
PARTE SESTA

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

1. — L'attività consultiva della Corte dei conti trova il suo fondamento nel regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, che ha reso obbligatorio il parere preventivo della Corte in Sezioni Riunite per tutti i provvedimenti legislativi che importino il conferimento all'Istituto di nuove attribuzioni e la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino il suo ordinamento e le sue funzioni, sia in sede di controllo che giurisdizionale; nonchè in altre particolari norme che contengono l'intervento della Corte nel procedimento di elaborazione dei provvedimenti relativi alle pensioni (1), ai servizi dell'Istituto poligrafico dello Stato, per quanto attiene alla fabbricazione delle carte valori (2), e, per il periodo che forma oggetto della presente relazione, agli ordinamenti amministrativo-contabili dell'Africa Italiana (3) e alla revisione dei conti degli enti mobilitati dipendenti dai Ministeri della marina e dell'aeronautica e delle altre Forze armate operanti indipendentemente dall'esercito, quali le truppe libiche e le forze militari impiegate in Africa orientale (4).

All'esame della Corte, che è stata a suo tempo udita, a norma dell'articolo 88 del regio decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, sullo schema di regolamento di contabilità generale, vengono inoltre sottoposti in via preventiva tutti i provvedimenti modificativi della legge e del regolamento di contabilità generale e, in più lato senso, del vigente ordinamento contabile.

La Corte, d'altra parte, ha ritenuto di non potere esimersi dal manifestare il suo avviso anche in altre materie, tutte le volte che ne è stata espressamente richiesta sia per la sua specifica competenza di organo di controllo che per la sua posizione costituzionale, che la pone fra i supremi organi dello Stato, sembrando che a tal fine possa essere utilizzata la facoltà contemplata dall'articolo 3 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (5), che consente al Presidente dell'Istituto di richiedere il parere delle Sezioni Riunite tutte le volte che lo reputi opportuno.

E ciò è apparso tanto più doveroso in un periodo così travagliato della vita nazionale come quello che forma oggetto della presente relazione e che comprende gli anni più difficili della guerra, l'immane sforzo dell'opera di ricostruzione e lo svolgimento della lunga crisi precostituzionale.

2. — La maggiore aliquota dei pareri preventivi richiesti alla Corte ha avuto peraltro per oggetto provvedimenti normativi intesi a rendere più sollecito il corso dei pagamenti.

Ed è appunto in vista di tale esigenza che le Sezioni Riunite della Corte, pur negando il loro assenso ad ogni limitazione delle funzioni di controllo esercitate in via preventiva — salvo in casi eccezionali e per periodi di tempo di ristretta durata —, si sono indotte, vincendo la tradizionale riluttanza dell'Istituto a decentrare i propri uffici di controllo presso le varie Amministrazioni controllate, a consentire alla costituzione di Delegazioni e di Uffici di controllo distaccati dalla Corte presso gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia e poi presso le corrispondenti Regioni (6); presso il Ministero dell'assistenza postbellica (7), al fine

(1) Articolo 202 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari, approvato con regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70.

(2) Articolo 4 del regolamento sui servizi del Provveditorato generale dello Stato, approvato con regio decreto 20 giugno 1929, n. 1058.

(3) Articolo 21 del regio decreto-legge 24 maggio 1937, n. 1079.

(4) Articolo 104 del regio decreto-legge 21 giugno 1940, n. 856.

(5) Regio decreto-legge 12 luglio 1934, n. 1214.

(6) Decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 414.

(7) Decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 701.

di consentire la pronta assistenza morale e materiale ai reduci, ai prigionieri e in genere a tutti coloro che a motivo della guerra erano rimasti privi di mezzi di sostentamento; e presso i Provveditorati regionali per i lavori pubblici (1), in vista delle assillanti e pressanti necessità della ricostruzione nazionale.

3. — Nello svolgimento di questa attività consultiva la Corte ha dato un fattivo contributo ad una più esatta formulazione tecnico-giuridica degli schemi di provvedimenti normativi ad essa sottoposti e non ha mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni proponenti sulle irregolarità che potevano riscontrarsi negli schemi predisposti, quali ad esempio la omissione della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del preventivo parere del Consiglio di Stato per l'emanazione degli atti regolamentari, e sulla necessità di appositi provvedimenti legislativi per la modifica di disposizioni legislative preesistenti, ancorché di contenuto meramente regolamentare. Ed a tale riguardo non si è mancato di insistere, tutte le volte che se ne è presentata l'occasione, sulla opportunità che venisse evitata la disciplina legislativa di materie puramente regolamentari; e ciò anche in ossequio alla gerarchia delle varie fonti normative ed al fine di non attrarre nell'orbita della legge la materia regolamentare, intesa a dare una più minuta disciplina ai rapporti giuridici ed ai procedimenti contabili e amministrativi.

In molti casi si è dovuto richiedere anche una più corretta redazione dell'intestazione, delle premesse e delle formule di esecutorietà adottate per gli schemi predisposti, oltre ad una più precisa formulazione del testo delle disposizioni proposte e ad una più attenta valutazione dei limiti di efficacia dei provvedimenti stessi. E quest'ultimo rilievo è occorso in particolare per provvedimenti con cui veniva a disporsi la proroga di norme già scadute in precedenza senza conferire nemmeno efficacia retroattiva ai provvedimenti di proroga, al fine di dare sanatoria agli effetti spiegati *medio tempore* dalla norma preesistente.

4. — Per quanto attiene all'oggetto dei pareri, deve notarsi innanzi tutto che la Corte è stata chiamata a dare il suo parere, oltre che sulla costituzione dei propri Uffici decentrati, su un provvedimento inteso a limitare la scelta dei suoi consiglieri, per l'aliquota riservata al Governo, ai soli funzionari appartenenti ad altre Amministrazioni dello Stato che già rivestano il grado quarto ed a quelli di grado quinto che abbiano non meno di tre anni di anzianità nello stesso grado (2). E la Corte vi diede il suo assenso nella considerazione che l'anzidetta limitazione veniva a risolversi in una maggiore cautela rispetto alle norme precedentemente in vigore nella scelta dei magistrati della Corte fra gli estranei alla Corte stessa.

5. — Con particolare frequenza il parere della Corte è stato richiesto su schemi di provvedimenti intesi ad estendere l'applicazione dell'articolo 56 della legge di contabilità generale.

È noto che tale articolo limita l'uso degli ordini di accreditamento a particolari casi, tassativamente determinati, nei quali lo consente soltanto quando la emissione dei mandati diretti da parte delle Amministrazioni centrali in favore dei creditori dello Stato risulti incompatibile con le necessità dei servizi. E si è già detto che tale sistema viene così ad assumere nel vigente ordinamento contabile una veste del tutto eccezionale e meramente sussidiaria nei confronti del mandato diretto, che si presenta invece come il mezzo ordinario di pagamento delle somme dovute dallo Stato ai suoi creditori, e che la ragione dello sfavore con cui esso è considerato dalle vigenti norme di contabilità generale va ricercata appunto nelle garanzie di gran lunga maggiori che offre il controllo esercitato sui mandati diretti.

Le spese erogate mediante mandati diretti sono infatti sottoposte a un compiuto controllo preventivo prima dell'ammissione a pagamento, mentre per gli accreditamenti il controllo preventivo viene a limitarsi agli aspetti esteriori e formali del titolo di accreditamento, alla sua intestazione, alla imputazione in bilancio, alla generica disponibilità di fondi sull'apposito capitolo di spesa e all'osservanza dei limiti di somma prescritti per le varie anticipazioni, rinviandosi al controllo successivo il più sostanziale sindacato circa l'utilizzazione fatta dai funzionari delegati delle somme ad essi accreditate.

E da ciò segue che ogni estensione dell'uso degli ordini di accreditamento viene a risolversi nel trasferire al controllo postumo categorie di spese che altrimenti verrebbero sottoposte al controllo preventivo, facendo così mancare le maggiori garanzie che offre quest'ultimo.

(1) Decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 6.

(2) Decreto legislativo luogotenenziale 14 luglio 1945, n. 430.

La Corte ha opposto costante resistenza ad ogni estensione di tale forma succedanea di erogazione delle pubbliche spese, non senza rilevare in molti casi la insussistenza delle ragioni addotte per giustificarla.

Invero, mentre i motivi allegati di solito dalle Amministrazioni per giustificare una più larga utilizzazione del detto sistema sono in genere quello della assoluta urgenza di particolari categorie di spese, che non soffrirebbe gli indugi del controllo preventivo, o quello che la spesa debba essere ripartita fra molti piccoli creditori o si presenti indeterminata nella persona dei creditori o nell'ammontare dei singoli crediti, nei maggior numero dei casi si è potuto riscontrare che le occorrenze prospettate dovevano farsi risalire a vere e proprie disfunzioni amministrative più che ad effettive esigenze di servizio.

In particolare, è apparso privo di consistenza l'argomento del ritardo a cui darebbe luogo lo svolgimento del controllo preventivo, essendosi potuto ampiamente accertare che, mentre il procedimento amministrativo si protrae molto spesso per alcuni mesi presso i vari uffici amministrativi e contabili, gli adempimenti relativi al controllo si esauriscono sempre in pochissimi giorni, e per una larga parte degli atti si compiono nel giorno stesso del loro arrivo presso gli uffici della Corte: con la intuitiva conseguenza che i provvedimenti regolari non subiscono alcun ritardo e che le remore attribuite al controllo preventivo sono invece da ascrivere alle illegittimità ed irregolarità molto spesso riscontrate ed al tempo occorso per la loro eliminazione.

E ciò spiega la ragione per cui la Corte ha ritenuto necessario contrastare l'estensione della cennata forma di pagamento tutte le volte che non risultava giustificata da reali ed effettive esigenze di servizio.

6. — Nei casi, poi, in cui il ricorso a tale sistema risultava giustificato da effettive esigenze di servizio, la Corte si è dichiarata contraria alla rimozione pura e semplice di ogni limite di materia e di somma, richiedendo sempre la determinazione di adeguati limiti per l'impiego degli ordini di accreditamento.

Tale determinazione si rende infatti necessaria non soltanto per impedire l'accumularsi di somme troppo ingenti nelle mani dei funzionari delegati, ma anche per contenere l'erogazione delle pubbliche spese in relazione alle effettive esigenze di servizio e per stimolare i funzionari delegati alla presentazione dei rendiconti, poiché è ben noto che per ottenere ulteriori anticipazioni essi sono tenuti a dare la dimostrazione e la documentazione dei pagamenti effettuati con i fondi già ricevuti in accreditamento. E la esigenza di contenere tali limiti nella misura più bassa possibile deriva anche dalla considerazione dei gravi riflessi indotti sul processo di stabilizzazione della moneta dalla sottrazione di ingenti somme alla circolazione monetaria, valendo ciò ad accentuare la necessità che la immobilizzazione insita nel sistema in parola non ecceda i limiti delle eccezionali circostanze che possano giustificarla e sia in ogni caso subordinata espressamente — col richiamo della prescrizione contenuta nel penultimo comma dell'articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato — all'accertamento che la utilizzazione dei mandati diretti sia incompatibile con le necessità del servizio.

L'unica eccezione che si è ritenuto di poter portare a tali criteri rigorosamente restrittivi è stata quella degli ordini di accreditamento occorsi per la regolarizzazione delle somme erogate durante la gestione del Governo militare alleato, poiché per essi si consentì alla rimozione temporanea di ogni limite di materia e di somma, al fine di porre in grado l'Ufficio amministrativo-contabile per l'Italia settentrionale, all'uopo istituito in quel tempo dal Ministero del tesoro, di sistemare sollecitamente gli scoperti che si erano venuti a determinare nelle contabilità speciali delle singole prefetture in attuazione delle particolari facoltà conferite con il decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 524 (1).

7. — Particolare attenzione si è portata, nell'esame degli schemi sottoposti al parere della Corte, alla necessità di disciplinare l'accertamento delle responsabilità amministrative e contabili dei funzionari delegati. Ed a tal fine si è sempre suggerito di richiamare le norme, all'uopo previste dalla legge e dal regolamento di contabilità generale nonché dal testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

Si è così richiesta l'esplicita attribuzione della veste di ente delegato, ai fini della resa del conto, all'Istituto per il commercio estero per i pagamenti dallo stesso disposti sulle an-

(1) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 18 gennaio 1947, n. 9.

ticipazioni concesse dal Tesoro per le esportazioni di merci italiane verso i Paesi alleati (1), ed all'Ufficio nazionale statistico economico per l'agricoltura (U. N. S. E. A.) (2) oltre che alla Federazione italiana dei consorzi agrari (3) per le gestioni relative agli ammassi dei cereali e degli altri prodotti contingentati.

E si è anche avuta occasione di rilevare che la veste di agente contabile si estende a tutti coloro che, anche se non tenuti in via diretta alla resa del conto giudiziale, abbiano maneggio di valori e di materie dello Stato o di cui lo Stato debba rispondere verso terzi. Ciò al fine di non sottrarre i cosiddetti agenti secondari alla responsabilità diretta verso lo Stato ed alla giurisdizione della Corte per le deficienze ad essi imputabili, analogamente a quanto è stato ammesso per il controllore capo della Cassa speciale per i biglietti di Stato, per l'obbligo che gli incombe di rendere il conto giudiziale in concorso con il cassiere speciale della Cassa anzidetta.

Nell'esame, infine, dello schema divenuto poi il decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 590, non si mancò di proporre che la sanatoria prevista per le irregolarità contemplate venisse limitata alle irregolarità di natura meramente contabile non superiori alle lire cinque mila dei conti fino all'ultimo precedente esercizio, escludendone i conti relativi all'esercizio allora in corso.

8. — Nello sforzo inteso ad accelerare il più sollecito ritorno alla normalità nella gestione del bilancio dello Stato oggetto di particolare rilievo da parte della Corte sono state le gestioni speciali che si erano venute costituendo, anche al di fuori del bilancio dello Stato, in violazione della norma di cui all'articolo 170 del regolamento di contabilità generale.

Poiché fondi anche cospicui venivano in tal modo a sottrarsi al controllo di legittimità della Corte dei conti ed al sindacato parlamentare, la Corte ha ripetutamente insistito per la più sollecita liquidazione di tali gestioni, o quanto meno per la regolarizzazione delle situazioni di fatto che si erano venute a determinare nel frattempo, richiedendo che si disponesse l'integrale afflusso al bilancio dello Stato dei fondi in parola, salvo a provvedere successivamente alla loro erogazione nei modi e nei termini di legge mediante apposite assegnazioni sui bilanci della spesa.

Risultati concreti si sono conseguiti per la gestione del Fondo regionale sardo e per le altre gestioni affidate all'Ufficio controllo formaggi di Macomer, alla Cassa regionale di conguaglio dei trasporti di farina e pasta e all'Ente sardo di approvvigionamento, istituiti con propri decreti (1° maggio 1945, 20 giugno 1945, 10 luglio 1945 e 5 marzo 1946) dall'Alto Commissario per la Sardegna mediante proventi vari ed in specie con un contributo volontario sulle esportazioni dalla Sardegna.

Analogo risultato venne conseguito per il fondo costituito dal Ministero dell'industria per le spese e il funzionamento della Commissione centrale per l'industria mediante il versamento del 0,25 per cento sul valore delle merci nazionali ed estere che venivano assegnate dalla predetta Commissione, e che si ottenne di far versare nelle casse della Tesoreria con imputazione al bilancio dell'entrata. (4).

Particolare menzione merita al riguardo anche la gestione costituita a suo tempo presso la Delegazione tecnica di Washington, per il cui controllo la Corte ebbe ripetutamente a spiegare la sua azione di impulso, che ha portato all'invio in loco di una apposita Delegazione di controllo (5).

9. — Allo stesso fine di ricondurre le Amministrazioni dello Stato alla più sollecita osservanza delle normali disposizioni di legge è stata intesa la resistenza della Corte all'adozione di procedimenti di eccezione, specie quando l'ordinamento in vigore poteva già offrire i mezzi per soddisfare le particolari esigenze rappresentate dalle Amministrazioni interessate. E ciò va detto in particolare per quanto si riferisce al procedimento di emissione e di compilazione dei titoli di spesa, alla loro documentazione ed alle modalità di pagamento dei titoli stessi, materia nella quale si ebbe a dare parere contrario al particolare procedimento proposto dal Ministero del tesoro, su iniziativa del Ministero dell'aeronautica, per l'emissione di eventuali

(1) Decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 586.

(2) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1946, n. 689.

(3) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 agosto 1946, n. 620.

(4) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 27 aprile 1947, n. 401.

(5) Decreto legislativo 2 giugno 1946, n. 480.

uplicati delle quietanze di tesoreria relative a depositi cauzionali, ritenendosi a ciò sufficienti le più generali disposizioni all'uopo dettate dall'articolo 250 del regolamento di contabilità generale e dall'articolo 355 delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro.

Per quanto attiene più strettamente alla difesa del bilancio, l'avviso della Corte su uno schema di decreto concernente la utilizzazione dei relitti delle Amministrazioni militari è valso ad ottenere che si statuisse l'obbligo del versamento in entrata, oltre che del ricavato delle vendite, anche del maggior valore eventualmente ricavato dalla permuta dei materiali anzidetti (1). Inoltre si ottenne che venissero sottoposti al parere preventivo della Consulta nazionale tutti i progetti di legge che prevedevano nuove o maggiori spese in variazione al bilancio, alla stessa stregua dei progetti di bilancio, per i quali ultimi provvedimenti tale parere era stato reso obbligatorio dal decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146; mentre in occasione dell'esame del provvedimento che autorizzava il consolidamento degli stanziamenti iscritti per le opere nella parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (2), si da rendere utilizzabili le somme residue su tali capitoli di parte straordinaria fino ad esaurimento dei fondi stessi, ancorché i pagamenti ad essi imputati avessero a riferirsi a spese afferenti alla competenza dell'esercizio nel quale i pagamenti stessi venivano disposti, non si è mancato di raccomandare una più attenta valutazione degli stanziamenti di competenza per ogni esercizio finanziario al fine di limitarli all'effettivo fabbisogno di ciascun esercizio e di evitare quindi le eccessive disponibilità che si erano nella specie verificate a fine esercizio e che avevano indotto la esigenza del provvedimento in parola.

Per una maggiore illustrazione dell'attività consultiva svolta si fa seguire, in allegato, l'elenco, ripartito per esercizi, degli schemi di provvedimenti sui quali la Corte ha espresso il suo parere nel periodo compreso fra l'esercizio 1942-43 e l'esercizio 1946-47.

(1) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 ottobre 1947, n. 1487.

(2) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 settembre 1947, n. 1375.