo 6, come si è detto, che la Corte dei conti vigila sulla riscossione delle entrate, fa il controllo consuntivo delle spese dell'Amministrazione autonoma e ha il diritto di richiedere e ricevere tutti i documenti dai quali traggono origine le spese.

La cessazione del controllo preventivo generale, in precedenza vigente, è regolata, con norma transitoria, dal 2° comma del predetto articolo 6, ed è la riprova del preconcetto che il controllo preventivo non possa conciliarsi con le esigenze del funzionamento delle Amministrazioni autonome. E l'Amministrazione dei monopoli ha dato alla norma la più larga interpretazione, limitandosi a sottoporre al controllo preventivo i soli atti a carattere normativo e quelli riguardanti il personale, mentre gli atti di maggior rilievo e che richiedono a più giusto titolo un controllo tempestivo sono i contratti passivi.

Nel periodo bellico l'Azienda dei monopoli ha subito gravi danni, sia per la distruzione di molti impianti e di vaste coltivazioni, sia per l'ingente afflusso di prodotti esteri in dipendenza dell'occupazione straniera, per la scarsa e deficiente manipolazione delle materie prime e

sovratutto per l'imperversare del così detto mercato nero, che nei confronti dei tabacchi fini col sostituire, fino a tutto il 1945, il contrabbando organizzato al monopolio statale.

Alla susseguita riorganizzazione dell'Amministrazione si è accompagnata una efficiente ripresa delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

Si segnala, qui di seguito, qualcuna delle questioni esaminate.

Fu rilevata la illegittimità di un decreto ministeriale del 2 febbraio 1945, successivo ad altro in data 28 dicembre 1944, che portava un aumento al prezzo dei fiammiferi con decorrenza dal 16 febbraio 1945, poiché tale aumento, che seguiva alla distanza di poco più di un mese quello disposto dal precedente decreto con decorrenza dal 1° gennaio 1945, era in contrasto con la norma contenuta nell'articolo 6, comma 2°, del regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, che approvava la speciale convenzione tra l'Amministrazione e il Consorzio industrie fiammiferi. Tale norma, infatti, stabiliva, fra l'altro, che la determinazione dei prezzi di vendita al pubblico doveva essere fatta ogni due anni. L'Amministrazione riconosceva fondato il rilievo, ma faceva presenti l'altissimo costo delle materie prime e le straordinarie esigenze dell'Erario, che reclamavano l'adozione di un nuovo provvedimento, atto ad armonizzare la disposizione del 1923 con le mutate esigenze dipendenti dallo stato di guerra. Ed in tale senso fu provveduto con l'articolo 1 del decreto legislativo 18 giugno 1945, n. 393.

Si mosse rilievo a provvedimenti del Direttore generale per riscatto di servizi ai fini di quiescenza (articolo 3 del regio decreto 27 giugno 1933, n. 703), per concessione di aspettative a favore di determinato personale (articolo 81, comma 2°, ed articolo 83, comma 3°, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960), per esonero dal servizio di prova e per riconoscimento di benemerienze di guerra, da considerarsi i due ultimi, rispettivamente, come veri e propri provvedimenti di nomina o di progressione in carriera (articolo 2, ultimo comma, del regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 26, e articolo 104 del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3084), nel riflesso che la loro adozione non poteva esser delegata al Direttore generale, rientrando nella esclusiva competenza del Ministro.

L'esame di alcuni provvedimenti di concessione di rivendita di monopoli, emanati sotto l'impero del sedicente governo della repubblica sociale italiana, portò ad assumere il criterio di massima che gli anzidetti decreti non potessero comprendersi tra i provvedimenti di nomina di dipendenti statali, contemplati nell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, sul riassetto della legislazione nei territori liberati, poiché i gestori delle rivendite dei generi di monopolio non sono da inquadrarsi tra i dipendenti dello Stato, essendo invece « concessionari di un pubblico servizio » attraverso la cui attività la Pubblica Amministrazione realizza e sviluppa la imposta sul consumo dei tabacchi e dei sali, dei quali lo Stato ha riservato a sé, per scopi fiscali, la produzione e la vendita. Ed al riguardo si osservava che la concessione, pur risolvendosi nel conferimento di potestà e facoltà proprie della Pubblica Amministrazione, non importa l'assunzione dei titolari nella organizzazione amministrativa, in quanto il concessionario non si trasforma in organo dell'Amministrazione, ma resta pur sempre un soggetto distinto dalla stessa, che agisce in nome proprio ed i cui atti non diventano mai atti soggettivamente propri dell'Amministrazione, costituendo, anzi, il carattere privato del soggetto, dal quale vengono esercitate le attività oggetto della concessione, una vera e propria caratteristica essenziale del rapporto, in contrapposto col carattere pubblico della funzione o del servizio.

Nè si mancava di rilevare che il carattere di dipendenti dello Stato non potrebbe ricavarsi neppure dalla potestà di controllo e di vigilanza spettante all'Amministrazione dei monopoli, o dalla potestà, che ad essa pure spetta, d'infliggere sanzioni disciplinari, in quanto tali aspetti del rapporto non sono esclusivi e caratteristici del rapporto di pubblico impiego. E si aggiungeva che nella terminologia giuridica l'espressione « dipendenti dello Stato » vuole significare non già qualsiasi forma di dipendenza o subordinazione ma, e soltanto, quella particolare forma di dipendenza che è caratteristica della subordinazione gerarchica e comprende *i funzionari, gli impiegati e gli agenti* della Pubblica Amministrazione, cioè tutti coloro che alla stessa sono legati da un rapporto di pubblico impiego; e si notava che, ad escludere la possibilità di configurare i concessionari di rivendita di generi di monopolio come dipendenti dello Stato, sta la mancanza di tutti gli estremi più specialmente caratteristici del rapporto di pubblico impiego. Infatti i detti concessionari non hanno uno stato giuridico, non ricevono uno stipendio, ma sono retribuiti con aggio sotto forma di decurtazione del prezzo di acquisto, non hanno diritto a pensione, nè sono legati all'Amministrazione da un rapporto di subordinazione gerarchica, essendo tenuti ad eseguire gli ordini del gestore del magazzino di vendita, che è un vero e proprio privato appaltatore.

L'esame di un decreto con cui l'Amministrazione, allo scadere del periodo massimo di aspettativa per motivi di salute di un suo dipendente, aveva adottato il provvedimento di di-

spensa dal servizio senza il previo parere del Consiglio di amministrazione, nella convinzione che si trattasse di cessazione automatica per la quale il detto parere fosse da considerare superfluo, diede modo di riaffermare il concetto che le vigenti disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati statali non consentono di configurare la possibilità di simili cessazioni automatiche dal servizio, occorrendo in tutti i casi un formale provvedimento preceduto dal parere del Consiglio di amministrazione. E fu notato altresì che il decorso del periodo massimo di aspettativa non comporta *de iure* la presunzione della inidoneità fisica al servizio, dovendo questa risultare, in ogni caso, da apposito accertamento medico.

In occasione dell'esame di provvedimenti di conferimento di appalti o di concessioni di rivendite si è avuto modo di conseguire una più esatta applicazione della norma concernente la esclusione per indegnità, sancita dagli articoli 55, 79 e 89 dell'ordinamento approvato con regio decreto 14 giugno 1941, n. 577. I provvedimenti, ritirati poi dall'Amministrazione in seguito alle osservazioni della Corte, riguardavano concessioni assentite a favore di persone condannate per reati previsti dall'anzidetto ordinamento e nei cui confronti non risultava intervenuta sentenza di riabilitazione.

A frequenti rilievi ha dato luogo la mancata osservanza della forme prescritte per i provvedimenti con cui si dispongono modifiche agli ordinamenti ed ai regolamenti nell'Amministrazione dei monopoli di Stato (regio decreto legislativo 18 febbraio 1946, n. 113, articolo 2, comma 1°), essendosi dovuto constatare che in molti casi era stata adottata la forma del decreto interministeriale, sia pure con riserva di riprodurne il contenuto in apposito atto legislativo, anziché quella, prescritta, del decreto del Capo dello Stato.

9. — *Officina carte valori dell'Istituto poligrafico dello Stato.* — Questa gestione non concreta un'azienda autonoma del tutto svincolata dal bilancio dello Stato, ma costituisce invece un servizio unificato di natura tecnico-industriale gestito dallo Stato e posto alle dirette dipendenze del Provveditorato generale, il quale presiede al relativo esercizio con appositi stanziamenti sul bilancio del Ministero del tesoro (già finanze).

L'Officina è destinata alla fabbricazione delle carte valori occorrenti alle Amministrazioni dello Stato e tale attività esercita in regime di monopolio assoluto. Ma essa può anche assumere identica fabbricazione per conto di enti pubblici e privati o di Stati esteri, dando luogo in tal guisa a vera e propria attività industriale di natura privatistica in regime di concorrenza.

Il sindacato della Corte, esercitato a mezzo di apposita Delegazione, si concreta nel vigilare, a norma dell'articolo 2 del regio decreto 10 aprile 1925, n. 398, che il processo di fabbricazione si svolga, in ogni stadio, in conformità delle disposizioni vigenti; che la produzione dei valori proceda, in esecuzione di disposizioni legislative, nella quantità autorizzata; che le carte valori prodotte siano munite dei voluti requisiti e delle impronte prescritte, ed infine che le spedizioni di esse siano fatte alle persone e agli uffici autorizzati a riceverle.

Si tratta, adunque, di vigilanza su operazioni, cioè su atti esecutivi di precedenti determinazioni, non su atti amministrativi nel senso più proprio. E poiché è di interesse pubblico che siffatte operazioni siano compiute con assoluta regolarità, esse si svolgono, nei casi in cui ciò sia possibile, alla presenza di un funzionario della Corte dei conti, che ne constata la regolarità e firma poi i relativi verbali. La vigilanza su determinati cicli di operazioni, dalla immissione nell'Officina della carta bianca alla spedizione dei titoli, assume particolare importanza in quanto la Delegazione della Corte dei conti è detentrica delle terze chiavi delle cosiddette *serre* e del *tesoro* nel cui ambito le operazioni solitamente si compiono.

L'importanza delle operazioni compiute dalla officina si desume facilmente ove si tenga presente che nel solo esercizio 1942-43 furono allestite carte valori per il seguente importo:

a) biglietti di Stato nei vari tagli da lire 1, 2, 5 e 10	L.	1.565.599.850
b) buoni della Cassa depositi e prestiti	»	200.000.000
c) buoni del tesoro ordinari 1942-43	»	157.857.855.000
d) buoni del tesoro novennali 5 per cento 1949	»	46.500.000
e) buoni del tesoro novennali 5 per cento 1951	»	40.242.529.000
f) cartelle prestito redimibile 5 per cento immobiliare	»	65.506.000
g) cartelle prestito nazionale 5 per cento	»	36.950.000

Insieme all'opera costante e diuturna di vigilanza sulla fabbricazione, allestimento e spedizione di tali titoli per importi così rilevanti, la Delegazione della Corte dei conti, le cui scritture, in registri, partitari e mastri, rendono agevole il controllo delle parificazioni mensili e la verifica dei conti giudiziali del consegnatario, nel periodo in esame ha contribuito al riconosci-

mento di numerosi *scarti* ed al relativo annullamento a norma di legge, previa constatazione e verifica.

L'Officina, che durante l'esercizio 1943-44 era stata decentrata, a causa degli avvenimenti politici e militari, nelle città di Novara, Bergamo e Milano e che, al fine di impedire la rimozione e l'esodo dei suoi impianti tecnici, aveva proseguito nel suo stabilimento di Roma una limitata produzione consistente nella fabbricazione di francobolli e marche assicurative, riprese poi la sua vasta attività negli esercizi successivi, prima nei limiti modesti consentiti dalle esigenze di riassetto dei propri servizi e poi — nell'esercizio 1946-47 — col normale ritmo di produzione delle carte valori e, per quanto attiene in particolare alla produzione dei titoli a debito dello Stato, con un notevole incremento, dovuto alla svalutazione monetaria verificatasi in conseguenza della guerra.

Nell'esercizio del suo sindacato la Corte dei conti ha constatato la regolarità delle operazioni relative alla produzione, conservazione e spedizione dei titoli ed ha proceduto nel contempo alla parificazione mensile delle scritture nonché all'esame dei conti giudiziali del consegnatario del magazzino tesoro. Detto esame ha dato luogo a numerosi rilievi di contenuto tecnico e contabile, integralmente accolti dall'Amministrazione.

10. — *Azienda autonoma statale della strada* (ora Azienda nazionale autonoma delle strade statali). — L'articolo 32 della legge 17 maggio 1928, n. 1094, istitutiva dell'Azienda, conferiva alla Corte dei conti gli stessi poteri e le medesime prerogative previste, in ordine all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dal regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258. E le norme relative sono rimaste sostanzialmente immutate nel periodo — succeduto alla soppressione dell'Azienda (decreto legislativo luogotenenziale 29 settembre 1944, n. 377) — in cui i servizi di competenza furono demandati agli organi del Ministero dei lavori pubblici, ed anche in seguito alla istituzione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (A. N. A. S.) disposta col decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 38, in luogo della precedente Azienda. La nuova Azienda ha iniziato la sua gestione dal 12 gennaio 1947, a termini del decreto legislativo presidenziale 14 gennaio 1947, n. 43.

Per la gestione in parola è da notare che si giustifica ancor meno la esclusione del controllo preventivo di legittimità, data la natura dei compiti ad essa affidati. Compito precipuo dell'Azienda è infatti la gestione, la tutela e la cura del patrimonio delle strade statali e la esecuzione delle opere a tal fine occorrenti.

Nel periodo al quale si riferisce la presente relazione l'attività dell'Azienda fu ristretta a limiti di tempo relativamente modesti, poichè nell'intervallo fra la soppressione dell'Azienda autonoma statale della strada e l'inizio del funzionamento dell'attuale Azienda nazionale le mansioni di sua spettanza furono espletate, come si è detto, dagli organi del Ministero dei lavori pubblici, che provvidero, in particolare, ad iniziare la ricostruzione del demanio stradale, gravemente inciso dalle immense devastazioni della guerra.

L'azione di controllo della Corte viene quindi considerata più particolarmente per il periodo precedente al settembre 1944. E può notarsi che l'esame degli atti portò a rilevare, in più occasioni, irregolarità ed inesattezze nei provvedimenti emanati dall'Azienda, e che questa aderì prontamente ai criteri suggeriti dalla Corte.

Si ebbe, tra l'altro, occasione di far presente:

che le spese di manutenzione dovevano limitarsi, in conformità della legge, alle sole strade classificate statali ed al periodo di tempo in cui la classificazione era rimasta in vigore: il provvedimento oggetto del rilievo concerneva manutenzione straordinaria di strade in territori di occupazione militare, non ancora classificate statali;

che l'affidamento a professionisti privati della compilazione di progetti per la esecuzione di opere pubbliche dello Stato, a mente dell'articolo 1 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, richiede che le relative norme siano stabilite con decreto del Ministro competente: il provvedimento oggetto del rilievo concerneva il pagamento di un compenso per la compilazione di un progetto di lavori stradali affidata verbalmente ad un privato professionista, senza la determinazione delle relative norme da parte del Ministro dei lavori pubblici;

che il collaudo tecnico di motocicli occorsi al Corpo militare della strada, effettuato dal Circolo ferroviario d'ispezione ai soli effetti della circolazione stradale, non poteva sostituire il collaudo amministrativo richiesto dall'articolo 121 del regolamento di contabilità generale dello Stato per accertare l'idoneità della fornitura e il perfetto stato degli automezzi al momento della consegna;

che non si possono affidare lavori per un importo comprensivo dell'aumento dipendente da perizia suppletiva, prima che questa sia stata regolarmente compilata ed approvata.

Nello scorcio d'esercizio dal 12 gennaio al 30 giugno 1947 sono stati sottoposti all'esame della Corte dei conti mandati diretti ed ordini di accreditamento, che non hanno dato luogo ad osservazioni degne di menzione.

11. — *Azienda di Stato per le foreste demaniali.* — Compito di tale Azienda è la gestione e l'incremento del patrimonio forestale, patrimonio che, per essere l'Azienda dotata di personalità giuridica propria, appartiene, per esplicita disposizione di legge, all'Azienda medesima (legge 5 febbraio 1933, n. 20, articoli 1 e 3).

Per la sua posizione di « ente morale autonomo » facente parte dell'Amministrazione governativa centrale, l'Azienda delle foreste demaniali rappresenta un'anomalia in seno alla organizzazione degli Uffici statali.

La Corte dei conti, in base all'articolo 5 della legge succitata, esercita su di essa le sue mansioni di controllo con le modalità e limitazioni più sopra ricordate. E nel periodo in esame la sua azione è valsa ad assicurare, mediante numerose osservazioni, che l'attività dell'Azienda, di prevalente natura contrattualistica, venisse esercitata nelle forme e con le garanzie fissate, oltre che da leggi speciali, dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, specie per quanto attiene alla competenza a deliberare ed approvare i contratti, nonché ai criteri per la determinazione di valore agli effetti dell'obbligo del parere preventivo del Consiglio di Stato, nei casi di stipulazioni distinte, contemporanee o successive, ma con identità di parti e di oggetto e con evidente carattere reciprocamente integrativo od aggiuntivo.

Rilievi in tal senso furono formulati, ad esempio, in un caso di cessione in utilizzazione ad una ditta di località boschive limitrofe, risultante da due distinti contratti contemporanei il cui importo congiuntamente considerato comportava l'obbligo del parere del Consiglio di Stato, che non risultava invece in precedenza richiesto, nonché in un altro caso di contratto aggiuntivo, stipulato a modifica di altro precedente che era munito del detto parere, e per il quale si era ommesso di richiederlo nuovamente.

Altre osservazioni della Corte ebbero ad oggetto provvedimenti del personale e precisamente la decorrenza della nomina, alcune volte stabilita in data anteriore al decreto di nomina; le dispense dal servizio non accompagnate dalla domanda degli interessati che ne potessero giustificare l'adozione; la nomina ad ufficiali della milizia forestale di candidati vincitori, disposta anteriormente alla registrazione del relativo bando di concorso; le promozioni al grado di sottufficiale in casi in cui gli organici non presentavano vacanze.

Furono oggetto di rilievo erronee liquidazioni di trattenute in conto migliorie boschive ed a titolo d'imposta generale sull'entrata ed irregolari imputazioni di spese a capitoli di esercizi scaduti anziché in conto competenza. E si ebbe a contestare la impossibilità di far luogo ad assunzione di impegni per spese concernenti il personale della milizia forestale fino a quando non si fosse provveduto al ripristino, nel bilancio, dei capitoli e degli stanziamenti relativi.

L'Amministrazione ha provveduto alle opportune rettifiche.

E si provvede altresì, dal Ministero delle finanze, su segnalazione della Corte, a completare e a chiarire la dizione di un articolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio 1944-45, onde consentire che del relativo stanziamento si potesse disporre per tutti gli scopi prefissi dall'apposita legge 22 aprile 1943, n. 395, articolo 16-bis.

Altre osservazioni hanno riguardato la formulazione, troppo generica, di alcuni capitoli di bilancio sui quali veniva autorizzata la emissione di ordini di accreditamento, nonché il richiamo puro e semplice che nel relativo decreto ministeriale veniva fatto degli articoli 283 e 284 del regolamento di contabilità di Stato, poiché tale richiamo non bastava a chiarire che l'autorizzazione medesima doveva ritenersi contenuta nei limiti fissati dai citati articoli, e infine la stipulazione di alcuni contratti di vendita di prodotti mediante licitazione privata non preceduta da regolare invito a tutte le ditte indicate nell'apposito elenco.

L'Amministrazione ha provveduto alle opportune regolarizzazioni.

È infine da notare che su segnalazione dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti fu emesso il decreto del Capo provvisorio dello Stato 13 marzo 1947, n. 684, portante norme relative al personale del Corpo forestale, seguito poi dal decreto legislativo 12 marzo 1948 n. 804, e che al riguardo è già stato ripetutamente segnalato al Ministero dell'agricoltura e foreste che occorrono ulteriori norme essendo incomplete quelle già emanate.

Con l'occasione si rileva che si è fatta presente anche l'opportunità di stralciare dal bilancio del Ministero per l'agricoltura tutti i capitoli dei servizi forestali, inserendoli nello stato di previsione dell'Azienda delle foreste.

12. — *Aziende termali di Salsomaggiore e Castrocaro.* — Per quanto concerne i beni o i complessi di beni patrimoniali dello Stato, per i quali la natura pubblicistica affiora non solo nella fase di acquisizione e destinazione dei cespiti relativi, ma anche nel vero e proprio processo di gestione, interessano in questa sede quelle imprese, industriali o commerciali che siano, gestite dallo Stato a mezzo di un'azienda speciale, fornita di autonomia tecnico-amministrativa.

A differenza di quanto avviene per le grandi Aziende dei servizi statali, nelle Aziende consimili al carattere pubblicistico si accompagna uno scopo di lucro, cioè lo scopo, anche esso pubblico, di assicurare allo Stato, con mezzi privatistici, un ulteriore cespite di entrata.

Rientrano fra tali complessi le Aziende termali di Salsomaggiore e di Castrocaro, un tempo concesse all'industria privata e passate poi alla gestione diretta dello Stato giusta il regio decreto 6 maggio 1935, n. 629, la prima, e giusta il decreto ministeriale 4 settembre 1936, emanato in base a facoltà consentita con regio decreto 9 luglio 1936, n. 1665, la seconda.

La gestione di Salsomaggiore, per la quale risultano presentati i rendiconti sino a tutto il 1945, ha dato luogo a qualche importante osservazione. È stato infatti rilevato che non sempre vien seguito il principio dell'autonomia, il quale comporterebbe netta separazione del bilancio aziendale da quello generale dello Stato.

Cospicue spese, afferenti a costruzioni, manutenzione straordinaria d'immobili, acquisto di mobili, arredi, macchine, sono state effettuate in base ad ordini ed autorizzazioni del Ministro delle finanze a carico dei fondi aziendali, mentre trattavasi di oneri estranei all'esercizio vero e proprio dell'Azienda, ma bensì attinenti alla conservazione e all'incremento del patrimonio ad essa conferito, per i quali le spese avrebbero dovuto erogarsi sugli appositi stanziamenti del Ministero e con l'osservanza delle norme di contabilità generale. Sono risultate altresì erogate a carico dell'Azienda, e in base a semplici disposizioni ministeriali, somme per partecipazioni azionarie a società varie, non autorizzate, come dovuto, da apposita norma di legge.

Per gli esercizi oggetto dei rendiconti esaminati dalla Corte non è stato infine adempiuto all'obbligo del versamento all'Erario dell'utile netto di gestione, il quale risulta invece accantonato a titolo di ammortamento e di deprezzamento del macchinario e degli attrezzi. Si appalesa quindi la esigenza di fissare con norme di legge la quota da devolvere a tale scopo, fermo rimanendo l'obbligo del versamento all'Erario dei rimanenti utili.

Per la cennata partecipazione azionaria ad altre aziende è stato provveduto, a seguito del rilievo della Corte, a dar sanatoria mediante il decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 1073, che autorizza il Ministero delle finanze a rilevare la partecipazione stessa rimborsando l'Azienda del corrispettivo valore. Anche per le restanti osservazioni l'Amministrazione ha provveduto nei sensi indicati dalla Corte, impartendo pure le opportune disposizioni per l'avvenire.

Per quanto concerne l'Azienda termale di Castrocaro è stato provveduto, su analoga osservazione della Corte, alla revoca di un atto di liberalità disposto a carico dell'Azienda e non autorizzato da alcuna norma di legge.

13. — Per un altro complesso di gestioni autonome il sindacato della Corte dei conti si effettua, in massima parte, attraverso l'esame dei rendiconti, che devono ad esso sottoporsi entro un certo termine dalla chiusura di ciascun anno finanziario.

A parte l'influenza degli eventi bellici e post-bellici, deve notarsi che, malgrado le numerose sollecitazioni rivolte dalla Corte dei conti, la maggior parte di queste gestioni presenta i propri consuntivi con ritardo di anni e quasi sempre in modo assai deficiente per quanto attiene a documentazione.

Per numerose Aziende, e riferibilmente al periodo di gestione in trattazione, risultano tuttora all'esame della Corte i rendiconti tardivamente presentati, onde la presente esposizione riesce necessariamente incompleta.

14. — Passando all'esame di tali gestioni, si rileva quanto segue:

Fondo per il culto - Fondo di beneficenza e religione della città di Roma - Patrimoni riuniti ex economali. — Le gestioni relative a queste fondazioni pubbliche traggono origine, com'è noto, dalla soppressione delle corporazioni religiose e dalla conseguente devoluzione al demanio dello Stato dei relativi beni, la cui rendita venne poi assegnata, in parte, attraverso le fondazioni stesse, ai servizi e alle spese di culto, preminente fra queste quella riguardante gli assegni ai membri del clero non sufficientemente provvisti. Ed è noto che la istituzione del Fondo per il Culto risale alla legge 7 luglio 1866, n. 8096.

In sede di controllo di ruoli di variazioni relativi a provviste riservate alla Santa Sede è stato rilevato che la relativa bolla pontificia non procedeva alla nomina del sacerdote candidato,

ma delegava, a tale scopo, l'Ordinario diocesano, il quale vi provvedeva a propria discrezione. Fu quindi osservato, con adesione dell'Amministrazione, che gli assegni dovevano avere decorrenza dalla data dell'atto di nomina vescovile, emanato in esecuzione della bolla, e non dalla data di emissione di quest'ultima, che costituiva mandato a nominare, non atto di nomina.

A proposito di retrocessione di locali a favore di chiese ex conventuali, a termini dell'articolo 8 della legge 27 maggio 1929, n. 848, è stato altresì affermato il principio che il trasferimento può e deve avvenire in piena proprietà nei soli casi in cui la chiesa sia fornita di personalità giuridica, e che, laddove ciò non si verifichi, possa farsi luogo soltanto a cessione in semplice uso a favore dell'autorità ecclesiastica preposta alla chiesa stessa.

In occasione dell'esame di un decreto ministeriale di prelevamento, dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, di somme da iscriversi al capitolo « residui passivi eliminati », allo scopo di effettuare il pagamento di debiti perenti ai fini amministrativi perchè non reclamati dai creditori, è stato, poi, rilevato che, in osservanza di quanto prescritto dall'articolo 40 della legge di contabilità generale dello Stato, i decreti del genere devono sempre e per tutte le somme oggetto di prelevamento essere accompagnati dalle esplicite richieste degli aventi diritto.

È stato infine restituito e non più riprodotto un decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con quello del tesoro, col quale, allo scopo di estendere agli insegnanti dei seminari teologici i miglioramenti economici disposti a favore del personale statale, veniva stabilita la corrispondente parificazione di grado, come prescritto, per i casi in cui non si fosse già provveduto, dall'articolo 14, commi 4° e 5°, del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722. Venne in proposito fatto rilevare che il personale in parola risultava già equiparato per legge agli insegnanti delle scuole medie.

15. — *Amministrazione autonoma degli Archivi notarili.* — Gli Archivi notarili, che presiedono, com'è noto, al deposito e alla conservazione degli atti notarili, vennero dichiarati finanziariamente autonomi con legge 16 febbraio 1913, n. 89, articolo 97. Lo stesso articolo stabilì che l'Amministrazione dei detti Archivi è soggetta al controllo della Corte dei conti.

Dall'entrata in vigore di detta legge all'emanazione dei regi decreti 27 ottobre 1937, n. 1876, e 10 ottobre 1941, n. 1273, ben trentasei complessi di norme varie hanno regolato il funzionamento e la gestione degli Archivi notarili, ed è perciò vivamente intesa l'esigenza di un testo unico che raccolga, integri e coordini la sparsa ed abbondante legislazione.

La materia del personale, composto di 450 unità all'incirca, non ha dato luogo a contestazioni sostanziali.

Quanto, poi, al controllo sulla gestione del bilancio degli Archivi notarili (da presentare allegato a quello della spesa del Ministero della giustizia) è da notare che quello preventivo è limitato per legge ai soli decreti concernenti pagamenti disposti direttamente dal Ministro in quanto attinenti alla gestione generale e complessiva (articolo 16 del regolamento approvato con regio decreto 6 maggio 1929, n. 970), non essendovi invece soggetti tutti gli altri pagamenti, compresi quelli delegati ai capi degli Archivi.

Inoltre, in deroga a quanto stabilito per ogni altra Amministrazione dello Stato, il Ministro della giustizia può autorizzare, con sua nota, il trasporto di uno stanziamento da un articolo all'altro dello stesso bilancio, le cui entrate e spese, a termini dell'articolo 179 del regio decreto 10 settembre 1914 n. 1326, sono appunto ripartite in articoli che tengono luogo dei normali capitoli.

Allo stato delle cose, in definitiva, la Corte dei conti non è posta in grado di tenere scritture per ogni categoria di spese o di esercitare il controllo sui più importanti decreti di autorizzazione. Del pari il controllo sui rendiconti non ha avuto possibilità di efficace esplicazione perchè l'invio degli elenchi trimestrali riassuntivi ed ancor più dei relativi documenti giustificativi è avvenuto, anche in periodi normali, in via del tutto sporadica e frammentaria. In proposito è stata rivolta viva sollecitazione alla competente Amministrazione.

16. — *Cassa di ammortamento del debito pubblico interno.* — Il principio che i prestiti pubblici interni dovessero estinguersi con gli avanzi effettivi di bilancio fu illusione costante di statisti e di giuristi. Tale principio fu assunto in molti Stati civili democraticamente ordinati, ed anche negli Stati che precedettero la unificazione d'Italia vissero istituzioni intese a conseguire lo scopo del progressivo ammortamento del debito pubblico interno.

Dopo che varie iniziative legislative avevano già tentato una limitata applicazione del detto principio, si addivenne, col regio decreto-legge 5 agosto 1927, n. 1614, alla creazione della Cassa di ammortamento del debito pubblico interno, le cui entrate, da devolversi all'ammortizzazione dei prestiti, avrebbero dovuto essere costituite essenzialmente dagli avanzi effettivi di bilancio,

che rimasero una nobile utopia. Vi concorsero invece numerosi stanziamenti a carico del Tesoro, assegnazioni di speciali entrate fiscali, cespiti vari derivanti dalla rinuncia ad assegni vitalizi, ordinari e privilegiati di guerra, o dalla cessione gratuita di polizze di guerra.

Dopo vita effimera, che rappresentò soltanto un saggio pratico della impossibilità non solo di ridurre il debito pubblico, ma bensì di frenarne il vertiginoso aumento, e dopo che due immani guerre ebbero per sempre annientata ogni speranza in proposito, la Cassa di ammortamento del debito pubblico venne soppressa con decreto legislativo luogotenenziale 19 aprile 1945, n. 256. Alla chiusura dei conti, rispetto ad un complesso di entrata per lire 1.437.560.832,88 figurarono spese per lire 1.423.457.258,16, onde il saldo attivo versato all'Erario risultò di sole lire 14.103.574,72.

17. *Fondo speciale delle corporazioni* — La legge 3 aprile 1926, n. 563, nel riconoscere alle associazioni sindacali la facoltà d'imporre contributi a carico dei datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti, stabilì che un decimo di essi dovesse devolversi alla costituzione di un fondo patrimoniale avente per iscopo la garanzia delle obbligazioni assunte dalle associazioni medesime.

In verità la preminente destinazione del fondo risultò quella fissata dall'articolo 4 del regio decreto 17 marzo 1927, n. 401, la copertura cioè delle spese occorrenti per indennità, diarie ed altre competenze spettanti ai membri del Consiglio nazionale delle corporazioni, ai presidenti e ai membri dei Consigli delle corporazioni, tanto centrali quanto locali, e delle altre commissioni funzionanti presso il Ministero delle corporazioni. Il citato articolo stabiliva altresì che la gestione del fondo era sottoposta a controllo consuntivo della Corte dei conti.

L'ultimo bilancio approvato fu quello relativo all'esercizio 1943-44.

Il Fondo risultò implicitamente estinto in dipendenza della soppressione del partito fascista (legge 2 agosto 1943, n. 704), dell'abolizione dei contributi a carico delle categorie professionali per l'Esposizione universale di Roma e per il disciolto partito nazionale fascista (regio decreto-legge 15 novembre 1943, n. 913) e degli altri contributi sindacali in genere (decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369).

18. — *Gestione speciale per gli Uffici del lavoro portuale*. — La istituzione degli Uffici del lavoro portuale, col compito di organizzare, distribuire, vigilare l'esercizio dei lavori portuali, risale al regio decreto-legge 1 febbraio 1925, n. 232. Con regio decreto legge 24 maggio 1931, n. 1277, ne venne disciplinata la gestione amministrativa e contabile. La gestione stessa, per i cui rendiconti consuntivi è previsto dall'articolo 11 di tale ultimo decreto il controllo della Corte dei conti, è costituita, all'attivo, da speciali contribuzioni a carico degli imprenditori portuali liquidate e riscosse dalle dogane, da sovvenzioni erariali, da proventi eventuali degli Uffici e, al passivo, da spese per il funzionamento di detti Uffici, per costruzione, manutenzione e affitto di locali, e da quelle occorrenti per i provvedimenti e per gli impianti atti a promuovere la elevazione fisica e morale e la tutela della classe operaia.

Amministrata dal Ministero delle comunicazioni sino a tutto il 17 novembre 1943, nel sud, ed a tutto aprile 1943, nel nord, la gestione speciale dalle date anzidette fu trasferita al Ministero della marina militare ed assunta poi dalla Marina mercantile a decorrere dalla istituzione del relativo Ministero.

Risultano presentati i consuntivi per il solo esercizio 1942-1943.

19. — *Fondo massa della guardia di finanza*. — La istituzione del Fondo risale ai primi anni della unificazione d'Italia e cioè al regio decreto 13 novembre 1862, n. 989, articolo 54, che approvava il regolamento organico delle *guardie doganali* e che lo destinava a provvedere al corredo dei sottufficiali, delle guardie e dei mozzi. Una prima organizzazione di esso venne poi fatta col regolamento approvato con regio decreto 4 maggio 1873, n. 1446, il cui articolo 18 stabiliva l'obbligo della presentazione di un rendiconto *sommario* alla Corte dei conti.

Numerose leggi si sono da allora susseguite, precisando i mezzi di entrata e le spese a cui il Fondo deve provvedere ed i compiti ad esso assegnati.

Il regio decreto-legge 4 settembre 1925, n. 1627, precisa l'obbligo della presentazione delle contabilità trimestrali concernenti riscossioni e pagamenti, dei rendiconti dei funzionari delegati nonché, nel termine di cui all'articolo 77 del regolamento di contabilità generale dello Stato, del rendiconto di ciascun esercizio, per la parificazione.

Le vicissitudini più volte rammentate e il conseguente ritardo nella approvazione e trasmissione degli atti e documenti contabili non ne hanno ancora consentito il tempestivo e approfondito esame.

20. — *Fondo generale degli agenti di custodia.* — Ogni agente di custodia delle carceri è tenuto a costituire un fondo individuale, e di determinato ammontare, devolvendo a tale scopo una parte degli assegni accessori ed eventualmente contribuendo volontariamente alla più sollecita integrazione del Fondo stesso. L'insieme dei fondi individuali va a formare il Fondo generale che ha per iscopo l'acquisto di vestiario, del cavallo, ecc., ed il saldo debiti vari in occasione della cessazione del servizio. Materialmente il Fondo generale è costituito dal complesso dei versamenti dei conti individuali, che si effettuano presso la Cassa depositi e prestiti, e dal frutto dei relativi investimenti.

Il regolamento del Corpo approvato con regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2584, all'articolo 210, ultimo comma, prevede altresì il riscontro consuntivo della Corte dei conti sulla gestione del Fondo generale, da effettuare *sulla base dei documenti acquisiti ai conti giudiziali*, che l'incaricato della gestione deve trasmettere entro il mese di settembre di ogni anno. Sono tuttora in corso le procedure per l'ammissione a discarico, a favore del funzionario incaricato, delle somme contabilizzate per il periodo di gestione di che trattasi.

21. — *Contabilità scolastiche dei Provveditorati e delle Università* — Tutti i provvedimenti concernenti lo stato giuridico di una vasta ed importante categoria di dipendenti statali, qual'è quella degli insegnanti elementari, sfugge ad effettivo controllo da parte della Corte dei conti perchè, mentre fa carico in definitiva al bilancio dello Stato, viene amministrata da organi decentrati, e cioè dai Provveditorati agli studi.

Sin dall'entrata in vigore della legge 4 giugno 1911, n. 487, con cui veniva disposto il graduale passaggio dell'Amministrazione scolastica elementare dalle dipendenze dei comuni a quelle dei consigli scolastici provinciali, e fino alla data di entrata in vigore del regio decreto-legge 1 giugno 1942, n. 675, detto personale è rimasto inquadrato in speciali ruoli provinciali con gerarchia ad esclusivo contenuto economico e con la corresponsione degli assegni da parte dei Provveditorati agli studi, a mezzo di speciali contabilità soggette al controllo consuntivo della Corte dei conti.

Dopo il regio decreto-legge n. 675 del 1942, concernente l'inquadramento degli insegnanti nei gradi gerarchici statali, ed ancor più a seguito del decreto legislativo 2 maggio 1947, n. 419, che ne disciplinò la carriera, la esigenza di un più efficace controllo sulle nomine, promozioni, trasferimenti, cessazioni e sul trattamento economico degli insegnanti elementari si è resa più viva e pressante.

L'importo ammesso a discarico dalla Corte dei conti durante l'esercizio 1942-43 sui rendiconti delle gestioni scolastiche dei Provveditorati agli studi fu di lire 303.309.528,57 così ripartito:

Rendiconti dell'esercizio 1936-37	L.	21.073.573,55
»	»	1937-38 » 43.034.206,11
»	»	1938-39 » 239.204.748,91

Su 63 contabilità pervenute, quelle in osservazione alla fine dell'esercizio risultavano complessivamente 31.

Furono rilevate:

a) inosservanze all'articolo 19 del regolamento approvato con regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224, per quanto concerne il versamento dei fondi disponibili entro il termine di chiusura dell'esercizio finanziario;

b) irregolari imputazioni di spesa a residui anzichè a competenza e viceversa;

c) violazioni delle norme di cui al detto regolamento ed a quello di contabilità generale dello Stato per quanto concerne i mandati di pagamento, la regolare compilazione dei titoli e la esattezza delle liquidazioni relative.

Risultano infine pervenuti alla Corte consuntivi di Università e Istituti superiori di istruzione ed Osservatori astronomici, riferibili agli esercizi 1942-43 e precedenti: quindici di essi furono oggetto di osservazioni contabili e diciassette sono stati riscontrati regolari.