
PARTE SECONDA

IL CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

CAPITOLO PRIMO

§ 1. — LA LEGGE DEL BILANCIO E IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

1. — *Il carattere formale della legge di bilancio e la nuova Costituzione.* — La legge di bilancio si concreta, come è noto, in un'autorizzazione ad impegnare la spesa e da ciò consegue che i suoi provvedimenti di spesa presuppongono una norma sostanziale anteriore, la quale si ponga come la causa, la fonte giuridica della spesa stessa, e si presentano perciò stesso come il mezzo giuridico attraverso il quale l'obbligo o la facoltà di spendere, risultante in modo astratto dalla norma sostanziale, vien reso attuale e produttivo di conseguenze concrete nell'ordine dei fatti amministrativi e finanziari.

Nel sistema giuridico anteriore alla nuova Costituzione, entrata in vigore col 1° gennaio 1948, la legge del bilancio, in mancanza di ogni restrizione di carattere costituzionale, e per il fatto di essere deliberata da quella stessa autorità che esercitava ogni altra funzione legislativa, veniva talvolta fatta valere anche come norma sostanziale, e cioè come norma costitutiva dell'obbligo e della facoltà di cui si è fatto cenno. E tale funzione veniva assolta o con una specifica statuizione inserita nella parte dispositiva del provvedimento di approvazione dello stato di previsione, o finanche mediante il semplice stanziamento di un nuovo capitolo.

La nuova Costituzione ha restituito alla legge di approvazione del bilancio il suo carattere di legge semplicemente formale, vale a dire di manifestazione di volontà dello Stato avente la forma della legge, ma contenente nella sostanza un semplice provvedimento amministrativo, statuendo espressamente che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese e che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte (art. 81). Non si mancò, infatti, di precisare che, quando si vota il bilancio, i tributi e le spese sono stati già studiati, esaminati, elaborati ed approvati dall'Assemblea, e che questa, se avesse la potestà di introdurre nuovi tributi e nuove spese in sede di approvazione del bilancio, finirebbe con l'alterare il bilancio stesso.

2. — *Il controllo della Corte in relazione alla legge del bilancio.* — La presente relazione ricade per un breve periodo di tempo, e cioè per i primi sei mesi, sotto il regime anteriore alla nuova Costituzione, e per il periodo successivo si sviluppa sotto l'impero di questa.

Nella relazione precedente fu già notato che anche secondo la nuova Costituzione la Corte continua ad essere estranea al processo formativo del bilancio, poiché la sua azione di controllo si inizia e si sviluppa nel corso della esecuzione del bilancio di previsione già approvato, attraverso l'esame di legittimità dei provvedimenti d'impegno e di erogazione della spesa.

E il suo giudizio di legittimità, che normalmente incontra un limite nella facoltà del Governo di richiedere la registrazione con riserva, è invece assoluto su alcuni atti di gestione finanziaria, in quanto il rifiuto del visto determina l'annullamento del provvedimento illegittimo, dando al controllo il contenuto di un sindacato repressivo.

I casi in cui il rifiuto di registrazione della Corte ha valore assoluto riguardano, come è noto, l'eccedenza degli impegni, l'erronea imputazione della spesa, l'inosservanza dei limiti degli organici del personale e l'eccedenza dei limiti stabiliti per gli ordini di accreditamento.

Particolare importanza ha assunto, nei riflessi di tale sindacato, il decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 600, che, a partire dall'esercizio 1948-49, ha reso generale l'obbligo delle Amministrazioni di ripartire i *capitoli* in *articoli*, con decreto - sottoposto al visto della Corte dei conti - da emanarsi da ciascun Ministero, d'intesa con quello del tesoro, in relazione alla natura delle spese e all'ordinamento dei servizi.

Tale esigenza, infatti, cui deve ottemperarsi prima dell'inizio di ogni esercizio, è intesa a porre una ulteriore limitazione, integrativa del bilancio, ai poteri degli ordinatori di spese pubbliche, limitazione temperata soltanto dalla facoltà concessa ai Ministri interessati di effettuare, d'intesa sempre col Ministro del tesoro e con decreto da sottoporre alla registrazione della Corte dei conti, trasporto di fondi da un articolo all'altro di uno stesso capitolo. Ed è di tutta evidenza che tale nuovo sistema comporti un maggiore e più intenso controllo da parte della Corte nel sindacato di legittimità in materia di bilancio.

3. - *Incostituzionalità di spese disposte con la legge del bilancio.* — Il valore di legge semplicemente formale attribuito dalla nuova Costituzione alla legge di bilancio ha portato la Corte a prospettarsi una questione di incostituzionalità a proposito dell'articolo 2 della legge 30 ottobre 1948, n. 1261, che nell'approvare lo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione istituiva il capitolo 221 per provvedere alle spese per il restauro e la riparazione di danni in dipendenza di offese belliche a cose mobili ed immobili di interesse artistico, archeologico e bibliografico di proprietà dello Stato e degli Enti di cui all'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, ad uffici e locali delle soprintendenze, dei musei, delle gallerie, biblioteche e ai loro arredamenti, a scuole e istituti d'arte e di musica governativi e loro suppellettili.

Tale questione veniva sollevata in sede di esame di legittimità di un decreto ministeriale con il quale veniva posta a carico del detto capitolo 221 la spesa di lire 4.150.000 per l'esecuzione dei lavori di riparazione dei danni di guerra alla biblioteca comunale di Frosinone, essendo incontestabile che le spese in parola non potevano ricondursi a norme di carattere sostanziale già esistenti.

Si osservò peraltro che, sebbene le autorizzazioni di spesa effettuate con la legge di bilancio decadano con la fine dell'esercizio corrispondente, non poteva trascurarsi la preesistenza e la continuità della norma in esame e del correlativo capitolo nei bilanci precedenti a quello del 1948-49, in un periodo di tempo cioè in cui si accedeva al principio che la legge di bilancio fosse anche una legge materiale e che in conseguenza le norme in essa contenute avessero valore di vere e proprie norme sostanziali. E si ammise che ciò avesse potuto indurre il Parlamento a non considerare tali spese come spese nuove e a conservarle nel bilancio da approvare.

Per queste considerazioni la Corte si indusse a dare corso al provvedimento, avuto anche riguardo che i lavori disposti con esso erano stati presumibilmente già eseguiti.

La Corte intervenne, tuttavia, presso gli organi competenti per evitare il ripetersi della rilevata incostituzionalità nel disegno di legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, per l'esercizio successivo, con specifico riferimento ai capitoli di spesa 223, 228 e 239, osservando precisamente che la nuova Costituzione non consente di stabilire nuove spese con la legge di approvazione del bilancio.

4. - *Esercizio provvisorio - Istituzione di capitoli di spesa senza la previsione dei mezzi necessari per fronteggiarla.* — Altre questioni di bilancio si sono presentate all'esame della Corte con l'entrata in vigore della nuova Costituzione, specie in materia di esercizio provvisorio e di istituzione di capitoli di spesa senza la previsione dei mezzi per fronteggiarla.

È noto che con apposita legge il Governo può essere autorizzato all'esercizio provvisorio del bilancio, ma per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Ed è egualmente noto che il carattere costituzionale conferito a questa norma fu suggerito dall'esperienza del passato. Il ricorso, infatti, alla legge speciale di autorizzazione dell'esercizio provvisorio per gli stati di previsione non ancora approvati è stato frequentissimo nel passato, e il contenuto di queste leggi fu sempre generico nel senso che esse non fissavano, in ordine alle spese, particolari limitazioni alla facoltà dei Ministri, per l'evidente considerazione che non tutte le spese, per la loro natura e per il modo di pagamento, sono suscettibili di ripartizione in dodicesimi.

La nuova norma costituzionale ha disciplinato la materia delle facoltà da concedersi all'esecutivo mediante l'apposita legge, contenendola, in ogni caso, in periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Ma nell'attuazione della norma si è continuato, come nel passato, ad omettere nella formula dell'autorizzazione norme che possano servire di guida nella gestione in relazione alla natura delle spese e alla dilazionabilità o meno di esse nel quadro del pubblico interesse.

In effetti, il legislatore costituente, nell'inserire la detta norma nel sistema della legge fondamentale dello Stato, si è proposto l'intendimento di accrescere le garanzie nel periodo dell'esercizio provvisorio, senza comunque affievolire il sindacato delle Camere sul bilancio. E tali garanzie sostanzialmente attengono all'esercizio di un efficace controllo di legittimità da parte dell'organo a ciò qualificato per mandato parlamentare, da effettuarsi senza comunque interferire nel giudizio di merito sull'ammissibilità o meno di una spesa deliberata dal Ministro responsabile.

L'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio venne richiesta per tutti e tre gli anni finanziari 1947-48; 1948-49 e 1949-50. E nei periodi in regime di esercizio provvisorio si dovettero respingere dei titoli di spesa (sia mandati che ordini di accreditamento), i quali si riferivano all'ammontare dell'intero stanziamento, o comunque superavano quello del quadrimestre, sì che l'Amministrazione, nel riprodurre i titoli, ne ridusse l'importo.

Altra volta la Corte, nell'esercizio della sua attività di controllo, ebbe a rilevare che in uno dei periodi suaccennati si era provveduto a stanziare fondi su nuovi capitoli, la cui istituzione era compresa nello stato di previsione della spesa, mentre i mezzi necessari per fronteggiare l'onere non erano previsti. Venne pertanto eccepita la incorsa violazione dell'articolo 81 della Costituzione, e l'Amministrazione riconobbe la fondatezza del rilievo e provvide in conformità.

5. — *Competenza del Governo della Regione siciliana ad emettere titoli di spesa a carico del bilancio dello Stato.* — Sul dubbio prospettato dal Ministero del tesoro che il Governo della Regione siciliana non avesse facoltà di emettere mandati ed ordini di accreditamento a carico del bilancio dello Stato, quando la relativa competenza, secondo l'articolo 55 del regio decreto 19 novembre 1923, n. 244, spettava agli Uffici amministrativi centrali, la Corte ritenne che non potesse disconoscersi nel Presidente della Regione siciliana la potestà di emettere titoli di spesa a carico del bilancio dello Stato entro i limiti consentiti dall'articolo 1 del decreto legislativo Presidenziale 30 giugno 1947, n. 567, con l'osservanza, naturalmente, delle norme vigenti per la contabilità dello Stato.

E ciò perché, dovendosi ricondurre la questione proposta unicamente alle norme dettate per disciplinare la competenza e l'attività dell'Alto Commissario, non poteva negarsi una simile facoltà, in quanto nei confronti, prima, delle sole spese concernenti le opere pubbliche ed i miglioramenti fondiari (decreto legislativo luogotenenziale 29 dicembre 1944, n. 416, articolo 2, lettera a), comma 2°) e nei riguardi, poi, di tutte le spese in genere di propria competenza (decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 428, articolo 1, comma ultimo) fu statuito espressamente che l'Alto Commissario dovesse disporre l'assunzione dei relativi impegni ed ordinare i pagamenti a carico degli appositi stanziamenti iscritti nei bilanci dei vari Ministeri, mentre per le spese di sua diretta competenza, e salve restando le specifiche competenze delle Amministrazioni centrali, l'Alto Commissario poteva disporre accreditamenti a favore dei funzionari delegati (citato decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 428, articolo 2, lettera c).

E si giustificava la competenza in parola, osservando che la medesima non poteva non essere insita nella più ampia competenza, per la quale l'Alto Commissario doveva esplicare sul territorio dell'Isola, per le materie non eccettuate, tutte le attribuzioni delle Amministrazioni centrali (citato regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91, articolo 2, lettera c), modificato dal citato decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416, articolo 1). E pertanto la deroga alle norme della contabilità di Stato con le quali è conferita agli organi dell'Amministrazione centrale la competenza ad emettere mandati ed ordini di accreditamento a carico del bilancio dello Stato veniva ad essere implicita per le materie che rientravano nella gestione dell'Alto Commissariato con l'attribuzione al medesimo della cennata competenza esclusiva.

§ 2. — IL CONTROLLO SULLA EROGAZIONE DELLE SPESE

6. — *L'impegno della spesa.* — Si è già fatto notare nella precedente Relazione che la fase dell'impegno ricade in modo autonomo sotto il controllo preventivo della Corte nei soli casi in cui l'impegno venga assunto a mezzo di un formale provvedimento.

Tuttavia, anche nei limiti ristretti in cui si esplica, il detto controllo si è mostrato efficace e utile.

In tale materia è occorso specialmente di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sul principio che gli impegni di spesa debbono riferirsi all'esercizio in corso, salve le eccezioni tassativamente stabilite dalla legge, in omaggio al principio che il bilancio è di

competenza. Si è fatto ancora presente che i pagamenti, anche se eseguiti nell'esercizio successivo, devono conservare la imputazione originaria dell'impegno, che costituisce la fonte giuridica della spesa. E si è osservato anche che non possono assumersi impegni definitivi di spesa per l'esecuzione di lavori da effettuare a mezzo di appalto ove non sia stata previamente disposta l'approvazione del relativo contratto.

7. — *L'imputazione della spesa.* — Nel periodo considerato nella presente relazione numerosi rilievi sono stati mossi circa l'imputazione di spese a capitoli diversi da quelli in cui le spese stesse erano previste o in merito all'imputazione ai residui anziché alla competenza o viceversa. E in tutti i casi in cui ebbero a rilevarsi tali irregolarità l'Amministrazione provvede alle rettifiche di imputazione, sì che non si ebbe alcun rifluto di registrazione.

È peraltro a dirsi che da parte della Corte è stato fatto l'uso più prudente dei poteri conferitile dalla legge in questa materia, utilizzando ampiamente i normali criteri di ermeneutica legale nella interpretazione della portata dei capitoli del bilancio, nel riflesso preminente che essi non altro sono all'infuori di una vera e propria articolazione di una legge. E ciò ha dato modo di superare non poche né lievi difficoltà, indotte talvolta dalla imprecisa denominazione dei capitoli e degli articoli in cui vengono frazionati i capitoli stessi.

L'errore di imputazione non riguarda talvolta i capitoli di uno stesso bilancio, ma concerne la incidenza della spesa sul bilancio di un diverso Ministero, e ciò appunto si verificò ad esempio per l'onere assunto dallo Stato in favore dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale relativamente agli assegni familiari raddoppiati corrisposti ai lavoratori dei porti durante gli anni 1942-44: per l'articolo 4 del regio decreto-legge 5 dicembre 1941, n. 1545, tale spesa, infatti, doveva far carico al Ministero dei trasporti e non a quello del lavoro, che ne aveva disposto il pagamento con un mandato, poi annullato in seguito all'intervento della Corte.

Altra irregolarità d'imputazione si ebbe a contestare al Ministero del tesoro, che aveva disposto il pagamento di sussidi a favore di alcuni sottufficiali della Guardia di finanza in servizio presso il detto Dicastero con imputazione della relativa spesa su di un capitolo che ne consentiva l'erogazione per il solo personale di ruolo e non di ruolo del Ministero stesso: i mandati ebbero corso solo quando con la legge 1° aprile 1950, n. 156, venne opportunamente modificata la denominazione del capitolo.

Al Ministero della pubblica istruzione fu poi fatto osservare che ai capitoli di bilancio istituiti per la corresponsione del premio giornaliero di presenza, dovuto al personale di determinati ruoli, non poteva imputarsi la spesa per elementi estranei, che non risultavano comandati in servizio presso tale Amministrazione con formale provvedimento.

8. — *Le aperture di credito.* — I titoli di spesa, come è noto, si dividono in mandati e ordini di accreditamento: solo sui primi la Corte esercita il sindacato preventivo sulla erogazione della spesa, mentre sui secondi il controllo di legittimità sui pagamenti effettuati è semplicemente postumo e si rivela in gran parte inefficace.

Per questo motivo appunto la legge di contabilità accorda la prevalenza al primo sistema, al quale deve ricorrersi sempre che si conoscano l'ammontare della somma dovuta e il nome dei creditori, e considera eccezionale il ricorso al sistema delle aperture di credito, che incontra limiti vari, di materia e di somma. Questi limiti hanno notevoli attenuazioni per effetto di varie norme intervenute, per speciali materie, e, in generale, per gli adeguamenti disposti col decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 902, e col decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18. Ma le Amministrazioni sono portate ugualmente ad eluderli per una malcelata insofferenza dei più rigorosi controlli dell'esame preventivo di legittimità. E ciò ha dato luogo a frequenti rilievi anche nel periodo in esame.

Fu così restituito, e non più riprodotto, un ordine di accreditamento concernente il pagamento di forniture e servizi resi alle Forze armate alleate, osservandosi che l'erogazione di tali spese non poteva disporsi a mezzo di aperture di credito in quanto erano noti il nome dei creditori e gli importi da pagarsi, e facendosi inoltre notare che l'importo massimo dei pagamenti che potevano essere disposti dai funzionari delegati in materia di forniture e di servizi prestati agli alleati non poteva superare i due milioni di lire (regio decreto-legge 21 maggio 1946, n. 451, articolo 2).

In merito al pagamento, disposto con ordine di accreditamento a favore del cassiere del Ministero del tesoro, di spese per affitto e sistemazione di locali adibiti al ricovero di automezzi, la Corte rilevava che tali spese non erano comprese né tra quelle indicate nel decreto di massima, con cui era stata autorizzata l'emissione di aperture di credito sul capitolo cui le spese medesime venivano imputate, né tra quelle per le quali è consentito dalle vigenti

disposizioni di contabilità il pagamento mediante aperture di credito: a seguito dell'osservazione l'Amministrazione provvedeva ad annullare l'ordine emesso.

Venivano anche restituiti con rilievo vari ordini di accreditamento, non accompagnati dai relativi decreti di autorizzazione della spesa e firmati da funzionari delegati soltanto a firmare titoli di spesa, osservandosi che in relazione all'articolo 50, comma 3°, della vigente legge di contabilità l'ordine di accreditamento, il quale costituisca anche autorizzazione di spesa, deve essere disposto e firmato da chi è competente ad impegnare la spesa. E l'Amministrazione riproduceva gli ordini regolarmente firmati.

In queste ed in altre simili occasioni la Corte aveva anche modo di affermare il principio che il pagamento di spese mediante ordini di accreditamento non esonera dal seguire la particolare procedura per le medesime stabilità.

Così, se per disporre il pagamento di una spesa è richiesto il decreto a firma del Ministro oppure il parere preventivo di determinati organi, tali formalità sono richieste anche quando il pagamento venga effettuato sui fondi messi a disposizione con tale forma. E ciò in quanto l'emissione del titolo di pagamento fa parte della fase finale del procedimento della spesa e la sua forma non può modificare la procedura stabilita, perché altrimenti col ricorso ad una diversa forma di pagamento si potrebbero eludere le norme che regolano l'effettuazione della spesa. In altri termini l'ordine di accreditamento va considerato come un modo di effettuare i pagamenti, che lascia impregiudicata la procedura.

Numerosi altri rilievi sono stati mossi in materia di aperture di credito, per mancanza di disponibilità negli stanziamenti degli appositi capitoli.

9. — *I mandati diretti.* — In merito ai pagamenti disposti con mandati diretti, il sindacato della Corte è valso ad evitarne in non pochi casi la duplicazione. Così, ad esempio, il Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio, a seguito di tali rilievi, ha impartito particolari istruzioni agli uffici dipendenti, per evitare ogni duplicazione. Non di rado, poi, il sindacato della Corte è valso a rilevare nella documentazione giustificativa la mancanza di atti indispensabili ai fini dell'accertamento della legittimità della spesa. Ed in tutti questi casi l'Amministrazione non poté che riconoscere la fondatezza dei rilievi e provvide in conseguenza.

Su numerosi mandati ebbe a rilevarsi che le somme di cui si disponeva il pagamento erano superiori a quelle effettivamente dovute, a causa di errori materiali, di omesse trattenute di somme già corrisposte, di inesatto calcolo di contributi statali, di omesse ritenute per tasse o imposte, come sopraprofiti di guerra, tasse di bollo o di registro, imposta generale sull'entrata, ricchezza mobile, addizionale, complementare, ecc., di mancata riduzione per svalutazione delle merci fornite, di mancata applicazione di penalità convenute per la ritardata consegna di forniture, ed in genere per liquidazione di somme che non erano dovute.

In tutti questi casi l'Amministrazione provvide alle necessarie riduzioni nei pagamenti, realizzandosi in tal modo per l'Erario « recuperi » di somme che talvolta ammontarono ad importi di rilevante entità. La Corte, peraltro, è intervenuta anche per far rettificare nell'interesse dei privati i pagamenti disposti dalla pubblica Amministrazione, quando le sono risultati errori a danno dei privati stessi.

Anche nel periodo in esame è occorso di rilevare che in mandati emessi si era incorsi in errori nell'indicazione delle generalità del creditore o della denominazione delle ditte creditrici, delle persone che ne avevano la rappresentanza o che erano autorizzate a riscuotere. Per questi errori si richiede di regola la regolarizzazione « in via breve », e cioè a mezzo di trattazione diretta. Ma tale sistema non può sempre seguirsi.

Così è accaduto, ad esempio, per un mandato con cui si disponeva il pagamento di una indennità per infermità contratta a causa di guerra, a favore della vedova del titolare dell'indennità, in quanto mancava la prova che la predetta vedova fosse l'unica erede dello avente diritto all'indennità.

Lo stesso va detto di un altro mandato, dal cui esame fu rilevato che la vedova intestataria riscuoteva anche nella qualità di rappresentante di due figli minori, senza che risultasse che a ciò fosse stata autorizzata dal giudice tutelare ai sensi dell'articolo 320, comma 3°, del Codice civile.

Così ancora avvenne per alcuni mandati con cui si disponeva il pagamento di somme dovute a minori, per le quali il giudice tutelare aveva disposto il reimpiego, essendosi rilevato che i mandati stessi erano resi esigibili con quietanza soltanto del genitore esercente la patria potestà, senza richiedere l'intervento nella quietanza del notaio o di altra persona sotto la cui responsabilità il detto reimpiego doveva eseguirsi.

E così infine fu per un altro mandato per cui ebbe a rilevarsi che il titolo di spesa non poteva essere intestato ad un sostituto del mandatario, in quanto questi non era autorizzato a farsi sostituire nella riscossione.

10. — *Casi controversi.* — Non sono mancati casi che hanno dato luogo a contestazioni per la interpretazione delle norme da applicare in concreto.

Su alcuni mandati, con cui si disponeva il pagamento di gettoni di presenza a membri di commissioni, estranei all'Amministrazione, fu rilevato che erroneamente non era stata operata la ritenuta per imposta di ricchezza mobile e complementare, nel riflesso che gli stessi, in quanto pensionati dello Stato, potessero ritenersi assimilabili agli impiegati statali.

E diedero luogo a rilievo altri mandati con cui si disponeva il pagamento dei gettoni di presenza a favore dei membri di una commissione, senza che ne fosse stata fissata la misura con decreto ministeriale a norma del decreto legislativo 7 novembre 1946, n. 623.

Con altro mandato si corrispondeva ad un reduce un sussidio a titolo di assistenza per la ripresa e l'avviamento al lavoro, per quanto la qualità di reduce dell'interessato fosse documentata soltanto con una dichiarazione di iscrizione all'Associazione nazionale combattenti e reduci, rilasciata da una Sezione dell'Associazione stessa. La Corte osservava che tale documentazione non poteva ritenersi sufficiente. E poiché l'Amministrazione opponeva che detta Associazione, per la sua natura di ente pubblico, fosse munita di un potere di certificazione da valere ad ogni effetto, la Corte replicava facendo notare che il potere di rilasciare le certificazioni in questione era di stretta pertinenza dell'autorità militare e non risultava attribuito all'Associazione in parola, il cui potere di certificazione, da valere *erga omnes*, doveva ritenersi quindi limitato agli atti giuridici che rientravano nella sfera della sua competenza istituzionale, quale risultava delimitata dalle vigenti disposizioni.

Anche per i mandati, come per gli ordini di accreditamento, si è dovuto rilevare talvolta che il loro ammontare eccedeva lo stanziamento disponibile sul relativo capitolo. Ed in tali casi l'Amministrazione ha dovuto ritirare i titoli di spesa e riprodurli dopo che con legge fu congruamente aumentato lo stanziamento.

La Corte, infine, ebbe occasione di manifestare il suo avviso sulla compilazione dei titoli di spesa, trovandosi d'accordo con la Ragioneria generale nel ritenere che, ad evitare il ripetersi di abusi ed irregolarità, convenisse adottare un criterio restrittivo che precludesse l'uso della scrittura a macchina, e che a tal fine occorresse un'apposita norma modificativa dell'articolo 292 del regolamento di contabilità, con la quale venissero precisati i mezzi di scrittura di cui si potesse fare uso nella materiale compilazione dei titoli di spesa.

11. — *Annullamento di provvedimenti illegittimi.* — L'efficienza del controllo in materia finanziaria si è rivelata in particolare nei numerosi casi nei quali l'Amministrazione, su segnalazione della Corte, ha dovuto procedere all'annullamento di provvedimenti di carattere finanziario e di titoli di spesa.

Così l'esame di un decreto ministeriale con cui si istituiva un capitolo per «spese di finanziamento dell'Ufficio del tesoro al Cairo incaricato dell'esecuzione dell'Accordo italo-egiziano 10 settembre 1946» portò a rilevare l'illegittimità di tale stanziamento, non risultando istituito nessun ufficio al Cairo e poiché neanche il decreto legislativo 1° aprile 1948, n. 227, col quale erano state approvate le modalità di esecuzione del predetto accordo, ne prevedeva l'istituzione. A seguito dell'osservazione, il decreto non fu più riprodotto.

Con altro decreto, emanato dal Ministro del tesoro in base alla delega conferitagli con l'articolo 91 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, si provvedeva ad istituire, nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia, un capitolo di spesa per corrispondere al personale di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena speciali compensi per il maggior lavoro di vigilanza svolto durante le elezioni. Venne però osservato che, per provvedere alla istituzione del predetto capitolo di spesa, non poteva utilizzarsi la summenzionata delega, rilasciata al Ministro del tesoro, in quanto essa doveva ritenersi limitata agli oneri direttamente connessi con le operazioni elettorali previste dal citato testo unico n. 26 del 1948. E l'Amministrazione annullava il decreto.

Su di un mandato con cui si provvedeva al rimborso di spese erogate dall'ex Ministero della cultura popolare, già soddisfatte coi fondi riservati a suo tempo assegnati a detto Ministero, fu rilevato che il rimborso stesso, in quanto tendeva in definitiva alla rifusione di quei fondi, non aveva ragione di essere, poiché era ormai venuto a cessare lo scopo per il quale i detti fondi, che avevano già fatto carico al bilancio, erano stati assegnati. L'Amministrazione in più riprese insistette per la registrazione, ma infine annullò il mandato.

12. — *Regolarizzazioni formali.* — Altre volte l'Amministrazione, non potendo sottrarsi alla erogazione della spesa, ha dovuto far ricorso ad un regolare provvedimento legislativo per superare gli ostacoli derivanti dalle norme in atto. E tale esigenza si è posta, ovviamente, soltanto quando neppure la utilizzazione dei criteri di ermeneutica offriva il modo di superare gli ostacoli di cui si è fatto cenno.

Così, su un decreto ministeriale concernente variazioni in aumento allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per sovvenzione all'Azienda A. N. A. S. in dipendenza dei maggiori oneri derivanti a quest'ultima dall'applicazione del decreto legislativo 27 novembre 1947, n. 1331, fu rilevato che il capitolo 16 dello stato di previsione della spesa dell'A. N. A. S., che doveva impinguarsi con la maggiore assegnazione di fondi, ateneva ad oneri del tutto estranei a quelli derivanti dall'applicazione del citato decreto legislativo: in conseguenza del rilievo la somma venne compresa nelle assegnazioni disposte col successivo decreto legislativo 11 aprile 1948, n. 529, ed in tal modo il decreto ministeriale poté essere ammesso a registrazione.

Su altro decreto ministeriale, con cui si istituiva nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze un capitolo con lo stanziamento della somma di 86 milioni, occorrente per colmare lo sbilancio della liquidazione dell'Istituto nazionale Luce, fu rilevato che il decreto legislativo 10 maggio 1947, n. 305, in base al quale veniva disposta l'istituzione del predetto capitolo, non prevedeva alcun intervento finanziario dello Stato a favore dell'Istituto Luce e che pertanto alla spesa anzidetta doveva provvedersi con atto legislativo e non con decreto ministeriale; ed infatti tale spesa fu poi prevista nell'articolo 8 del decreto legislativo 9 dicembre 1947, n. 1481.

13. — *Uso dei fondi della riscossione - Istituzione di contabilità speciali.* — L'esame, infine, di altri provvedimenti portò a constatare che il Ministero delle finanze aveva disposto pagamenti di spese non ancora autorizzate né tanto meno liquidate nelle forme di legge usufruendo dei fondi della riscossione, procedura questa che era manifestamente illegittima perché in contrasto con l'articolo 48 della vigente legge di contabilità, il quale consente l'utilizzazione di tali fondi unicamente per provvedere all'estinzione di titoli di pagamento.

Anche la istituzione di contabilità speciali, in violazione della norma di cui agli articoli 39 della legge e 135 del regolamento di contabilità, non ha mancato di determinare rilievi da parte della Corte, in occasione dell'esame di un ordine di accreditamento dal quale veniva casualmente a conoscenza di una contabilità della specie istituita presso la Sezione di Tesoreria di Reggio Calabria per le somme introitate da privati o enti pubblici, che effettuavano esperimenti nel laboratorio di prova dei materiali da costruzione, esistente presso lo Ufficio del Genio civile di Reggio Calabria.

CAPITOLO SECONDO

CONTRATTI E SERVIZI IN ECONOMIA

§ 1. — I CONTRATTI DELLO STATO E IL CONTROLLO DELLA CORTE

1. — *Il controllo della Corte sui contratti dello Stato.* — Il controllo di legittimità che la Corte esplica in materia di contratti, come fu osservato nella Relazione precedente, ha carattere preventivo, si riferisce sia ai contratti di diritto pubblico che a quelli di diritto privato, ed è limitato ai contratti che superano un determinato importo, il cui limite, per effetto del decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18, è venuto ad elevarsi a lire 400.000.

È un controllo meramente giuridico, che non incide comunque sul merito, e cioè sulla convenienza ed opportunità del contratto, in quanto è inteso ad accertare l'osservanza delle leggi nei vari stadi della sua formazione e quindi innanzi tutto del procedimento attraverso cui si perfeziona, come ad esempio per i seguiti procedimenti di aggiudicazione, per i pareri richiesti e per l'osservanza delle forme essenziali della stipulazione, nonché nelle clausole contrattuali specie in ordine alle garanzie richieste a coloro che stipulano con lo Stato, alle penalità per i casi di inadempienza agli obblighi assunti, all'eventuale revisione dei prezzi. Ed è superfluo rilevare come sia vasto il campo di azione di questo controllo.

È infatti noto che a mezzo di contratti lo Stato provvede alle forniture, ai trasporti, agli acquisti, alle alienazioni, agli affitti o alla esecuzione di lavori che riguardano le varie branche dell'Amministrazione e i servizi alle medesime affidati.

Solo eccezionalmente può provvedersi in economia ed in tale ipotesi l'Amministrazione non contratta direttamente coi terzi, ma ricorre all'opera di un suo funzionario che, quale intermediario, tratta coi fornitori, con gli imprenditori e con gli operai, provvedendo ai pagamenti con fondi che gli sono somministrati con ordini di accreditamento e rendendo poi conto del suo operato, motivo per cui il controllo della Corte viene allora esercitato solo in sede postuma, nell'esame del rendiconto.

2. — *Le varie forme dei contratti.* — Dei vari procedimenti previsti — pubblico incanto, licitazione privata, trattativa privata — la vigente legge di contabilità considera il primo come quello a cui deve ricorrersi normalmente per tutti i contratti dai quali derivi una entrata o una spesa per lo Stato, sì che solo come eccezione a questo principio di carattere generale ammette, in casi particolari previsti dal regolamento, che si possa ricorrere alla licitazione privata ed ancor più eccezionalmente, quando per speciali circostanze non possono essere utilmente seguite le forme suindicate, alla trattativa privata.

Nell'Amministrazione invece è ormai consolidata la tendenza a ricorrere negli appalti e nelle forniture alle procedure più rapide della licitazione e della trattativa privata, le quali offrono minore garanzia del pubblico incanto sotto il riflesso che, mentre in questo si ha una gara a cui possono concorrere tutti coloro che hanno i requisiti richiesti dal bando che la indice, nella licitazione privata la gara è limitata ad alcune persone o ditte, scelte dall'Amministrazione tra quelle ritenute maggiormente idonee, e nella trattativa privata è escluso qualsiasi concorso e l'Amministrazione tratta soltanto con una persona o ditta determinata. Per le minori garanzie, appunto, che offrono i sistemi della licitazione e della trattativa privata, particolarmente il secondo, e per la maggiore facilità di abusi è prescritto, tra l'altro, che il ricorso a tali forme debba essere sempre motivato. E nell'esercizio della propria funzione di controllo la Corte ha dovuto rilevare che non di rado è mancata negli atti una qualsiasi motivazione, specie in ordine alla trattativa privata, o che i motivi addotti sono stati così generici da non offrire alcuna concreta giustificazione.

Un decreto del Capo dello Stato col quale si approvava una vendita, a trattativa privata, di una zona di demanio marittimo sdemanializzata conclusa con una Compagnia portuale per il prezzo di lire 2.800.000 portò la Corte ad esaminare se nel contratto risultasse osservata la procedura prescritta per l'alienazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato, che, come è noto, è disciplinata da norme particolari, le quali danno luogo ad un sistema autonomo, costitutivo di un vero e proprio diritto speciale.

E nel detto caso si è rilevato che l'articolo 10 della legge 24 dicembre 1908, n. 783, nel testo modificato dalla legge 2 ottobre 1940, n. 1406; consente la vendita a partito privato e senza previo esperimento di pubblico incanto nel solo caso in cui si tratti di beni disponibili del valore di stima non superiore alle lire 20.000, e che questo limite si eleva a lire 100.000 quando, in vista di speciali circostanze di convenienza o di utilità generale da indicarsi nel decreto di approvazione, il Ministro disponga che i beni siano venduti a partito privato, e si eleva ulteriormente a lire 250.000, per testuale disposto dell'articolo 12, nel testo modificato dalla citata legge n. 1406 del 1940, quando la vendita sia fatta ai comuni, alle provincie o ad altri corpi morali legalmente costituiti: limiti di valore che devono ritenersi in atto ventuplicati, e portati quindi, rispettivamente, a lire 400.000, a lire 2.000.000 e a lire 5.000.000 per effetto del decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18. Ciò premesso, si è riconosciuto legittimo il ricorso alla trattativa privata per la vendita anzidetta, in considerazione che il valore di stima dell'immobile era di lire 2.800.000 e che la vendita veniva disposta in favore di una Compagnia portuale, e cioè di un corpo morale legalmente costituito, e doveva servire per la costruzione di un edificio da adibire a sede della Compagnia stessa e dei relativi uffici. Ma la precisazione di quei limiti è valsa ad evitare il ricorso indiscriminato alla trattativa privata.

L'esame di un decreto col quale si approvava la vendita a trattativa privata di un terreno demaniale, per il quale era andato deserto un pubblico incanto tenuto nel 1943, portò la Corte ad affermare l'illegittimità del provvedimento, poiché la diserzione dell'asta rimontava a circa sette anni prima della stipulazione del contratto a trattativa privata e nel periodo di tempo intercorso si erano verificati fatti tali da mutare radicalmente la situazione del mercato dei prezzi. Venne così posto il principio che nella regolamentazione della legge l'autorizzazione alla trattativa privata sia basata su una presunzione di diserzione di nuovi incanti, che può configurarsi solo quando sia rimasta immutata la situazione economica in atto alla data di tale diserzione. E l'Amministrazione, aderendo all'osservazione dopo qualche resistenza, ritirò il provvedimento.

§ 2. — LE QUESTIONI TRATTATE IN MATERIA DI CONTRATTI

3. — *Documentazione.* — In materia contrattuale la Corte ha richiesto sempre che i decreti sottoposti a registrazione venissero corredati dai documenti presentati dai concorrenti alle gare ai sensi dell'articolo 115 del regolamento di contabilità. Sebbene sia ovvia la ragione della richiesta, si è spesso avuta resistenza da parte delle Amministrazioni, le quali adducevano che in tal modo la Corte volesse entrare nel merito dei provvedimenti.

L'esame della documentazione ha portato spesso a rilevare irregolarità in cui erano incorse le Amministrazioni: tali ad esempio l'aggiudicazione di lavori ad una ditta ammessa alla gara sebbene alcuni dei documenti richiesti fossero stati presentati fuori termine, l'aggiudicazione a licitazione privata ad un unico offerente senza che si fosse precisato nell'invito che l'aggiudicazione avrebbe potuto aver luogo anche nel caso di unico concorrente, caso questo ultimo che su rilievo della Corte fu ricondotto alla diversa figura della trattativa privata, per cui l'Amministrazione dovè richiedere il parere del Consiglio di Stato.

Altre volte la Corte, in contratti conclusi a licitazione privata, ha rilevato difformità tra le clausole pattuite e quelle che erano state indicate nella lettera d'invito.

Così pure è stato richiesto che le ragioni e le circostanze speciali a cui la legge condiziona la facoltà dell'Amministrazione di alienare a trattativa privata beni disponibili siano fatte risultare nel decreto di approvazione del contratto, facendo notare al riguardo che, pur essendo incontestabile che l'apprezzamento sull'opportunità e convenienza dell'atto è rimesso alla libera discrezionalità dell'Amministrazione, l'uso di tale discrezionalità è subordinato alla sussistenza obiettiva e concreta di speciali circostanze che la Corte deve essere messa in grado di conoscere in sede di controllo di legittimità.

Non di rado la Corte dalla documentazione allegata è venuta a constatare l'inosservanza di formalità necessarie; così ad esempio l'esibizione della deliberazione di un Consiglio comunale ha portato a rilevare che la medesima doveva essere sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, perché si veniva a vincolare il bilancio del Comune per oltre cinque anni.

4. — *Rappresentanza delle società per azioni.* — La rappresentanza delle società per azioni, nel periodo compreso tra la scadenza del mandato conferito agli amministratori e la loro riconferma o la nomina di nuovi amministratori, portava questa Corte ad affermare il principio che l'amministrazione resta, di regola, negli amministratori uscenti dimissionari o decaduti fino a quando non si procede alla ricostituzione del Consiglio, a meno che, essendo rimasta in carica la maggioranza, questa possa agire da sola sino al completamento del Consiglio stesso, completamento che viene operato precisamente dalla maggioranza stessa col chiamare, in sostituzione dei dimissionari o dei mancanti, altri nominativi che restano in carica sino alla convocazione della prima assemblea.

E si osservava che, solo nel caso in cui, per decesso dell'amministratore unico o per altra causa, il Consiglio di amministrazione possa dirsi materialmente inesistente, ad essi si sostituisce nell'amministrazione il Collegio sindacale a termini dell'articolo 2386, comma ultimo, del Codice civile.

5. — *Approvazione dei contratti per legge o per decreto ministeriale.* — Un decreto con cui il Ministro delle finanze approvava una convenzione mediante la quale l'Amministrazione dei monopoli e la Società anonima fertilizzanti naturali « Italia » (S. A. F. N. I.), allo scopo di effettuare la vendita all'estero dei propri prodotti nel modo più conveniente, costituivano un Ufficio centrale con sede in Roma, denominato « Cesalfos » (Centro Esportazioni Sali e Fosfati), con un'eventuale rappresentanza commerciale a Londra per trattare per loro conto e nel loro interesse la vendita ed il trasporto all'estero di sale e di fosfati, da essi rispettivamente prodotti, e stabilire intese con altri produttori di sale del Mediterraneo e del Mar Rosso, diede modo alla Corte di esaminare, fra l'altro, se si rendesse necessario un formale provvedimento legislativo per l'approvazione della convenzione sul riflesso che potesse trattarsi di una organizzazione commerciale con la consistenza di un contratto di consorzio ai sensi e per gli effetti degli articoli 2202 e seguenti del Codice civile.

Fu rilevato in proposito che il Cesalfos non poteva configurarsi come una organizzazione commerciale che portasse l'Amministrazione dei monopoli ad assumere oneri o ad ingerirsi in un'attività estranea ai propri compiti istituzionali, poiché la costituzione di tale ufficio si poneva come un modo di esercizio della facoltà di eseguire le vendite per esportazio-

ne dei generi di monopolio, oltre che direttamente, anche a mezzo di funzionari od agenti a ciò delegati, ad essa spettante ai sensi delle vigenti disposizioni, mentre la forma associativa appariva legittimata dall'articolo 65 del regio decreto 14 giugno 1941, n. 577, poiché in tale norma la vendita del sale viene resa associabile a quella dei fosfati e praticabile a mezzo di Consorzi agrari e di altri enti o ditte commerciali che si occupano di materie utili alla agricoltura.

Fu altresì osservato che non poteva parlarsi di consorzio in quanto nel caso in esame non si era in presenza di più imprenditori, esercenti la medesima attività economica o attività economiche connesse, poiché uno dei contraenti era l'Amministrazione dei monopoli, che non può considerarsi imprenditore ai sensi ed ai fini dell'articolo 2082 del Codice civile, e detta Amministrazione esercita la sua attività in regime di monopolio.

Fu infine rilevato che per l'approvazione dei contratti l'intervento legislativo viene richiesto soltanto nel caso in cui per la loro formazione occorra integrare la capacità contrattuale della pubblica Amministrazione, rimuovendo un limite che la stessa incontra nel suo esercizio. E da ciò si dedusse che nel caso in esame tale intervento non fosse richiesto, poiché l'Amministrazione dei monopoli nell'esercizio della funzione contrattuale non aveva in effetti esorbitato dai poteri spettantile in base alle norme vigenti, avuto anche riguardo che il regolamento contrattuale riservava espressamente a detta Amministrazione l'effettiva stipulazione delle vendite e l'imbarco e la spedizione del genere di monopolio.

6. — *La norma dell'articolo 2 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, e la nuova Costituzione.* — Sempre in materia di approvazione dei contratti, nell'esame di un decreto del Capo dello Stato col quale si approvava un contratto di vendita, a trattativa privata, di una zona di demanio marittimo sdemanializzata, si affrontò la questione di massa se l'entrata in vigore della nuova Costituzione consentisse ulteriormente il richiamo e la utilizzazione della norma dell'articolo 2 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, a termini della quale « l'approvazione dei contratti dello Stato, nei casi per i quali era richiesta una legge, è data con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, udito il parere dei Consigli tecnici istituiti presso i vari Ministeri e del Consiglio di Stato ».

Il dubbio traeva ragione dal rilievo che nel caso in esame la utilizzazione della norma anzidetta era resa ostensiva non soltanto dall'esplicito richiamo nelle premesse del decreto, ma anche dalla considerazione che si era in presenza dell'alienazione di un immobile dello Stato, e perciò in materia per la quale l'articolo 21 della legge di contabilità poneva la esigenza di un'apposita autorizzazione caso per caso, con particolari provvedimenti legislativi.

Ma ogni ragione di dubbio venne superata, considerando che la entrata in vigore della nuova Costituzione non ha indotto, né poteva indurre, il caducamento della citata norma dell'articolo 2 della legge 31 gennaio 1926 n. 100.

Si osservava al riguardo che dagli atti parlamentari e dalla circolare 28 gennaio 1926 del Capo del Governo (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 22 dello stesso anno), che volle essere una interpretazione quasi autentica della predetta legge n. 100, risultava in modo non dubbio che la sua portata dovesse intendersi limitata ai soli contratti per i quali l'approvazione per legge fosse richiesta da una particolare disposizione legislativa, e non potesse estendersi ai contratti per i quali la esigenza della legge derivi da un limite insito nella funzione amministrativa, come quelli che importino nuove o maggiori spese a carico dello Stato o limiti ed oneri ad altri soggetti.

Per tale motivo, appunto, l'effetto della nuova norma era stato concordemente ristretto ad una corrispondente modifica della disposizione dell'articolo 21 della vigente legge di contabilità, che richiede in generale, per l'alienazione degli immobili dello Stato, un particolare provvedimento legislativo, con la intuitiva conseguenza che la nuova norma non valesse a conferire la facoltà di derogare col contratto alle leggi esistenti o di fare con esso quel che non si poteva fare se non per legge, ma desse solo la facoltà di sostituire l'approvazione per decreto a quella per legge nei casi in cui questa forma era prescritta da una specifica disposizione normativa.

Ed in base a tale interpretazione della norma si rilevava che la medesima non ebbe né volle avere una portata divergente dai comuni principi dell'ordinamento amministrativo, assunti anche nella vigente Costituzione.

Non parve quindi possibile dubitare che per tale disposizione non sia comunque configurabile quella implicita abrogazione automatica, che viene invece ravvisata per le norme, di ordine costituzionale, contenute nella stessa legge n. 100 del 1926 nel riflesso che le norme anteriori di ordine costituzionale dovessero ritenersi complementari dello Statuto albertino, e come tali caducate con l'entrata in vigore della nuova Costituzione, o nella considerazione

che sarebbe assurdo che con l'instaurazione di un nuovo ordinamento possano rimanere in vigore istituzioni e precetti in contrasto con esso.

D'altra parte si osservava che, negli specifici riflessi della propria efficacia abrogante nei confronti della legislazione precedente, la nuova Costituzione ha dimostrato di voler assumere il principio enunciato nell'articolo 15 delle disposizioni preliminari del codice civile, con la XVI disposizione transitoria che fa obbligo di procedere entro un anno dalla sua entrata in vigore « alla revisione ed al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate ».

E ad escludere la sussistenza di un'abrogazione espressa della norma in esame si riteneva sufficiente il rilievo che la nuova Costituzione non contiene alcuna esplicita dichiarazione di abrogazione della stessa. Né parve che potesse parlarsi di una sua abrogazione tacita o implicita e di una reviviscenza del precetto contenuto nel primo comma del citato articolo 21 della legge di contabilità, poiché l'abrogazione di una norma abrogatrice non ha la funzione di ripristinare la norma abrogata, e perché la dedotta abrogazione tacita si rivela insussistente, ove si tenga presente che di tale forma di abrogazione può parlarsi solo quando la legge nuova regoli l'intera materia già regolata dalla legge anteriore o sia incompatibile nelle sue disposizioni con quelle della legge anteriore, mentre la nuova Costituzione non pone alcuna norma precettiva con cui si regoli, in tutto o in parte, la materia disciplinata dalla disposizione anzidetta, né contiene alcuna disposizione di immediata attuazione che sia con essa incompatibile.

Venne anzi osservato che la Carta statutaria non contiene neppure norme direttive dalle quali emerga un principio contrastante con la disciplina assunta nell'anzidetta disposizione, non potendo desumersi tale contrasto dal precetto dell'articolo 76 della Costituzione, che vieta la delegazione generica della funzione legislativa, poiché il citato articolo 2 della legge n. 100 fu una norma attributiva di competenza, e non una legge di delega.

Per le considerazioni esposte non si ravvisò alcuna ragione di illegittimità nella utilizzazione che col decreto in esame del Presidente della Repubblica si faceva dell'articolo 2 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, e si osservò soltanto che il suo richiamo avrebbe potuto venire omesso nelle premesse del provvedimento dal momento che non si ravvisava la necessità di uno specifico riferimento all'articolo 21 della vigente legge di contabilità, che da esso è modificato.

7. — *La esecuzione anticipata — I pareri del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura dello Stato.* — Anche nel periodo di tempo che forma oggetto della presente relazione si è dovuto spesso rilevare che i contratti hanno avuto esecuzione prima della loro formale approvazione e della registrazione da parte della Corte dei relativi decreti. L'inconveniente che ne deriva non è soltanto formale, poiché un simile sistema è la più comune causa ritardatrice dei pagamenti dei lavori in quanto è ovvio che essi non possano effettuarsi se non dopo la stipulazione del contratto e l'assunzione dell'impegno, che a sua volta presuppone la esistenza e disponibilità di stanziamenti di bilancio.

Per quanto riguarda, poi, il parere del Consiglio di Stato, si è dovuto notare che talvolta l'Amministrazione ha spezzettato e frazionato determinate forniture, eludendo così la norma che ne impone la richiesta, mentre altre volte ha trascurato di richiedere il parere predefitto per l'esecuzione di lavori accessori compresi in perizie suppletive, comportanti una variazione dei contratti per i quali aveva già richiesto il parere di tale Consesso.

È stato rilevato anche che talvolta l'Amministrazione non ha dato conto delle ragioni per le quali non aveva seguito il parere espresso dal medesimo Consesso, ed in un caso venne invitata l'Amministrazione a riproporre al Consiglio di Stato lo schema definitivo di un contratto, in quanto si ritenne che, per soddisfare le esigenze poste dalla legge, non fosse sufficiente assumere le direttive enunciate su un diverso schema del medesimo contratto per il quale il Consiglio si era espresso negativamente in precedenza.

Inoltre la Corte ha avuto occasione di affermare il principio che, quando sia andata deserta una licitazione privata per la quale era stato richiesto il preventivo avviso del Consiglio di Stato, occorra richiedere un nuovo parere dello stesso Consesso per la stipulazione del contratto a trattativa privata, anche se nell'invito alla gara andata deserta sia stato incluso l'avvertimento che in caso di diserzione si sarebbero accettate offerte private alle stesse condizioni e nei limiti di prezzo della scheda segreta della licitazione; e ciò perché questa clausola, divenuta di stile nelle lettere di invito alle licitazioni, dirette alle ditte partecipanti, non vale ad estendere alla eventuale trattativa privata il parere espresso dal Consiglio di Stato per la licitazione.

In merito al parere dell'Avvocatura dello Stato sulle transazioni, richiesto dall'articolo 14, comma ultimo, della legge di contabilità, si è affermato il principio della sua obbligatorietà,

anche nel caso in cui fosse stato sentito il Consiglio di Stato e l'Amministrazione si fosse uniformata al parere espresso da tale Consesso, trattandosi di organi di ben diversa natura, i cui pareri — tecnico-legale l'uno, amministrativo l'altro — non tendono ad escludersi, ma si integrano e completano a vicenda.

8. — *Contratti a prestazione quantitativamente indeterminata.* — L'esame di un decreto ministeriale col quale si aumentava a 25 milioni l'importo presunto di una fornitura, il cui costo in un anteriore provvedimento era stato indicato nella somma presuntiva di lire 15 milioni, portava la Corte a proporsi il quesito se, in presenza di un contratto in cui le parti abbiano inteso prescindere dall'ammontare quantitativo della prestazione — per averlo rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione, mentre la ditta assuntrice si impegnava a porre a disposizione della stessa la sua organizzazione per soddisfare le richieste che le venissero rivolte durante il periodo di esecuzione — si rendano necessarie la stipulazione di una nuova convenzione aggiuntiva e la richiesta di un nuovo parere del Consiglio di Stato previsto per il caso in cui l'ammontare della prestazione eccede il quinto d'obbligo, ove la prestazione sia richiesta in una misura eccedente il quinto dell'ammontare presuntivamente indicato nel contratto.

Al riguardo si osservò che i contratti della specie integrano un rapporto di fornitura, sostanzialmente analogo al contratto di somministrazione disciplinato dagli articoli 1559 e seguenti del Codice civile, nel quale, come è noto, ricorre una pluralità di prestazioni tra di loro collegate e coordinate, in contrapposto al contratto a prestazione unica ed all'istituto affine della vendita a consegne ripartite. E su tali premesse si esclude che nella ipotesi considerata potesse richiedersi la stipulazione di un atto aggiuntivo, in quanto i contratti del genere, non avendo ad oggetto una prestazione quantitativamente determinata nel contenuto, non rendono configurabile un termine fisso sul quale operare per stabilire un rapporto fra la prestazione convenuta e lo sviluppo quantitativo che alla medesima si dia nel corso dell'esecuzione; motivo per cui l'ulteriore sviluppo della prestazione, richiesto dal somministrato in corso di esecuzione, ancorché porti ad eccedere l'ammontare inizialmente indicato, non viene ad immutare comunque il vincolo originario, ma si risolve nell'esercizio della facoltà del creditore della somministrazione, connaturale alla essenza stessa del contratto, di commisurarne l'effettivo ammontare al suo fabbisogno, con la intuitiva conseguenza che l'aumento non altro è se non la stessa prestazione quale fu voluta e dedotta nel contratto nella sua indeterminatezza, e che anche in presenza del maggiore importo opera sempre lo originario vincolo contrattuale fra le parti.

Parimenti si ritenne che non occorresse un nuovo parere del Consiglio di Stato, dato che la variazione in aumento dell'ammontare presunto, non inducendo immutazione del contratto, ma costituendone anzi la naturale estrinsecazione, resta coperta dal parere già espresso sul contratto dal detto Consesso, che ben può in sede di esame del contratto originario porre limiti, ove lo creda, alle possibilità di espansione onde evitare che l'Amministrazione possa elevare di suo arbitrio da pochi milioni a centinaia di milioni l'impegno assunto col contratto.

D'altra parte si considerò che nel nostro sistema di contabilità è esplicitamente prevista la possibilità di contratti per lavori e forniture, il cui ammontare non sia suscettibile di una determinazione preventiva, e che la disciplina posta dall'articolo 111 del regolamento di contabilità offre una chiara conferma della tesi esposta.

9. — *Cauzione, esonero e trattenute di interessi.* — La Corte dovè portare il suo esame sulla possibilità, prevista dall'articolo 54, comma 2°, del regolamento di contabilità, di sostituire la cauzione personale « con approbatore » con la sola fideiussione di un istituto di credito di notoria solidità, quali ad esempio le grandi banche di interesse nazionale.

Poiché la duplice fideiussione richiesta dalla cauzione « con approbatore » si risolveva in una forma antiquata e non più in uso e poiché era da presumere che in materia di cauzioni personali il legislatore non avesse inteso escludere aprioristicamente quel potere di apprezzamento della solidità dell'obbligato, che ammette invece, ed in termini espliciti (articolo 54, comma 5°, del citato regolamento di contabilità), nei confronti dell'obbligato principale, si ritenne che la norma in discussione non potesse considerarsi preclusiva della possibilità di assumere quale cauzione personale la sola fideiussione di un istituto di credito di notoria solidità. Ed a tale avviso si fu indotti tanto a maggior ragione in quanto l'obbligo del fideiussore viene a porsi normalmente per l'articolo 1944, comma 1°, del codice civile quale un obbligo solidale con quello del debitore principale con tutte le conseguenze previste dallo articolo 1292 del detto Codice, onde non si vedrebbe la ragione per cui non dovrebbe ap-

plicarsi nei suoi confronti, e per ciò che attiene a tale obbligo, il principio fissato nel citato comma 5° della norma in questione, dato anche che in tal modo si viene a realizzare una diminuzione del prezzo contrattuale pari alla differenza tra gli interessi calcolati nel 5 per cento sulla cauzione non prestata ed il costo della fideiussione bancaria, che non dovrebbe superare il 2 per cento annuo.

Tale criterio interpretativo fu successivamente accolto col decreto presidenziale 29 luglio 1948, n. 1309, che ha modificato la dizione del predetto articolo 54 del regolamento di contabilità.

Oltre che nel caso su riferito la Corte non ha mancato di adottare in materia di depositi cauzionali criteri di larga interpretazione, come ebbe per esempio a verificarsi quando si convenne, seguendo l'avviso del Ministero della Difesa-Esercito, che potesse consentirsi l'esonero dal deposito cauzionale nel caso di vendite di materiali di proprietà dello Stato con contestuale pagamento del loro importo, purché l'Amministrazione provvedesse a garantirsi dell'adempimento delle obbligazioni accessorie, quale ad esempio quella del pagamento della tassa di registro, col far versare all'acquirente, in unione al prezzo dei materiali venduti, un deposito equivalente all'importo delle anzidette obbligazioni.

In materia di esonero dal versamento della cauzione va peraltro ricordato che esso può essere accordato alle ditte di notoria solidità, previo congruo sconto sul prezzo della fornitura o del lavoro. E in applicazione di tale principio l'Amministrazione, disponendo l'esonero dal deposito cauzionale, stabilisce di trattenere gli interessi legali sulla somma dovuta a titolo di cauzione e per il periodo del vincolo cauzionale.

Non sono mancati casi in cui l'Amministrazione non ha effettuato tale trattenuta e, pur accettando una cauzione inferiore, non ha provveduto, in sede di pagamento a recuperare gli interessi legali sulla differenza di cauzione non versata per tutto il periodo in cui questa avrebbe dovuto rimanere vincolata.

Come pure, contrariamente alla legge, fu disposto in qualche caso l'esonero dalla cauzione dovuta a garanzia di materie prime di proprietà dello Stato da trasformare in manufatti ed in contratti relativi alla vendita di materiale fuori uso di pertinenza dell'Amministrazione della Difesa (Marina).

Infine, in vari contratti fu rilevato che l'Amministrazione aveva accettato in deposito cauzionale titoli di Stato per il valore nominale in luogo del valore di borsa, come prescritto dall'articolo 54 del regolamento di contabilità.

In tutti questi casi la Corte, con appositi rilievi, ha ottenuto che le cauzioni venissero opportunamente integrate.

10. — *Collaudo e clausole penali.* — In materia di collaudo la Corte ha avuto modo di affermare che nella esecuzione di lavori demaniali non si possa prescindere, sia che si tratti di forniture, sia che si tratti di servizi, in quanto è precisamente il collaudo che pone in evidenza non solo il risultato tecnico dell'opera, della fornitura e del servizio, ma anche quello della gestione economica in relazione alla perizia approvata (articolo 104 e 106 del regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350).

Altra interessante questione si è presentata in materia di accettazione della merce non conforme ai requisiti pattuiti, cui si addivenga con una congrua riduzione del prezzo pattuito. E si assunse il principio che l'esercizio di tale facoltà, espressamente prevista per l'Amministrazione appaltante e per le Commissioni centrali nei collaudi in appello dagli articoli 48 e 60 delle condizioni generali per gli acquisti e le lavorazioni interessanti le Forze armate dello Stato, non abbia funzione risarcitoria, risolvendosi in una variazione del prezzo contrattuale, inteso ad adeguarlo al minor valore delle merci consegnate e per ciò stesso fondata sul principio dell'equilibrio od equivalenza fra le prestazioni, che sta a base dei contratti a prestazioni corrispettive.

La Corte ha anche vigilato perché nel caso di ritardo nella presentazione al collaudo di tutta o parte della fornitura contrattuale venissero applicate le previste penalità, a meno che i contratti da eseguire non richiedessero impiego di materie prime soggette a monopolio statale durante il periodo bellico, ipotesi questa che dava diritto ai privati contraenti ad un prolungamento dei termini di consegna pari al periodo intercorrente fra la data di richiesta e quella di concessione delle materie prime occorrenti. Ma anche in tale ipotesi la penalità venne fatta applicare quando dall'esame degli atti veniva a risultare che il ritardo era addebitabile al privato contraente, che aveva tardato ad inoltrare la domanda per l'assegnazione delle materie prime.

D'altra parte la Corte affermava il principio che, quando nei contratti sia convenuto un termine di adempimento o di consegna a data fissa, il privato contraente non è tenuto

all'adempimento o alla consegna prima della comunicazione che il contratto sia stato approvato e che il decreto di approvazione, ove prescritto, sia stato registrato dalla Corte stessa. In conseguenza, le clausole penali venivano ritenute inapplicabili per il tempo decorso dal termine scaduto a tale comunicazione. Infatti, in pendenza dell'approvazione e, ove prescritto, della registrazione presso la Corte, i contratti non sono eseguibili da parte dello Stato, onde l'impegno assunto con la sottoscrizione del contratto dal privato contraente va inteso nel senso che questi non può recedere dal vincolo assunto, e non già che si rendano operanti anche le clausole relative ai termini dell'esecuzione del contratto, poiché tale operatività può aver luogo soltanto in seguito all'approvazione e alla registrazione suaccennate.

La Corte inoltre ebbe ad occuparsi del regime giuridico delle clausole penali per ritardo nelle consegne, previste dall'articolo 69, n. 2, delle Condizioni generali per gli acquisti e le lavorazioni interessanti le Forze armate dello Stato, in riferimento alla questione se nella ipotesi di forniture effettuate con ritardo, che per imperfezioni tollerabili di qualità siano state accettate dalla Commissione di collaudo con uno sconto sul prezzo convenuto, in base al disposto degli articoli 48 e 60 delle anzidette Condizioni generali, la penale dovuta sia da computarsi sull'importo contrattuale originario o sull'importo effettivo risultante dallo sconto. E si convenne in quest'ultima soluzione, avuto riguardo che lo sconto si risolve in una variazione del prezzo contrattuale preventivamente autorizzata nel contratto originario, e per ciò stesso in una modificazione delle pattuizioni alle quali accede la obbligazione surrettizia della clausola penale, che nei contratti con la pubblica Amministrazione non ha funzione risarcitoria, e considerato inoltre che anche a volerle riconoscere tale funzione non potrebbe venirsi a conclusione diversa, poiché una volta che siano state accettate al collaudo le merci difettose è alla ritardata consegna di queste, e non a quella delle merci che non hanno formato oggetto di consegna, che va riferito il danno causato dal ritardo.

§ 3. — I SERVIZI IN ECONOMIA

11. — *La disciplina normativa dei servizi in economia.* — I servizi che per la loro natura debbono farsi in economia sono determinati e retti, come è noto, da speciali regolamenti approvati con decreto Presidenziale, previo parere del Consiglio di Stato.

Quando però ricorrano speciali circostanze possono eseguirsi in economia, in base ad autorizzazione data con decreto motivato del Ministro competente, anche servizi non previsti dai regolamenti.

Per i servizi in economia, ove non occorra apposita autorizzazione ministeriale, l'impegno della spesa può essere costituito con la concessione dell'occorrente apertura di credito.

Il controllo di legittimità della Corte sui servizi in economia si esercita particolarmente sulle perizie e sui fabbisogni che sono posti a corredo dei decreti che autorizzano gli accreditamenti necessari ai funzionari delegati per l'esecuzione delle spese.

12. — *Le illegittime estensioni del ricorso a tale sistema.* — Nell'esercizio della propria funzione di controllo la Corte ha avuto modo di osservare che alcune Amministrazioni, come per esempio il Ministero della difesa e quello dei lavori pubblici, hanno fatto frequentissimo ricorso a tale eccezionale procedura in casi in cui non si poteva utilizzarla.

La Corte ha potuto per esempio osservare che nell'esercizio 1948-49 su un totale di lire 170.497.642.369.03 di pagamenti effettuati dal Ministero della difesa (Esercito), fra spese afferenti alla competenza e spese afferenti ai residui, ben lire 157.382.944.983,45 erano state pagate per mezzo di ordini di accreditamento e soltanto lire 13.114.587.385,58 per mezzo di mandati diretti. E ciò era accaduto perché il predetto Ministero eseguiva, tra l'altro, in economia, lavori accessori per opere di conforto, compresi, fra queste, lavori di sistemazione di locali per uso di bar, di mense per gli ufficiali e di alloggi per le loro famiglie, nonché pagamenti relativi a forniture, come acquisti di macchinari ed altri mobili di arredamento di aule didattiche, mentre per altre forniture del genere aveva fatto ricorso alla stipulazione di contratti a licitazione privata.

L'intervento della Corte portava l'Amministrazione predetta ad annullare gli ordini di accreditamento emessi ai sensi dell'articolo 56, n. 2, della vigente legge di contabilità. E la Corte, per riuscire a contenere entro più ragionevoli limiti l'erogazione di spese eseguite con tale sistema, richiese che le ragioni che consigliassero il ricorso alla procedura eccezionale fossero fatte risultare di volta in volta dai provvedimenti sottoposti a registrazione, e che l'affidamento dei lavori e delle forniture per cottimo fiduciario fosse in genere preceduto dall'esperimento di gara ufficiosa.

Altra questione di notevole importanza ebbe a presentarsi con l'Amministrazione della Aeronautica sul punto se gli accreditamenti disposti per il pagamento delle forniture di energia elettrica, acqua e gas eseguite ad economia dovessero soggiacere al limite massimo di lire 250.000 stabilito nel penultimo comma dell'articolo 56 della legge di contabilità, elevato a lire 5.000.000 dal decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18, e se pertanto gli accreditamenti anzidetti dovessero ritenersi reintegrabili solo in corrispondenza delle somme giustificate con la presentazione dei rendiconti, così che l'importo complessivo delle somme non ancora giustificate non venisse a superare il suddetto limite di lire 5.000.000 come dispone l'articolo 285 del regolamento di contabilità.

L'Amministrazione, appoggiandosi ad un parere del Consiglio di Stato, sosteneva che le spese in parola rientrassero fra quelle occorrenti per il mantenimento delle truppe, per le quali il 2° comma dell'articolo 51 del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti aeronautici, approvato col regio decreto 22 marzo 1934, n. 882, dà facoltà di disporre accreditamenti oltre i normali limiti.

Ma la Corte, richiamandosi al criterio sistematico risultante dalla tripartizione dei servizi assunta sia nel predetto regolamento, sia nell'articolo 1, n. 17, del regolamento 6 aprile 1933, n. 805, ritenne che le spese per la provvista alle truppe di luce elettrica, acqua e gas non potessero comprendersi fra quelle di mantenimento, ma dovessero qualificarsi tra quelle di casermaggio, per le quali non era consentito di sorpassare i limiti normali previsti per le aperture di credito dall'articolo 56 della legge di contabilità.

13. — *Esecuzione in economia di lavori del Genio militare e limiti alle facoltà del Ministro della difesa.* — Il regolamento per l'esecuzione dei lavori del Genio militare, enumerando i lavori che per la loro natura si possono eseguire ad economia, vi annovera, tra gli altri, « i lavori di miglioramento o di nuove costruzioni quando ragioni di urgenza o di riservatezza non consentano l'indugio o la pubblicità delle contrattazioni nelle forme ordinarie di legge » (articolo 50, lettera c, del regio decreto 17 marzo 1932, n. 365) aggiungendo che spetta al Ministro della guerra, ora della difesa, di decidere quando tali lavori debbano eseguirsi ad economia.

L'indirizzo seguito dall'Amministrazione portava ad attribuire al Ministro un così largo potere discrezionale da comprendervi anche una configurazione dei requisiti della urgenza e della riservatezza, che valesse ad affidarne l'apprezzamento ad una valutazione soggettiva del tutto libera o svincolata dalla esigenza di elementi obiettivi.

Ma la Corte ritenne in contrario che nell'ipotesi della lettera c — lavori di miglioramento e di nuove costruzioni — il potere di apprezzamento del Ministro incontrasse un limite nel presupposto attinente alla natura dei lavori, poiché tale presupposto non poteva non presentarsi con il carattere di una concreta obiettività.

E pur riconoscendo che il suo sindacato di legittimità sul presupposto dell'urgenza non possa spingersi sino a porre la esigenza di condizioni obiettive, che la norma non prevede espresamente, si osservò che, in mancanza di una idonea motivazione, la eventuale contraddizione tra la natura dei lavori ed il giudizio di urgenza che ne fosse stato dato al fine di eseguirli in economia avrebbe dato luogo ad un vizio di illogicità manifesta pienamente rilevabile in sede di controllo sotto il profilo di vizio della causa, che dà luogo alla nota figura dell'eccesso di potere. Né a diversa conclusione si riteneva di dover giungere per l'estremo della riservatezza dei lavori, per il quale peraltro si riconosceva che non possa negarsi un più largo margine di discrezionalità nei poteri del Ministro.

Con l'occasione la Corte ebbe a far presente al Ministero che il ricorso agli ordini di accreditamento è del tutto inammissibile per i pagamenti dei compensi revisionali dei prezzi contrattuali e per i pagamenti di opere già eseguite, per l'intuitiva considerazione che, trattandosi di esecuzione già effettuata, non poteva trovar posto una dichiarazione di urgenza, che valesse a legittimarne l'uso.

14. — *Questioni varie.* — Per quanto riguarda i decreti coi quali vengono approvati i contratti attivi, si è insistito presso l'Amministrazione perché nei medesimi venissero stabiliti l'esercizio ed il capitolo del bilancio in entrata sul quale dovevano effettuarsi i relativi pagamenti.

Su un decreto di approvazione da parte del Ministro dei lavori pubblici di un atto di sottomissione, con cui una società s'impegnava a vendere all'Amministrazione una draga, si osservava che tale atto non costituiva il contratto bilaterale mediante il quale a termini dell'articolo 36 del vigente regolamento di contabilità doveva provvedersi all'acquisto, e che l'atto predetto non poteva quindi formare oggetto di un decreto di approvazione ai sensi dell'articolo 103 dello stesso regolamento. E con l'occasione si faceva presente che all'acquisto della

draga doveva procedersi mediante regolare contratto scritto, ai sensi dell'articolo 41 del regolamento di contabilità e dell'articolo 249 del Codice della navigazione, e che al pagamento del prezzo di acquisto ed ai lavori di riparazione della draga stessa poteva procedersi soltanto dopo approvato il contratto, perfezionato l'acquisto mediante la pubblicità richiesta dall'articolo 250 e seguenti del detto Codice ed estinti gli eventuali privilegi ai sensi dell'articolo 559 dello stesso Codice.

Nel riflesso, poi, che i contratti devono avere termini e durata certi e non possono essere stipulati con oneri continuativi per lo Stato, se non per ragioni di assoluta convenienza e necessità da indicarsi nel decreto di approvazione, si respingeva una convenzione stipulata per un anno, rinnovabile di anno in anno senza la prefissione di un limite massimo.

La Corte ha anche richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla esigenza che nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 93 del regolamento di contabilità non si addivenga al conferimento di una delega generale a stipulare contratti, poiché la facoltà contemplata in detto comma deve essere esercitata con appositi decreti di delega da emanarsi per ogni singolo contratto. Si è fatto anche notare che per i contratti di vendita di materiale dello Stato di più notevole importo occorre il visto del rappresentante dell'Amministrazione finanziaria ai sensi dell'articolo 98 del vigente regolamento di contabilità.

CAPITOLO TERZO

GESTIONI DI GUERRA

§ 1. — I DEBITI SCADUTI

1. — *Gli interessi di mora sui pagamenti per i debiti scaduti.* — In materia di « debiti scaduti » la Corte ha dovuto affrontare la questione della spettanza degli interessi di mora sui pagamenti dovuti dall'Amministrazione.

Il Ministero della difesa (Esercito), appoggiandosi ad un parere dell'Avvocatura generale dello Stato fatto proprio dalla Ragioneria generale, mentre disconosceva la spettanza degli interessi per il periodo di tempo in cui fu operante la sospensione dei pagamenti disposta dal Ministro del tesoro con la circolare n. 105849 del 6 novembre 1944, poi convalidata con l'articolo 12 del decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 428, adottava un opposto indirizzo per il tempo successivo all'entrata in vigore di tale decreto sul riflesso che, col venir meno della sospensione suaccennata, dovesse applicarsi il criterio di cui all'articolo 1218 del codice civile e farsi luogo al computo degli interessi, sia per i pagamenti per i quali la mora si era già iniziata, sia per quelli per i quali la mora dell'Amministrazione si era verificata successivamente alla data anzidetta.

La Corte, esaminata la questione sotto tutti gli aspetti, osservava innanzi tutto che l'espressione « debiti scaduti », usata nel decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 428, non ha altro significato all'infuori di quello, meramente contabile, di debiti relativi ad esercizi scaduti; e che le cause che incidono sulla certezza, liquidità ed esigibilità del credito si risolvono in ragioni ostative della corresponsione degli interessi, per cui non poteva parlarsi di interessi nel periodo di tempo in cui vigeva la sospensione dei pagamenti disposta con la citata circolare del 6 novembre 1944, la quale veniva ad incidere sulla esigibilità con la forza cogente di una giuridica preclusione.

Rilevava inoltre che in via di massima non possa ipotizzarsi il sorgere di una obbligazione di interessi a carico dell'Amministrazione per il ritardo col quale addivenga al perfezionamento del procedimento attraverso l'emissione del titolo di spesa, ad eccezione dei casi in cui una disposizione di legge o una espressa pattuizione assegni un termine per la liquidazione e per il pagamento o l'inerzia dell'Amministrazione abbia dato luogo ad un ricorso in sede giurisdizionale e ad una conseguente pronuncia che ne dichiari la sussistenza. Casi, questi, nei quali peraltro la spettanza degli interessi viene ricondotta a ragioni ben diverse della mora, poiché tali interessi sono compensativi e non moratori, essendo previsti unicamente in considerazione della particolare posizione di privilegio in cui si trova l'Amministrazione e del vantaggio che ritrae col trattenere presso di sé e non pagare, entro i termini prescritti, le somme spettanti al creditore, per cui sono dovuti anche quando il ritardo non debba ascrivarsi a causa imputabile all'Amministrazione.

Si notò ancora che, d'altra parte, non potesse parlarsi di decorso di termini e di conseguente obbligo di interessi ove l'Amministrazione non fosse in possesso di atti che valessero a

stabilire l'obbligazione pecuniaria dello Stato, poiché senza di essi veniva a mancare la possibilità di configurare quel presupposto della liquidità ed esigibilità del credito, che è alla radice dell'obbligo alla corresponsione degli interessi compensativi (articolo 1282 del codice civile).

E per tali considerazioni si concludeva che per quei crediti le cui documentazioni fossero andate in tutto o in parte smarrite o distrutte per causa di guerra, o non potessero essere prodotte per tali cause, la regolamentazione anzidetta poteva riprendere ad operare attivamente e passivamente solo dopo che, a seguito della pronunzia dell'apposita Commissione, avesse potuto procedersi alla ricostruzione degli atti ai quali essa fa espresso riferimento, e dalla data che vi venisse assunta ai fini del decorso del termine iniziale espressamente previsto per la decorrenza degli interessi.

L'interferenza di tale regolamentazione col successivo decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656, col quale si fece obbligo agli aventi diritto al pagamento di debiti scaduti di presentare istanza alle Amministrazioni competenti per il soddisfacimento dei crediti da essi vantati entro sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto, e si prescrisse che i crediti non richiesti nel detto termine dovessero ritenersi estinti, portava inoltre la Corte ad affermare che la preclusione della decadenza non potesse operare per quei debiti scaduti in cui il creditore avesse presentato in precedenza una istanza per il pagamento, corredata dei documenti in suo possesso, e che in conseguenza in tali casi dovessero ritenersi pienamente operativi i principi suesposti.

Di gran lunga più semplice veniva ad essere l'indagine relativa ai riflessi del decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, col quale veniva dettata una speciale e diversa disciplina per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra non ancora definiti, istituendosi a tal fine un apposito Commissariato, poiché con esso è venuta a sottrarsi la materia dei contratti di guerra non ancora definiti alla disciplina generale stabilita dal precedente decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 428, e dai successivi decreti per i debiti scaduti, precludendo ogni ulteriore potestà dispositiva da parte delle Amministrazioni interessate. Ed in tal modo la Corte enunciava l'esigenza che in sede di controllo si accertasse se per i debiti scaduti che davano luogo a pagamento di interessi ricorresse o meno l'anzidetta situazione, poiché nel caso affermativo era da ritenere del tutto preclusa ogni giuridica possibilità di dar corso a tale pagamento.

2. — *La decadenza prevista nel decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656.* — In materia di pagamento dei debiti scaduti ha formato oggetto di particolare esame da parte della Corte l'interpretazione da dare alla disposizione contenuta nell'articolo unico del decreto legislativo Presidenziale 7 maggio 1948, n. 656, con cui si fece obbligo agli « aventi diritto al pagamento dei debiti scaduti di cui al decreto legislativo luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 428 e successive modificazioni di presentare istanza alle Amministrazioni competenti per il soddisfacimento dei crediti da essi vantati » entro il termine di sei mesi dalla data di pubblicazione dello stesso decreto legislativo Presidenziale sotto comminatoria di estinzione dei crediti non richiesti nel termine anzidetto. E si è concluso, anche in base alla norma interpretativa contenuta nel secondo comma dell'articolo 1 della legge 1° dicembre 1949, n. 917, che qualsiasi atto scritto col quale i creditori, prima dell'entrata in vigore del detto decreto legislativo n. 656 del 1948 — e purché dopo la liberazione delle singole zone del territorio nazionale —, avessero dato concreta estrinsecazione alla volontà di ottenere il soddisfacimento dei loro crediti potesse ritenersi idoneo ad impedirne la estinzione ai sensi e per gli effetti della disposizione di legge su riferita.

Rinviando alla trattazione sui lavori pubblici per un più ampio sviluppo della questione e per la individuazione dello stadio del procedimento al quale doveva aversi riguardo per poter stabilire, con riferimento alla data di liberazione del territorio, se il debito dovesse considerarsi scaduto ai sensi delle vigenti disposizioni nel caso dei crediti degli imprenditori per compensi revisionali o per liquidazioni effettuate a titolo di riconoscimento di credito o a titolo di transazione su riserve e domande di maggiori compensi avanzate in corso di esecuzione degli appalti, casi nei quali il debito risulta legato alla fornitura o al lavoro in modo mediato (1), si accenna qui soltanto all'avviso espresso per i casi in cui il debito traesse origine non da un singolo fatto o atto giuridico, ma da un procedimento complesso, come nel caso dell'espropriazione.

In proposito, la Corte convenne che l'ipotesi configurata dal citato articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale n. 428 del 1946 non potesse restringersi ai soli debiti relativi a procedimenti nei quali anteriormente alla data di liberazione fosse stato emanato il decreto di espropriazione, ma dovesse estendersi a tutti i debiti per indennità dovute, relativi a procedimenti

(1) Vedasi a pag. 189 e segg. di questa Relazione.

di espropriazione attuati, sia pure nella sola fase preliminare della occupazione di urgenza, anteriormente alla data anzidetta.

Altra ipotesi esaminata fu quella dei sussidi previsti dalle disposizioni vigenti in favore dei proprietari di immobili danneggiati dai terremoti, e in detta ipotesi la Corte ha ritenuto che i sussidi stessi debbano considerarsi come debiti scaduti tutte le volte che risultino concessi anteriormente alla liberazione del territorio, anche se per quelli previsti dalla legge 4 aprile 1935, n. 454, i lavori relativi siano stati iniziati, nel termine assegnato, dopo la data di tale liberazione.

§ 2. — I CONTRATTI DI GUERRA NON ANCORA DEFINITI

3. — *La competenza del Commissariato per la loro sistemazione e liquidazione.* — La istituzione presso il Ministero del tesoro del Commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra non ancora definiti al 16 giugno 1948, data di entrata in vigore del decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, dava luogo al dubbio se l'espressione adottata avesse inteso sottrarre alla competenza delle Amministrazioni interessate, e rimettere a quella dell'anzidetto Commissariato, non soltanto le liquidazioni non ancora disposte, ma anche quelle non ancora tradotte in atto col relativo pagamento, e se, per stabilire ciò, dovesse aversi riguardo al momento dell'effettivo pagamento, e cioè al momento del trasferimento nel patrimonio del creditore delle somme di sua spettanza, o dovesse, invece, porsi mente alla data di emissione del mandato di pagamento o a quella della sua registrazione da parte della Corte.

Anche tali questioni formarono oggetto di una risoluzione di massima in sede di coordinamento dell'attività di controllo.

Considerando che l'espressione « contratti di guerra non ancora definiti » dovesse ritenersi sostanzialmente equivalente a quella di « contratti di guerra non ancora sistemati e liquidati », si osservava che la sistemazione non potesse concretarsi se non in accordi, debitamente approvati dall'Amministrazione con apposito provvedimento, che definissero nel loro complesso i reciproci obblighi e diritti in relazione all'oggetto dei contratti, e la liquidazione dovesse assumersi nel significato di accertamento amministrativo-contabile dei crediti e dei debiti della ditta da parte dell'Amministrazione.

In questo senso, infatti, la liquidazione viene intesa nel sistema della contabilità dello Stato, ove con tale termine si indica lo stadio della esecuzione della spesa, che segue all'impegno e precede la effettuazione del pagamento, differenziandosi in tal modo nettamente dall'uno e dall'altra (articolo 270 del regolamento).

Il criterio per decidere se potesse darsi corso a mandati di pagamento per contratti di guerra doveva, pertanto, ricavarci da una indagine intesa a stabilire se da atti precedenti al 16 giugno 1948 risultasse accertato che anteriormente a tale data erano state definite la sistemazione e la liquidazione generale del contratto.

E la data del mandato, o eventualmente quella anteriore della emissione del decreto di autorizzazione del pagamento della spesa, poteva assumersi a tal fine soltanto nella ipotesi in cui mancasse la possibilità di accertare la data della liquidazione, mentre anche nel caso che la liquidazione si fosse concretata nel titolo di spesa occorreva accertare che la medesima fosse stata accettata dalla ditta interessata in epoca anteriore all'entrata in vigore del citato decreto n. 674 del 1948, essendo proprio questo l'elemento valevole a stabilire se il contratto fosse stato definito anteriormente a tale data con la liquidazione generale predisposta dall'Amministrazione; il ricorso della parte contro la liquidazione doveva quindi ritenersi condizione sufficiente per la devoluzione della competenza a provvedere all'apposito Commissariato.

Non sono mancati casi in cui la Corte, in applicazione di tali criteri ed in contrasto con l'Amministrazione, ha riaffermato la competenza del Commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra, come nel caso di approvazione di un contratto addizionale stipulato per la sistemazione dei rapporti giuridici conseguenti a lavori eseguiti per conto delle Forze armate alleate.

Così pure la Corte ritenne che rientrasse nella competenza del Commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra la liquidazione degli oneri derivanti dai contratti di noleggio, con cui lo Stato assunse durante la guerra la gestione di navi mercantili nazionali, poiché, pur concretandosi sostanzialmente i rapporti anzidetti in atti coattivi della pubblica Amministrazione, non potevano riguardarsi quali requisizioni, dato che le requisizioni di naviglio mercantile erano considerate in particolari disposizioni di legge, che conferivano loro una disciplina del tutto diversa, anche negli aspetti formali, da quella stabilita per i contratti di noleggio.

E con l'occasione si osservava che l'escludere i rapporti del genere dalla disciplina prevista per i contratti di guerra avrebbe reso ammissibile la risarcibilità del lucro mancato e dei danni conseguenti alla svalutazione monetaria, esponendo il Tesoro all'aggravio di oneri per molti miliardi ed attribuendo all'industria armatoriale una situazione di privilegio, che non avrebbe mancato di provocare richieste consimili da parte delle altre categorie interessate.

4. — *Le divergenze dall'interpretazione data dal Ministero del tesoro.* — I criteri su enunciati furono portati anche a conoscenza del Ministero del tesoro, contrastando l'avviso di quel Dicastero secondo il quale la competenza del Commissario per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra doveva ritenersi limitata ai contratti relativi alle forniture e prestazioni in tutto o in parte sospese a causa di eventi bellici, con la conseguenza che dovesse restare nella competenza delle Amministrazioni interessate l'espletamento delle trattazioni riguardanti le forniture e prestazioni del tutto eseguite e per le quali avesse a provvedersi soltanto alla liquidazione ed al pagamento, da effettuarsi dalle Amministrazioni stesse a norma del decreto legislativo luogotenenziale n. 428, concernente il pagamento dei debiti scaduti delle Amministrazioni dello Stato.

E si aggiunse che per la tesi accolta dal detto Ministero non potesse argomentarsi dalla disciplina predisposta dai vari provvedimenti relativi al pagamento dei debiti scaduti, poiché le disposizioni emanate col decreto legislativo Presidenziale 25 marzo 1948, n. 674, col porre in essere una particolare disciplina per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra, venivano a sottrarre questa materia alla disciplina generale stabilita per il pagamento dei debiti scaduti, per forniture, servizi, prestazioni e lavori resi o effettuati da privati alle Amministrazioni dello Stato, dal precedente decreto legislativo luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 428.

La Corte quindi si dichiarava contraria alla emanazione di una norma interpretativa, che assumesse la tesi sostenuta dal Ministero del tesoro, facendo notare che una norma di tal genere avrebbe indotto una modificazione sostanziale della legge, che non sembrava neppure opportuna.

5. — *La competenza del Commissariato liquidatore in materia di rimborso di penali e la sua incompetenza per la revisione dei prezzi.* — Sempre in materia di sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra la Corte ha esaminato anche la questione se rientri nella competenza del Commissario liquidatore l'esame e la definizione delle domande di rimborso di penali proposte dalle ditte per contratti di guerra successivamente alla riscossione del mandato di saldo, sia nel caso in cui la domanda di abbuono si presenti come atto inteso a sciogliere una esplicita riserva formulata in sede di accettazione della liquidazione finale o di riscossione del mandato di saldo, sia nel caso di domanda per restituzione di multe inflitte in dipendenza dei patti contrattuali per la cui presentazione i Capitoli generali assegnino un termine di carattere perentorio decorrente dall'emissione del mandato di saldo.

E la Corte si è dichiarata in massima per la competenza del Commissario liquidatore dei contratti di guerra in materia di disapplicazione delle penali che incidano su liquidazioni di contratti di guerra, sia nella ipotesi in cui la domanda si inserisca anche formalmente nel procedimento di liquidazione, e sia quindi da escludere che l'accertamento amministrativo contabile contenuto nella liquidazione potesse dirsi definito, sia nella ipotesi in cui trattisi di domanda di restituzione di multe inflitte, versandosi in tale caso in un *indebitum ex re* per mancanza di causa dell'obbligazione, per cui deve egualmente escludersi l'autonomia e l'indipendenza dal regolamento e dalla liquidazione contrattuale.

Altro quesito sul quale la Corte ha portato il suo esame nella medesima materia riguardava la competenza o meno del predetto Commissariato in tema di revisione dei prezzi.

E pure osservando che la revisione dei prezzi si pone sempre come un'obbligazione accessoria e come una integrazione del regolamento contrattuale, si convenne per l'incompetenza del Commissariato predetto, avuto anche riguardo che la questione era stata nel frattempo risolta legislativamente in senso negativo e con una norma di evidente carattere dichiarativo, nel preminente riflesso che l'istituto in parola, per la estrema complessità della sua applicazione tecnica, non potesse essere sottratto ai normali organi amministrativi (articolo 4, comma ultimo della legge 24 ottobre 1949, n. 810).

§ 3. — MATERIE AFFINI

6. — *Rimborso di multe e pene pecuniarie inflitte dalle cessate Commissioni provinciali dei consumi e dei prezzi.* — In materia di rimborso di multe e di pene pecuniarie inflitte dalle cessate Commissioni provinciali dei consumi e prezzi, la Corte nell'esercizio del con-

trollo di legittimità ha avuto occasione di affermare il principio che la norma dell'articolo 1, n. 3, del decreto legislativo 18 gennaio 1947, n.21 — che, nel disporre la convalida delle pronunzie di sanzioni amministrative per violazioni delle disposizioni di legge sui prelievi emesse ai sensi del decreto legislativo 7 gennaio 1944, n. 4, della sedicente repubblica sociale, eccettuava il caso in cui fossero intervenute sentenze di assoluzione dai corrispondenti reati — dovesse venire intesa nel senso che l'eccezione alla convalida si riferisse a qualsiasi sentenza di proscioglimento, poiché a queste aveva riguardo l'articolo 5, ultimo comma, del detto decreto legislativo della repubblica sociale nel precisare le ipotesi in cui le sanzioni anzidette dovevano considerarsi decadute, per il loro carattere di meri provvedimenti preventivi e cautelari, come tali condizionati all'esito del giudizio, in funzione del quale venivano adottati.

In conseguenza la Corte ha ritenuto che anche il proscioglimento per amnistia dia titolo alla restituzione delle somme pagate come sanzione amministrativa, salvo soltanto il caso in cui, trattandosi di amnistia impropria, questa sia intervenuta dopo la effettuazione dello scomputo della sanzione dalla pena irrogata e si sia quindi in presenza di un rapporto penale già esaurito con l'attuazione di tutti i suoi effetti mediati ed immediati.

Si è peraltro manifestato l'avviso che, in sede di rimborso, lo Stato non sia tenuto corrispondere gli interessi sulle somme dovute, poiché l'Amministrazione, applicando le prescritte sanzioni, agiva in osservanza di un preciso dovere impostole dalla legge e nell'esercizio di un'attività di ordine pubblico, che non consente di configurare il presupposto della responsabilità di interessi né moratori, né compensativi.

CAPITOLO QUARTO

OPERE PUBBLICHE

§ 1. — I PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI EMANATI IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI NEL CORSO DEGLI ESERCIZI FINANZIARI 1947-48, 1948-49, 1949-50

1. — *Le norme funzionali.* — Per una più esatta comprensione delle questioni sorte nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti dell'Amministrazione dei lavori pubblici anche nella presente relazione, come in quella relativa al precedente quinquennio 1942-47 si ritiene opportuno premettere un rapido cenno delle norme legislative emanate nel corso degli esercizi finanziari in esame 1947-48, 1948-49, 1949-50, tenuto anche conto che non poche delle questioni anzidette sono state determinate dall'applicazione delle stesse norme.

Ed in primo luogo è opportuno far cenno delle disposizioni relative alla struttura ed al funzionamento dell'Amministrazione dei lavori pubblici che, come si disse nella precedente relazione, ebbe fin dal 1945 una profonda trasformazione con l'istituzione dei *Provveditorati regionali alle opere pubbliche* — seguita immediatamente dal decentramento del controllo attuato con la istituzione presso gli stessi Provveditorati di Uffici distaccati della Corte dei conti — diretta essenzialmente a potenziare nell'ambito dei lavori pubblici l'attività amministrativa che, appunto con il decentramento, veniva resa più pronta nell'intervento e più rapida nella esecuzione dei lavori.

Nel periodo in esame, allo scopo di completare detta organizzazione regionale, con il decreto legislativo 15 settembre 1947, n. 1119, e con altro di pari data n. 1124, furono istituiti, rispettivamente, per l'Umbria e per il Trentino-Alto Adige i Provveditorati regionali con sede a Perugia e a Trento; e contemporaneamente furono costituiti presso gli stessi i previsti Uffici distaccati della Corte dei conti.

D'altra parte, per ovviare alle gravi difficoltà che sin dal loro inizio avevano dovuto affrontare i Provveditorati a causa della insufficienza numerica del personale loro assegnato si sentì la necessità di dare agli stessi la possibilità di giovare dell'opera degli Uffici tecnici costituiti presso determinati enti pubblici, per i lavori rientranti nella competenza dei Provveditorati medesimi, che si eseguivano nell'interesse di tali enti. Ed a tale effetto con il decreto legislativo 24 marzo 1948, n. 435, venne conferita agli stessi Provveditorati, oltre che al Ministero dei lavori pubblici, nell'ambito della rispettiva competenza, la facoltà di delegare alle Amministrazioni provinciali e comunali nonché alle Istituzioni pubbliche di beneficenza, sempreché possedessero un'adeguata attrezzatura tecnico-amministrativa, la progettazione, direzione, sorveglianza e contabilizzazione non solo dei lavori eseguiti per

riparazione dei danni arrecati da eventi bellici ad immobili di proprietà degli enti medesimi, ma anche degli altri lavori eseguiti — sempre nell'interesse degli stessi enti — con i fondi stanziati per opere straordinarie a sollievo della disoccupazione operaia. Analoga facoltà venne data, con lo stesso decreto legislativo, nei confronti degli Ordinari diocesani per i lavori di cui al decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 35, modificato dal decreto legislativo presidenziale 29 maggio 1947, n. 649. Ed a titolo di compenso della opera prestata venne prevista, in favore degli enti e degli Ordinari diocesani anzidetti, la corresponsione di una somma non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori e delle espropriazioni.

L'efficacia delle norme accennate, che doveva cessare col 31 dicembre 1948, fu poi prorogata sino al 30 giugno 1950 con la legge 29 luglio 1949, n. 502. Ma prima che scadesse l'anzidetto termine del 31 dicembre 1948, allo scopo di dare, comunque, ai Provveditorati la possibilità di avvalersi direttamente dell'opera di tecnici non appartenenti alla pubblica Amministrazione — possibilità che in precedenza, con l'articolo 5 del regio decreto 9 aprile 1925, n. 583, era data esclusivamente all'Amministrazione centrale dei lavori pubblici — con legge 2 dicembre 1948, n. 1450, si autorizzarono i Provveditorati stessi, in deroga alle disposizioni del citato articolo, a stipulare per i lavori di loro competenza convenzioni con tecnici privati incaricati della compilazione dei progetti nonché della direzione ed assistenza ai lavori ed a corrispondere loro i compensi dovuti.

Nel contempo si sentì la necessità di adeguare al diminuito valore della moneta non solo la competenza delle Sezioni e dei Comitati del Consiglio superiore dei lavori pubblici e degli Ispettori generali del Genio civile, ma anche quella del Consiglio di Stato nell'ambito degli appalti delle opere da eseguire a cura del Ministero dei lavori pubblici, e ciò al fine di eliminare per gli affari di scarso rilievo l'intervento dei detti Consessi e funzionari e di sveltire in tal modo non solo l'attività consultiva degli stessi, ma anche, di riflesso, quella amministrativa degli organi cui era demandata l'esecuzione dei lavori. Ed appunto a tale effetto, col decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, furono congruamente elevati i limiti di competenza già stabiliti per gli stessi Consessi e funzionari, nei confronti dei vari atti, con legge 18 ottobre 1942, n. 1460. Con il medesimo decreto legislativo, all'articolo 6, venne precisato, inoltre, che i Comitati tecnico-amministrativi costituiti presso i Provveditorati regionali dovessero avere negli attuali limiti di competenza le funzioni attribuite sia al Consiglio superiore dei lavori pubblici che al Consiglio di Stato e che le determinazioni ed i pareri dei Provveditorati e dei Comitati dovessero sostituire quelli di ogni altro organo locale, singolo o collegiale. Infine con l'articolo 8 del medesimo decreto legislativo furono deferiti al Provveditorato regionale con sede in Napoli anche i poteri e le facoltà relative alla zona aperta di Napoli di cui al regio decreto 7 febbraio 1926, n. 359.

2. — *Le norme per i danni di guerra.* — Altri ed importanti provvedimenti venivano intanto emanati per meglio adeguare alle esigenze del Paese l'attività dell'Amministrazione in quanto rivolta, con la esecuzione dei lavori, alla soddisfazione dei vari fini pubblici, già ad essa assegnati. E fra tali provvedimenti vanno ricordati anzitutto quelli che concernono l'attività direttamente intesa alla riparazione e ricostruzione dei beni danneggiati dalla guerra, come quella che si è inserita con un carattere di preminenza tra gli schemi originari istituzionali dell'Amministrazione, in dipendenza delle esigenze della ricostruzione nazionale assunta dallo Stato.

Deve, così, rilevarsi che con il decreto legislativo presidenziale 21 ottobre 1947, n. 1377, veniva estesa agli edifici scolastici delle scuole governative industriali, commerciali, agrarie ed artistiche di proprietà delle scuole stesse la disposizione dell'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, che, com'è noto, prevede la ricostituzione a carico dello Stato dei beni distrutti o danneggiati da eventi bellici di proprietà degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e delle chiese parrocchiali ed assimilate.

In considerazione, poi, dei pericoli che derivano alla pubblica incolumità dagli edifici gravemente danneggiati da eventi bellici, con decreto legislativo 30 gennaio 1948, n. 218, veniva data al Ministero dei lavori pubblici la facoltà di provvedere alla demolizione degli edifici stessi in deroga a tutte le disposizioni di legge, con le modalità stabilite dagli articoli 81, 82 e 83 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 216.

Tenuto conto, d'altra parte, delle particolari disposizioni che erano state emanate con il decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 35, e con il successivo decreto legislativo 29 maggio 1947, n. 649, per il ripristino, oltre che degli edifici di proprietà delle istituzioni pubbliche di beneficenza, anche di quelli adibiti al culto cattolico, si riteneva necessario fare analogo trattamento agli edifici dei culti diversi da quello cattolico distrutti o danneggiati da eventi

bellici, e pertanto, sia pure con talune limitazioni, con decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 736, erano estese a tali ultimi edifici le disposizioni anzidette.

Speciale importanza presenta la legge 25 giugno 1949, n. 409, con la quale furono dettate norme per la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione, già disciplinate dal citato decreto legislativo n. 261 del 1947. In particolare deve dirsi che con dette norme, prescindendosi da qualsiasi discriminazione tra i vari comuni, diversamente da quanto era stato disposto con il citato decreto legislativo n. 261 del 1947 precedentemente in vigore, veniva prevista la concessione in favore dei proprietari singoli o consorziati di un contributo costante per trenta anni nella misura, a seconda dei casi, del 4 per cento, del 4,35 per cento e anche del 5 per cento della spesa riconosciuta ammissibile per le costruzioni, senza, peraltro, abolire il contributo diretto in capitale, la cui concessione, tuttavia, era subordinata al concorso di varie condizioni. Inoltre il Ministero dei lavori pubblici veniva autorizzato a costruire con il sistema delle concessioni a pagamento differito fabbricati di carattere popolare nei comuni nei quali la riparazione dei fabbricati danneggiati e la ricostruzione di quelli distrutti non fossero sufficienti ad assicurare l'alloggio a coloro i quali erano rimasti senza tetto a causa della guerra; ed infine, per l'attuazione dei piani di ricostruzione, venivano ritoccate le norme, che disciplinavano la sostituzione dello stesso Ministero dei lavori pubblici ai comuni interessati, apportandovi una sostanziale modifica nel senso che veniva escluso il rimborso della spesa da parte dei comuni nei riguardi delle opere pubbliche per intero e per la sola metà nei casi in cui l'attuazione del piano di ricostruzione riguardasse comuni con popolazione non superiore ai 5000 abitanti, e sempre per l'attuazione dei piani di ricostruzione, si disponeva un'autorizzazione di spesa di lire 10 miliardi da erogarsi col sistema del pagamento differito.

Di notevole importanza, pure nel campo della riparazione dei danni bellici, furono anche il decreto legislativo 2 aprile 1948, n. 688, con il quale fu autorizzata la spesa di lire 10 miliardi da erogarsi col sistema del pagamento differito per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie urgenti relative ai comuni compresi nella zona della battaglia di Cassino, e la legge 12 luglio 1949, n. 460, con la quale si autorizzava il Ministro dei lavori pubblici a provvedere alla esecuzione di opere pubbliche di sua competenza, tra cui quelle di ricostruzione o riparazione dipendenti da eventi bellici, mediante il sistema della concessione a termini della legge 24 giugno 1929, n. 1137, quando si fosse trattato di opere la cui spesa superava l'importo di lire 30 milioni, e con la corresponsione di annualità trentennali al saggio ufficiale di sconto aumentato di non più dell'1 per cento.

3. - *L'adozione del sistema dei pagamenti differiti.* — In questi due ultimi provvedimenti legislativi, come nella legge n. 409 del 1949, assume particolare rilievo la comune caratteristica costituita dal sistema dei pagamenti differiti, adottato per l'erogazione delle somme necessarie per la corresponsione dei contributi o per l'esecuzione dei lavori.

L'adozione di tale sistema fu dovuta essenzialmente ad esigenze di bilancio, e più precisamente alla scarsità delle disponibilità finanziarie da parte del Tesoro, per cui solo con la distribuzione delle spese in un periodo di tempo più o meno lungo si poteva affrontare l'attuazione di vasti programmi di lavori pubblici. E il sistema stesso, in quanto dovuto ad un motivo di carattere generale, non poteva ovviamente non avere un'ampia applicazione anche in settori di lavori pubblici diversi da quello dei danni di guerra. La stessa legge 12 luglio 1949, n. 460, vi comprendeva, infatti, anche l'esecuzione di lavori rientranti nella normale attività dell'Amministrazione, quali quelli relativi all'edilizia statale, alle opere marittime ed alle opere idrauliche.

In materia di intervento dello Stato per l'incremento delle costruzioni edilizie, in precedenza, con il decreto legislativo 22 dicembre 1947, n. 1600, erano state apportate alcune modificazioni al decreto legislativo luogotenenziale 8 maggio 1947, n. 399, con il quale si era prevista la concessione ad enti pubblici di un contributo in unica soluzione pari a metà della spesa occorrente per l'acquisto delle aree e per le costruzioni, nonché la concessione di un contributo di incoraggiamento in favore di privati e di consorzi edilizi e di ricostruzione: il primo di detti contributi era stato infatti esteso agli enti morali ed alle società costituite con lo scopo di costruire senza finalità di lucro case popolari da assegnare in locazione con patto di futura vendita e di riscatto, nonché alle società cooperative per la costruzione di case di tipo popolare costituite fra dipendenti e pensionati dello Stato e degli enti locali, fra appartenenti ad aziende commerciali ed industriali e fra professionisti. E la materia delle costruzioni edilizie fu rielaborata compiutamente con la legge 25 giugno 1949, n. 408, con la quale il Ministero dei lavori pubblici venne autorizzato a concedere agli enti ed alle società, che ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edi-

lizia popolare ed economica costruivano case popolari, dei contributi, in annualità, da corrispondersi in misura costante per trentacinque anni, commisurati ad una percentuale della spesa riconosciuta ammissibile.

Analogo indirizzo veniva poi assunto con la legge 2 agosto 1949, n. 589, per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse di enti locali, quali le opere stradali, igieniche, sanitarie (ospedali, tubercolosari e preventori), marittime (porti ed approdi di quarta classe), quelle di edilizia scolastica, ed infine le opere per la fornitura dell'energia elettrica.

Per comprendere appieno tale legge occorre rifarsi a quelle emanate in precedenza per disciplinare le opere pubbliche di cui trattasi.

Prima dell'ultima guerra, nel corso di una lunga serie di anni, era venuta a formarsi una legislazione assai complessa e frammentaria che, se appariva informata al criterio che gli enti locali interessati dovessero provvedere direttamente alla esecuzione dei lavori di loro pertinenza con il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sui mutui che gli enti medesimi erano costretti a contrarre per il finanziamento delle opere, prevedeva anche in taluni casi, particolarmente per la costruzione delle strade, l'intervento diretto dello Stato nell'esecuzione dei lavori con un concorso da parte dello Stato medesimo nel finanziamento relativo.

Nell'immediato dopo-guerra tale disciplina parve inadeguata alle esigenze del momento, poiché se da una parte si sentiva molto viva la necessità di dare un forte impulso all'esecuzione delle opere pubbliche anche di competenza degli enti locali per lenire la disoccupazione, in realtà tale esigenza veniva ostacolata nella sua pratica attuazione dall'impossibilità da parte degli enti locali di assumersi oneri finanziari troppo gravosi. E fu appunto per superare tale difficoltà, senza, peraltro, abrogare le leggi vigenti, che con il decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 517 (articoli 2 e 3) e il decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 690 (articoli 3 e 4) venne instaurato il sistema che lo Stato provvedesse direttamente all'esecuzione delle opere di competenza degli enti locali anticipando l'intera spesa sui fondi stanziati per lenire la disoccupazione, salvo recupero della metà della spesa medesima in trenta annualità senza interessi e con la facoltà da parte dello Stato stesso di affidare l'esecuzione dei lavori agli enti interessati, ove questi possedessero un'adeguata attrezzatura tecnica propria.

Detto sistema trovò attuazione in numerose leggi riguardanti anche lavori diversi da quelli di competenza degli enti locali quali, ad esempio, il decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121, per l'esecuzione di opere pubbliche nell'Italia meridionale e nelle isole, la legge 29 dicembre 1948, n. 1521, con le stesse finalità di detto decreto legislativo n. 121, ma, diversamente da questo, finanziata con i fondi E.R.P., e la legge 29 dicembre 1948, n. 1522, di portata più generale. Ma ben presto anche esso si appalesò inadeguato alle esigenze del momento, tenuto conto che, mentre perdurava la necessità di attuare vasti programmi di opere pubbliche anche di interesse di enti locali, d'altro canto lo Stato non aveva disponibilità finanziarie sufficienti per provvedere a tale esigenza con pagamenti in unica soluzione. Fu, quindi, al fine di superare questa nuova difficoltà che venne emanata la citata legge n. 589 del 1949, con cui fu prevista l'esecuzione dei lavori di interesse degli enti locali ad opera dei medesimi enti e con il concorso dello Stato da attuarsi mediante la corresponsione di contributi costanti per trentacinque anni nella misura fissata dalla stessa legge per ciascuna categoria di opere. Ed al riguardo deve porsi in rilievo che con la legge medesima è stata restituita agli enti locali la primitiva autonomia in materia di opere pubbliche senza, peraltro, far gravare sugli stessi un onere eccessivo, come avveniva con il precedente sistema del concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sui mutui, in quanto il concorso posto a carico dello Stato con la nuova legge è notevolmente superiore all'altro ora accennato.

4. — *Le norme in materia di interventi di carattere urgente ed indilazionabile.* — Di notevole rilievo è anche il decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010, con il quale il Ministero dei lavori pubblici veniva autorizzato a provvedere, a sue cure e spese, ai lavori di carattere urgente ed inderogabile dipendenti da necessità di pubblico interesse determinate da eventi calamitosi quali scosse telluriche, eruzioni vulcaniche, alluvioni, frane, nubifragi, mareggiate, valanghe ed altre calamità naturali, tenuto conto che proprio con detto provvedimento legislativo, e precisamente con la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 1, sono state innovate le norme precedentemente in vigore, stabilendosi che ove se ne ravvisi la necessità o la convenienza possa provvedersi in via eccezionale, in luogo della costruzione dei ricoveri, alla riparazione totale o parziale degli edifici danneggiati con esecuzione di ufficio, verso rimborso totale o parziale da parte dei proprietari della spesa sostenuta dall'Amministrazione.

Per connessione di materia deve aggiungersi che, nel periodo di tempo che si considera, numerosi furono i provvedimenti legislativi emanati allo scopo di disporre particolari autorizzazioni di spesa per interventi di pronto soccorso e lavori di riparazione di danni resi necessari da determinati eventi calamitosi.

In particolare meritano di essere segnalati il decreto legislativo 7 ottobre 1947, n. 1303, contenente provvedimenti per i danneggiati dal terremoto del 10-11 maggio 1947 nelle province di Catanzaro e di Reggio Calabria, la legge 9 novembre 1949, n. 939, emanata per la riparazione dei danni causati dai terremoti verificatisi nel 1948 e nel 1949 nelle Puglie e nelle province di Arezzo, Perugia, Grosseto, Siena, Rieti, Terni e Udine, e la legge 6 marzo 1950, n. 171, concernente l'esecuzione dei lavori di riparazione resi necessari dai nubifragi verificatisi nell'ottobre 1949 nella Campania e nel Molise, norme tutte che presentano la comune caratteristica di attribuire ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche competenti per territorio la potestà di concedere i sussidi previsti in esse, in deroga alle vigenti disposizioni. Le citate due leggi attribuiscono anche agli stessi Provveditorati la potestà di eseguire i lavori di riparazione.

5. — *Le norme sulla revisione dei prezzi.* — Per quanto, infine, concerne la revisione dei prezzi, si accenna appena che particolari norme furono emanate con il decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, e che tale decreto, unitamente al decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463, fu poi ratificato, con modificazioni ed aggiunte, dalla legge 9 maggio 1950, n. 329: delle singole norme sarà trattato più diffusamente in seguito nell'apposito capitolo della revisione dei prezzi.

A complemento della esposizione fatta in ordine alla evoluzione compiutasi nella legislazione dei lavori pubblici nel corso degli esercizi finanziari in esame deve dirsi che in ciascuno degli esercizi stessi i provvedimenti emanati dall'Amministrazione furono molto più numerosi di quelli emessi negli esercizi precedenti, e che correlativamente ebbe a verificarsi anche un aumento progressivo nella erogazione delle somme impegnate che, tuttavia, raggiunse il suo apice negli esercizi 1947-48 e 1948-49, in quanto nell'esercizio successivo 1949-50 dovè notarsi nella erogazione medesima una leggera diminuzione dovuta, presumibilmente, al diverso sistema assunto per i pagamenti con le varie leggi emanate in detto esercizio.

§ 2. — L'ATTIVITA' DI CONTROLLO IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE

A) QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE.

6. — *Competenza per valore dei Provveditori alle opere pubbliche e dei relativi organi consultivi.* — Nel periodo di tempo che forma oggetto della presente relazione gli Uffici distaccati della Corte dovettero occuparsi più volte, come in passato, di questioni di competenza per valore e per materia dei Provveditori, giusta le leggi istituzionali, e più specialmente l'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, e l'articolo 7, 3° comma, del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 37.

Per quanto concerne la competenza per valore le questioni più importanti sorsero per i decreti con i quali i Provveditori approvavano *progetti di stralcio* tutte le volte che i lavori che ne erano oggetto, pur rientrando per il loro specifico importo nei limiti di competenza fissati dal predetto articolo 4, ne esorbitavano in quanto costituivano parte integrante di una maggiore opera il cui ammontare superava detti limiti. Al riguardo la Corte riaffermò il principio di massima che quando le opere progettate risultino tali da non poter costituire, senza il concorso di altre, una organica unità dal punto di vista tecnico e funzionale, i valori considerati ai fini della competenza nell'anzidetto articolo 4 debbono essere desunti dall'importo complessivo delle opere occorrenti per la costituzione dell'unità organica. E poiché da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici si era delineata la tendenza a superare l'ostacolo costituito dai limiti di competenza mediante autorizzazioni date dal Ministro ai Provveditori di procedere all'esecuzione dei lavori che formavano oggetto delle perizie in parola, la Corte pose in evidenza che tale procedimento era in contrasto non solo col noto principio della inderogabilità della competenza amministrativa e della conseguente inammissibilità della delega ad un ufficio inferiore dei poteri spettanti ad un ufficio superiore, ma anche con le norme degli articoli 49 e 50 della legge di contabilità generale dello Stato, che disciplinano l'assunzione dell'impegno delle spese, poiché per effetto della artificiosa suddivisione delle opere in lotti e della conseguente compilazione di altrettanti

progetti esecutivi, anche l'impegno della spesa veniva ad essere artificiosamente frazionato nei vari impegni parziali assunti con i diversi decreti di approvazione dei singoli progetti di stralcio.

L'Amministrazione si attenne al principio enunciato dalla Corte, e per superare le difficoltà che nella pratica amministrativa derivavano dai limiti troppo bassi imposti dal citato articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 16 del 1945 alla competenza dei Provveditori nonché dalla impossibilità per il Ministro dei lavori pubblici di delegare ai Provveditori stessi l'esecuzione dei progetti di stralcio non funzionali, promosse la modificazione delle disposizioni vigenti che fu, poi, attuata con la legge 3 febbraio 1951, n. 165, emanata per la ratifica del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777: con tale legge, infatti, sono stati elevati i limiti di competenza dei Provveditori a lire 50 milioni e lire 100 milioni, rispettivamente, per le opere da eseguire previa trattativa privata od in economia e per quelle da effettuare previa asta pubblica, o licitazione privata o appalto concorso (articolo 6 bis), ed è stata data indirettamente al Ministro dei lavori pubblici la facoltà di delegare ai Provveditori l'esecuzione dei progetti di stralcio di qualunque importo, tecnicamente corrispondenti a quelli generali o di massima già approvati in linea tecnica dallo stesso Ministro (articolo 6, lettera e).

Altra questione particolarmente interessante in ordine alla competenza per valore dei Provveditori sorse per alcuni atti relativi alla esecuzione di lavori, i cui progetti erano stati approvati dal Ministero dei lavori pubblici.

Presso molti Provveditorati era invalsa la tendenza a compiere tutti gli atti relativi al complesso procedimento tecnico-amministrativo concernente l'esecuzione dei lavori anche per le opere che, rientrando nella competenza per valore del Ministero, avevano formato oggetto di perizie approvate dal Ministero medesimo. I Provveditori avevano cercato di giustificare tale tendenza sostenendo che la facoltà di compiere detti atti fosse loro riconosciuta dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, secondo il testo sostituito dall'articolo 1, 4° comma, del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 37, con cui era stata ad essi demandata « la gestione tecnica, amministrativa ed economica dei lavori, delle forniture, nonché dei servizi attribuiti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici ». E alla obiezione che detta facoltà doveva intendersi contenuta nei limiti di competenza fissati dall'articolo 4, 1° comma, del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 18 del 1945, replicavano che i limiti di competenza fissati in detto articolo riguardavano soltanto l'approvazione dei progetti dei lavori.

La Corte osservò che l'interpretazione data alle norme accennate non era esatta poiché, al contrario, doveva ritenersi che la limitazione posta alla competenza dei Provveditori con il citato articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 18 del 1945 investisse tutta la loro attività di gestione, dato il riferimento che allo stesso articolo 4 era fatto implicitamente nel citato articolo 1, 4° comma, del decreto legislativo n. 37 del 1946 con l'inciso « e nei limiti stabiliti dagli articoli seguenti »: i Provveditori, quindi, avrebbero dovuto, a rigore, astenersi dal compiere qualsiasi atto amministrativo attinente alla esecuzione dei lavori di competenza ministeriale. E se in via del tutto eccezionale poteva ammettersi che per i lavori in parola essi autorizzassero i pagamenti delle rate di acconto, in quanto tali provvedimenti potevano considerarsi come atti di mera esecuzione, ad una diversa conclusione doveva necessariamente pervenirsi per i provvedimenti di approvazione dei certificati di collaudo e degli atti di contabilità finale, involgendo essi un giudizio sulla regolarità di tutto il complesso procedimento tecnico-amministrativo della esecuzione dei lavori, che, ovviamente, non poteva essere dato se non dai competenti organi ministeriali.

L'Amministrazione finì con l'accedere ai rilievi della Corte.

7. — *Competenza per materia dei Provveditori alle opere pubbliche e dei relativi organi consultivi.* — In ordine, poi, alla competenza per materia una questione di notevole interesse sorse per alcuni decreti provveditoriali con i quali si disponevano dei lavori di escavazione in bacini portuali, sostenendo la Corte che, per tali provvedimenti, la competenza dell'Amministrazione centrale dei lavori pubblici, sancita con il regio decreto 17 gennaio 1935, n. 105, fosse rimasta invariata con l'istituzione dei Provveditorati per l'esplicito disposto dell'articolo 7, 3° comma, del citato decreto legislativo n. 36 del 1946.

L'Amministrazione si attenne ai rilievi della Corte.

Per quanto, infine, concerne la competenza degli organi consultivi, una questione degna di rilievo fu determinata dalla emanazione del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, con il quale, come si è accennato, furono apportate modificazioni alle norme che disciplinavano l'attività di detti organi.

La Corte osservò che con l'entrata in vigore di detto decreto legislativo si era venuta a determinare una lacuna nel sistema delle norme accennate relativamente ai progetti di importo compreso tra i cinque e i dieci milioni nei casi in cui i Provveditori avessero fatto ricorso alla esecuzione in economia o all'appalto a trattativa privata, poiché in tali casi, stando alla lettera della legge, non sarebbe stato previsto alcun parere né del Comitato tecnico-amministrativo né dell'ispettore generale del Genio civile. La lacuna fu, pertanto, segnalata al Ministero dei lavori pubblici affinché ne promovesse la eliminazione, che è stata, poi, attuata con la legge 3 febbraio 1951, n. 165 emanata, come si è detto, per la ratifica del predetto decreto legislativo, n. 777 del 1948.

Nel frattempo la Corte, per supplire all'accennata lacuna legislativa, prospettò la opportunità che per i progetti in parola dessero il parere gli stessi ispettori generali del Genio civile già investiti della corrispondente competenza per valore nei casi di asta pubblica o di licitazione privata. E l'Amministrazione accedette a tale avviso.

8. — *Le deleghe in materia di esecuzione dei lavori.* — Particolare importanza nell'ambito del funzionamento dei Provveditorati rivestono le questioni sorte in ordine agli incarichi conferiti dai Provveditori alle Amministrazioni provinciali e comunali, alle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed agli Ordinari diocesani per la progettazione, direzione, sorveglianza e contabilizzazione dei lavori.

Deve premettersi al riguardo che, come si è già accennato, l'insufficiente attrezzatura degli Uffici del Genio civile, dovuta precipuamente da una parte alla deficienza numerica del personale, e dall'altra all'imponenza dei compiti, aveva indotto i Provveditori a giovare degli uffici tecnici degli enti nel cui interesse si eseguivano le opere, affidando agli enti medesimi l'esercizio delle varie attività inerenti all'esecuzione dei lavori anche nei casi in cui ciò non era consentito dalle leggi vigenti.

In proposito va tenuto presente che all'inizio del periodo considerato nella presente Relazione tale facoltà era prevista in materia di danni bellici nella sola forma di concessione della progettazione ed esecuzione dei lavori da parte del Ministero dei lavori pubblici per le opere concernenti edifici di culto o edifici di proprietà di istituti pubblici di beneficenza (articolo 6 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 35, ed articolo 2 del decreto legislativo 29 maggio 1947, n. 649), mentre per i lavori da effettuare a sollievo della disoccupazione non era prevista altra forma di collaborazione all'infuori di quella di un affidamento della esecuzione delle opere agli enti interessati e nel solo caso in cui il Ministero ne desse di volta in volta l'assenso (articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 690). E da ciò conseguiva che dovesse ritenersi illegittimo l'affidamento dell'esecuzione dei lavori in tutti i casi di riparazione o ricostruzione di edifici danneggiati o distrutti dalla guerra, ed egualmente in quelli di esecuzione di opere pubbliche con i fondi della disoccupazione, tutte le volte che mancasse l'assenso del Ministero dei lavori pubblici; e conseguiva altresì che si dovesse ritenere illegittima la concessione di particolari compensi agli enti delegati, che i Provveditori prevedevano in misura percentuale da applicarsi all'importo dei lavori sotto la voce « spese tecniche » inclusa nelle relative perizie.

Gli Uffici distaccati, svolsero, pertanto, un'azione intesa a contenere la tendenza dei Provveditori a conferire gli incarichi accennati, prospettando nello stesso tempo l'esigenza di una sollecita disciplina normativa, da attuarsi sul piano legislativo, che valesse a ricondurre nella legalità gli atti posti in essere dagli stessi nei casi di cui trattasi. E fu appunto in seguito a detta azione che venne emanato il decreto legislativo 24 marzo 1948, n. 435, con cui fu disciplinata la facoltà dei Provveditori — oltre che dell'Amministrazione centrale dei lavori pubblici — di delegare alle Amministrazioni provinciali e comunali, alle Istituzioni pubbliche di beneficenza e agli Ordinari diocesani la progettazione, direzione, sorveglianza e contabilizzazione dei lavori sia nei casi di riparazione e ricostruzione dovute a danni bellici, che per le opere eseguite con i fondi della disoccupazione.

Questione particolarmente importante sorse in ordine alla effettiva portata della disposizione, che subordinava l'affidamento dei lavori al possesso da parte degli enti di una adeguata attrezzatura tecnico-amministrativa.

Alcuni Provveditorati ritenevano che la condizione anzidetta potesse dirsi realizzata anche nei casi in cui gli enti si avvalevano dell'opera di tecnici professionisti in base a semplici convenzioni stipulate per i singoli lavori.

La Corte ritenne di poter convenire in detto avviso soltanto in parte, e precisamente nei soli casi in cui la delega concerneva la semplice progettazione dei lavori, nel riflesso che soltanto in tali casi il privato professionista poteva bastare da solo ad assolvere il compito affidatogli. Nella diversa ipotesi di una delega disposta per la direzione, sorveglianza e conta-

bilizzazione dei lavori, la Corte ritenne, invece, che oltre alla convenzione occorresse l'esistenza di un ufficio tecnico dell'ente, sia pure di modesta attrezzatura, e ciò perché il privato professionista non avrebbe potuto assolvere il compito affidatogli senza l'ausilio di mezzi tecnici dell'ente; ed aggiunse la stessa Corte che in ogni caso l'adeguatezza dell'attrezzatura tecnico-amministrativa in possesso degli enti doveva risultare da una esplicita dichiarazione del competente Ufficio del Genio civile.

L'Amministrazione si attenne agli accennati criteri.

Altra questione di notevole interesse fu quella sollevata per taluni provvedimenti con i quali si delegavano la progettazione, direzione, sorveglianza e contabilizzazione di lavori di riparazione di beni demaniali danneggiati dalla guerra ai comuni nel cui territorio si trovavano i beni stessi.

La Corte contestò la legittimità dei predetti decreti nel riflesso che l'applicazione delle norme contenute nel citato decreto legislativo n. 435 del 1948 era condizionata dal presupposto che i proprietari dei beni da riparare fossero gli stessi enti cui dovevano essere delegati gli accennati adempimenti. E l'Amministrazione si attenne al rilievo della Corte.

9. — *I pareri del Comitato tecnico-amministrativo.* — In materia di pareri del Comitato tecnico-amministrativo, una interessante questione sorse per un decreto con il quale un Provveditore, discostandosi dal parere espresso dal competente Comitato, secondo cui l'appalto dei lavori avrebbe dovuto effettuarsi con il sistema della licitazione privata, aveva disposto l'esecuzione dei lavori in economia.

Al riguardo la Corte rilevò che ai sensi dell'articolo 6, 1° comma del citato decreto legislativo n. 37 del 1946, il Provveditore avrebbe potuto discostarsi dal predetto parere soltanto in base a conforme decisione del Ministero dei lavori pubblici, al cui esame, pertanto, avrebbe dovuto sottoporre il dissenso. E l'Amministrazione si uniformò al rilievo.

10. — *Il procedimento tecnico-amministrativo inerente alla esecuzione dei lavori.* — Molto numerose sono state le questioni che hanno tratto origine da irregolarità compiute dall'Amministrazione, ed in specie dai suoi Uffici decentrati, nella formazione degli atti relativi alla esecuzione dei lavori.

Così molte volte la Corte ha dovuto rilevare che nelle perizie erano state incluse tra le spese delle percentuali, da applicarsi all'importo dei lavori, per far fronte ai maggiori oneri che eventualmente avrebbero potuto derivare in sede di appalto da offerte in aumento. Ed al riguardo la Corte osservò che l'inclusione di dette spese nelle perizie si doveva ritenere illegittima perché la redazione delle perizie per la esecuzione di opere pubbliche, giusta quanto si desume dalle norme che la disciplinano, deve essere effettuata in base ai prezzi in vigore al momento in cui vi si procede, con esclusione di qualsiasi elemento riferibile ad eventuali variazioni di prezzi, non consentendo dette norme di tener conto di altra possibile variazione all'infuori di quella dipendente da maggiori lavori imprevidi (articolo 18, lettera b, del regolamento per la direzione dei lavori, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350).

In numerosi altri casi la Corte ha dovuto rilevare che gli Uffici del Genio civile avevano fatto eseguire dalle stesse imprese appaltatrici delle opere maggiori e talvolta nuovi lavori senza attenersi alle disposizioni contenute negli articoli 343 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sui lavori pubblici e 20 del regolamento citato, che richiedono in tali casi la redazione di perizie suppletive, da approvarsi preventivamente e, ove si superi nella spesa il quinto d'obbligo, anche la redazione di un nuovo atto di sottomissione o di un'appendice al contratto principale. La Corte rilevò, altresì, nei casi accennati che non era stato osservato nemmeno il disposto dell'articolo 103 del citato regolamento, per il quale i lavori non preventivamente autorizzati possono essere ammessi in contabilità solamente quando il collaudatore li riconosca indispensabili per l'esecuzione delle opere.

Occorre aggiungere che nella maggior parte dei casi predetti l'irregolarità era stata resa possibile dal fatto che altra irregolarità era stata compiuta nella redazione dei contratti o dei capitolati speciali.

Infatti in violazione dell'articolo 21, comma primo, e dell'articolo 22, capo terzo, lettera i) del regolamento per la compilazione dei progetti, approvato con decreto ministeriale 29 maggio 1895, gli Uffici del Genio civile solevano includere nell'elenco dei prezzi annesso ai contratti o ai capitolati speciali numerose categorie di lavori e di relativi prezzi unitari non previsti nelle perizie, ed erano appunto tali irregolarità che poi avevano portato i detti uffici ad ordinare alle imprese appaltatrici l'esecuzione di lavori diversi da quelli contemplati nell'approvata perizia e a liquidarne quindi il relativo importo.

Per quanto infine concerne i collaudi, la Corte ha dovuto rilevare che i collaudatori molte volte non si erano attenuti né alla disposizione dell'articolo 91, punto quinto, del citato regolamento per la direzione dei lavori, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, che impone al collaudatore l'obbligo di verificare ed accertare se nella gestione delle opere ad economia siasi avuto cura degli interessi dell'Amministrazione, né alla disposizione del successivo articolo 99, 2° comma, che impone al collaudatore stesso di descrivere nel processo verbale di collaudo le singole verificazioni compiute, il numero e la profondità dei saggi praticati e i risultati ottenuti.

Per tutte le accennate irregolarità la Corte ha svolto una continua azione diretta, appunto, a ricondurre l'attività amministrativa nell'orbita della legge; ed occorre dire che tale risultato è stato conseguito in quanto i Provveditorati hanno finito con l'uniformarsi ai rilievi della Corte.

11. — *Titoli di pagamento.* — Anche nel corso degli esercizi finanziari che formano oggetto della presente relazione è stata continuata dagli Uffici distaccati della Corte l'azione intrapresa nel periodo precedente, per ottenere che i Provveditorati contenessero l'uso dei *buoni di subanticipazione* nei più ristretti limiti in considerazione delle minori garanzie che offre il controllo postumo esercitato sui rendiconti. E poiché, come si disse nella Relazione per il quinquennio 1942-47, l'utilizzazione dei buoni in parola è essenzialmente legata all'uso del sistema di esecuzione dei lavori detto « in economia », l'azione dei predetti Uffici fu rivolta precipuamente ad ottenere che i Provveditorati limitassero l'uso del sistema in parola ai soli casi nei quali la natura delle opere o l'urgenza dei lavori potevano giustificarlo secondo i criteri dettati dagli articoli 66 e seguenti del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori pubblici, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

Anche in tale campo l'azione svolta dalla Corte ha conseguito i migliori risultati, poiché l'importo dei buoni di subanticipazione è andato progressivamente diminuendo rispetto alle somme che nel complesso venivano erogate nei vari esercizi finanziari, come è chiaramente dimostrato dal rilievo che il rapporto tra le due quantità, già disceso dal 55 per cento dell'esercizio 1945-46 al 37 per cento dell'esercizio successivo, è diminuito ulteriormente al 22 per cento negli esercizi 1947-48 e 1948-49 e al 20 per cento nell'esercizio 1949-50.

12. — *La imputazione ai residui di spese afferenti alla competenza.* — Di particolare rilievo è una questione sorta in ordine al pagamento con fondi residui di spese afferenti alla competenza dei capitoli di parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

È da premettere al riguardo che la tendenza da parte del Ministero anzidetto ad imputare, di preferenza, ai residui, per la parte straordinaria del bilancio, pagamenti che dovrebbero essere effettuati, in relazione agli impegni assunti, con gli stanziamenti di competenza, era stata determinata dalla disponibilità in conto residui di somme esuberanti rispetto alle relative esigenze, rappresentate, appunto, dai pagamenti da effettuarsi nel corso dell'esercizio; ed è altresì da precisare che tali larghe disponibilità in conto residui derivavano essenzialmente da una eccessiva originaria dotazione di fondi rispetto al volume degli impegni che, in effetti, venivano assunti nell'esercizio, in concorso con l'altro motivo che occorre di solito un tempo piuttosto rilevante affinché gli impegni stessi pervenissero alla fase terminale del pagamento. E ciò accadeva per varie ragioni, tuttora operanti, tra le quali vanno segnalate la scadenza dei contratti in esercizi successivi a quelli in cui i contratti medesimi sono posti in essere ed approvati, la complessità e quindi la lunghezza dei procedimenti relativi alle espropriazioni specie per quanto concerne le determinazioni delle indennità, il ritardo con il quale normalmente sono eseguiti i collaudi.

A tale motivo se ne aggiungeva, poi, un altro non meno importante costituito dal criterio seguito dall'Amministrazione dei lavori pubblici nell'accertamento dei residui, poiché l'Amministrazione stessa, invece di tener conto dei soli impegni formalmente assunti che non avessero ancora dato luogo ai relativi pagamenti, conservava normalmente quali residui la intera somma stanziata nella parte straordinaria del bilancio ai sensi degli articoli 273, lettera c) e 275, lettera f) del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Poiché tale indirizzo, anche se appariva determinato dai peculiari caratteri della gestione dei lavori pubblici, che in parte traevano la loro origine dall'indirizzo assunto a suo tempo per l'esecuzione dei programmi di opere pluriennali consolidati nelle spese, era, comunque, in contrasto con il preciso disposto dell'articolo 36, 1° comma, della legge di contabilità generale dello Stato, la Corte mosse all'Amministrazione gli opportuni rilievi, e non desistette dalla sua azione se non quando ottenne dal detto Ministero la formale assicurazione che le rilevate ir-

regolarità sarebbero state sanate al più presto da un provvedimento legislativo inteso a ridurre, se non ad eliminare, la cospicua massa dei residui.

A tale scopo, infatti, fu emanato il decreto legislativo 30 settembre 1947, n. 1374, con il quale venne data facoltà al Ministero dei lavori pubblici di imputare i pagamenti a carico dei capitoli della parte straordinaria dello stato di previsione della spesa prima sui fondi residui e successivamente sugli stanziamenti di competenza. Ma con tale provvedimento la questione fu semplicemente procrastinata perché, mentre per esplicita statuizione contenuta nel decreto stesso la sua efficacia veniva limitata all'esercizio 1946-47, d'altra parte l'Amministrazione non riuscì ad ottenerne la proroga agli esercizi successivi.

Pertanto la Corte ha rinnovato i propri rilievi.

13. — *La obbligatorietà del parere dell'Avvocatura dello Stato per le transazioni.* — Tra le questioni sorte in materia contrattuale presenta uno speciale rilievo quella relativa alla obbligatorietà del parere dell'Avvocatura dello Stato per le transazioni, essendosi contestato da parte del Ministero dei lavori pubblici che tale parere — in base alla vigente legislazione — si rendesse necessario sia per la ipotesi di transazioni di competenza ministeriale per cui era prescritto il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sia per quella di transazioni di competenza provveditoriale per le quali era richiesto il parere del Comitato tecnico-amministrativo quando fossero di importo compreso fra le lire 300.000 e le 500.000 lire e non era, invece, richiesto alcun parere quando fossero di importo non superiore alle lire 300.000.

Per le transazioni rientranti nella prima ipotesi l'Amministrazione era portata ad escludere la necessità del parere dell'Avvocatura dello Stato, nel riflesso che ai sensi dell'articolo 25 della legge 18 ottobre 1942, n. 1460, esso dovesse intendersi sostituito da quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici; e nelle altre ipotesi nel riflesso che la sua obbligatorietà doveva ritenersi esclusa dall'articolo 6, 2° comma, del già citato decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, secondo il quale le determinazioni e i pareri dei Provveditori e dei Comitati tecnico-amministrativi sostituivano quelli di ogni altro organo locale, singolo o collegiale, nonché dall'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16, istitutivo dei Provveditorati regionali, che ad avviso dell'Amministrazione escludeva di per sé, per le transazioni, il parere di qualsiasi organo che non fosse il Comitato tecnico-amministrativo.

Al riguardo la Corte, affermato il principio che, per l'articolo 14, ultimo comma, della vigente legge di contabilità generale dello Stato e per l'articolo 13 del testo unico sull'Avvocatura dello Stato, approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, il parere di tale organo è obbligatorio per tutte le transazioni stipulate dalle Amministrazioni dello Stato, passò ad esaminare se il principio stesso potesse ritenersi derogato dalle norme sulle quali l'Amministrazione aveva fondato la propria tesi.

In ordine alle transazioni concernenti le opere pubbliche di competenza ministeriale la Corte fu dell'avviso che l'anzidetto principio non potesse ritenersi derogato dal citato articolo 25, 1° comma, della legge n. 1460 del 1942 in quanto doveva escludersi che il parere dell'Avvocatura dello Stato fosse compreso tra i pareri dei corpi consultivi che, ad eccezione di quello del Consiglio di Stato, secondo la disposizione contenuta in detto articolo, erano sostituiti dai pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e degli altri organi tecnici consultivi di cui era cenno nella disposizione medesima. Ed a tale conclusione la Corte pervenne rilevando che la predetta disposizione non poteva avere un significato ed una portata diversi da quelli dell'analoga norma precedentemente in vigore, contenuta nell'articolo 6 della legge 1° luglio 1931 n. 678, che indubbiamente non comprendeva fra i pareri dei corpi consultivi sostituiti dai pareri degli organi tecnici quello dell'Avvocatura dello Stato, desumendosi ciò chiaramente dall'articolo 1, lettera i, della stessa legge in cui il parere di detto organo era configurato come un generico presupposto di quello obbligatorio del Consiglio di Stato. Né si mancò di osservare che il legislatore non poteva aver considerato il parere dell'Avvocatura dello Stato alla stessa stregua degli altri pareri di corpi consultivi, dato il peculiare carattere della funzione consultiva dell'Avvocatura dello Stato, risolvendosi essa in una consulenza legale, e quindi in un aspetto particolare della tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato, che appariva del tutto insostituibile, specialmente per le transazioni, la cui natura rende imprescindibile una valutazione delle probabilità di soccombenza o di vittoria in una lite eventuale o in atto.

Ad identica conclusione pervenne la Corte per le transazioni di competenza dei Provveditorati alle opere pubbliche, in quanto ritenne doversi escludere che i principi anzidetti siano stati derogati dal citato articolo 6, 2° comma, del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, nel precipuo riflesso che la norma contenuta in tale articolo appariva sostanzialmente analoga a quella del menzionato articolo 6 della legge n. 678 del 1931. Ed in ordine alle ragioni che l'Amministrazione dei lavori pubblici aveva ritenuto di poter trarre a sostegno della propria tesi

dal citato articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale n. 16 del 1945, la Corte stessa osservò che indubbiamente con la norma contenuta in tale articolo si era inteso dettare dei criteri che attenevano soltanto alla determinazione della competenza dei Provveditori e dei Comitati tecnico-amministrativi in materia di transazioni.

L'Amministrazione convenne pienamente nell'avviso della Corte.

14. — *Il parere dell'Avvocatura dello Stato per le decisioni delle riserve attinenti ad opere pubbliche eseguite in Albania e nelle ex Colonie.* — Connessa alla precedente è una questione sorta in merito all'obbligatorietà del parere dell'Avvocatura dello Stato per le transazioni, ed in particolare per le decisioni sulle riserve, alle quali si addivenisse nella liquidazione dei crediti conseguenti all'esecuzione di opere pubbliche in Albania e nelle Colonie.

La questione aveva tratto origine dall'analogia che si era ritenuto di poter ravvisare, in base alla semplice formulazione delle norme, tra la disposizione contenuta nel citato articolo 25, 1° comma, della legge 18 ottobre 1942, n. 1460, — che prevedeva in generale, come si è detto, l'assorbimento da parte del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e degli altri organi tecnici consultivi di ogni altro parere di corpo consultivo e di amministrazione attiva — e quelle contenute negli articoli 7 del regio decreto-legge 9 novembre 1939, n. 1752, e 2 del regio decreto 21 dicembre 1938, n. 2109, che disciplinavano la stessa materia per le transazioni relative alle opere pubbliche eseguite, rispettivamente, in Albania e nelle Colonie.

Ma la Corte osservò al riguardo che l'asserita analogia era puramente formale poiché, in realtà, ad essa non corrispondeva affatto una identità di situazioni, come appariva dal rilievo che per le norme contenute nei citati articoli 7 del regio decreto-legge n. 1752 del 1939 e 2 del regio decreto n. 2109 del 1938 non ricorrevano i presupposti desunti dal precedente ordinamento che, per la questione di carattere generale, avevano indotto a ravvisare nella disposizione del citato articolo 25 della legge n. 1460 del 1942 una concreta limitazione diretta ad escludere dal precetto della legge i pareri dell'Avvocatura dello Stato. Ed aggiunse la Corte che tale assunto appariva avvalorato dall'articolo 4 del citato regio decreto-legge n. 1752 del 1939 e dall'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 1012 — con i quali in sostanza si stabiliva che la liquidazione dei crediti dipendenti da riserve formulate dalle imprese per le opere pubbliche eseguite, rispettivamente, in Albania e nelle Colonie, dovesse essere effettuata con provvedimenti emessi dal Ministro competente previo parere di speciali Commissioni —, poiché si rendeva evidente che, col porre a base della loro definizione e liquidazione il solo parere di dette speciali Commissioni, il legislatore era venuto ad escludere implicitamente che nei casi in esame potesse ritenersi operante il principio generale dell'obbligatorietà del parere dell'Avvocatura dello Stato per le transazioni.

15. — *Le cauzioni.* — Numerosi rilievi la Corte ha dovuto muovere per illegittimità incorse nelle clausole contrattuali relative alla prestazione della cauzione da parte delle imprese.

Alcuni di tali rilievi furono determinati dalla omessa od errata applicazione dell'articolo 54, 5° comma, del regolamento di contabilità generale dello Stato, secondo il testo sostituito dall'articolo unico del decreto presidenziale 29 luglio 1948, n. 1309, che, com'è noto, subordina l'esonero dalla cauzione ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione, poiché in vari casi di esonero dalla cauzione si dovette constatare che tale miglioramento o non era stato affatto previsto nel contratto o era stato previsto in modo non aderente all'accennata disposizione, in quanto anziché essere attuato mediante un congruo aumento del ribasso d'asta, era stato concretato in una riduzione del prezzo di appalto corrispondente al 5 per cento all'anno dell'importo della prescritta cauzione, secondo il criterio seguito anteriormente all'emanazione del citato decreto Presidenziale n. 1309 del 1948.

Altri rilievi dovettero essere formulati per la irregolare estensione della cauzione pattuita per i lavori principali ai lavori contemplati in perizie suppletive, in quanto con tale sistema si veniva, in sostanza, a diminuire l'importo della cauzione nei confronti di tutto il complesso dei lavori.

In tutti i casi accennati l'Amministrazione si uniformò ai rilievi della Corte.

16. — *Una pretesa responsabilità dell'Amministrazione per mancato preavviso di licenziamento agli operai da parte di un'impresa.* — Un importante principio in tema di responsabilità contrattuale della pubblica Amministrazione fu affermato in un caso di mancato preavviso di licenziamento agli operai assunti da un'impresa per la esecuzione di lavori inesattamente qualificati come *lavori a regia*.

La questione che occasionò la formulazione di tale principio fu determinata da un decreto provveditoriale di approvazione di una perizia con la quale, per lavori qualificati « a regia », si disponeva a favore dell'impresa assuntrice dei lavori stessi il rimborso delle indennità di mancato preavviso corrisposte agli operai in seguito al passaggio dei lavori ad altra impresa.

A sostegno della legittimità di detto provvedimento deduceva l'Amministrazione che appunto per il trasferimento dei lavori da essa effettuato ad altra impresa era venuto a mancare all'impresa assuntrice il tempo necessario per dare agli operai il preavviso contemplato nell'articolo 42 del contratto di lavoro per l'edilizia, e che, d'altra parte, alla corresponsione dell'indennità di mancato preavviso agli operai l'impresa era stata « autorizzata » dall'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio civile in base ad una decisione del competente Ispettorato provinciale del lavoro.

Ma la Corte non riteneva di potere condividere il detto avviso. Premetteva la Corte che quando, come nella specie, un contratto stipulato dall'Amministrazione dei lavori pubblici abbia per oggetto l'esecuzione di un'opera da effettuarsi mediante una organizzazione di mezzi e con l'assunzione della relativa titolarità oltre a quella, sia pure parziale, del relativo rischio da parte dell'impresa assuntrice, deve ritenersi che il contratto medesimo abbia posto in essere un appalto, e quanto meno un cottimo fiduciario, anche se i lavori disciplinati con il contratto siano stati qualificati « lavori a regola ». E da tale premessa la Corte deduceva che con il contratto in parola si era costituito un rapporto tra Amministrazione ed impresa, per cui questa ultima doveva considerarsi del tutto estranea al rapporto di lavoro intercedente tra l'impresa (datore di lavoro) e gli operai, e soltanto all'impresa incombeva l'obbligo del preavviso di licenziamento da dare agli operai, o, in mancanza del preavviso, del pagamento dell'indennità correlativa.

Osservava ancora la Corte che la responsabilità del mancato preavviso non poteva farsi risalire all'Amministrazione per il disposto trasferimento dei lavori ad una nuova impresa, in quanto l'Amministrazione al momento della consegna dei lavori aveva reso edotta l'impresa della esatta durata dei lavori. Ed in ordine all'autorizzazione che si diceva data all'impresa stessa dall'ingegnere capo del Genio civile per il pagamento delle indennità di mancato preavviso, rilevava che tale autorizzazione non poteva comunque indurre l'obbligo dell'Amministrazione di rivalere l'impresa delle somme erogate a tale titolo, poiché detto pagamento non costituiva l'esercizio di un potere ristretto da un limite che dovesse essere rimosso dall'Amministrazione appunto con un'autorizzazione, e d'altro canto, ove si fosse voluto ravvisare nell'autorizzazione stessa l'estrinsecazione di un riconoscimento di debito a carico dell'Amministrazione, tale riconoscimento non avrebbe potuto avere alcun rilievo giuridico.

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

17. — *Clausole difformi dall'ordinamento italiano adottate nei territori restituiti dall'A. M. G. O. T. in materia di revisione dei prezzi.* — Altra importante questione sorse in ordine alla validità delle clausole difformi dall'ordinamento italiano che fossero state inserite, per disciplinare la revisione dei prezzi, in contratti di cottimo fiduciario stipulati poco tempo dopo la restituzione dei territori all'Amministrazione italiana. Più precisamente la questione venne prospettata per clausole con cui, in analogia a quanto era stato fatto in precedenza in regime di Governo militare alleato, era stato pattuito che la revisione dovesse effettuarsi tenendo conto dell'intero aumento del costo della mano d'opera, in contrasto con le norme vigenti che prescrivono univocamente che si possa tener conto delle variazioni dei prezzi per la sola parte che eccede il 10 per cento del costo complessivo dell'opera.

Premetteva al riguardo la Corte che nessun dubbio poteva affacciarsi circa la validità di dette clausole in tutti i casi in cui fossero state inserite in contratti di cottimo stipulati in regime di A. M. G. Ai sensi, infatti, dell'articolo 1 del regio decreto legge 11 febbraio 1944, n. 31, e dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 20 luglio 1944, n. 162 — redatti in conformità dell'articolo 20 delle condizioni di armistizio stabilite tra l'Italia e le Nazioni Unite il 25 settembre 1943, nonché dell'articolo 43 del regolamento annesso alla Convenzione dell'Aia del 28 luglio 1899, trasfuso poi nell'articolo 43 della successiva Convenzione, pure dell'Aia, del 18 ottobre 1907 — si dovevano riconoscere pienamente validi agli effetti di legge, come compiuti dal Governo italiano, gli atti e fatti posti in essere dalle Autorità militari alleate. (1) E ciò portava a riconoscere che in presenza di dette clausole la revisione dei prezzi dovesse effettuarsi secondo i criteri convenuti in regime di A. M. G. anche dopo il ripristino dell'ordinamento italiano conseguente alla restituzione dei territori alla Amministrazione italiana, tenuto altresì conto che il noto principio della irretroattività della legge rendeva inapplicabili in tali casi le norme italiane ripristinate che, d'altra parte, non potevano considerarsi quali norme di ordine pubblico.

(1) Vedasi sull'argomento la *Relazione della Corte dei conti* cit. vol. I, P. I, per il quinquennio 1942-47, pagg. 94, 95.

Ma a diversa conclusione doveva pervenirsi per i casi ipotizzati di clausole difformi dall'ordinamento italiano inserite in contratti stipulati dopo la restituzione dei territori all'Amministrazione italiana. In tali casi le clausole in parola dovevano considerarsi invalide perché con l'accennata restituzione dei territori erano divenute operanti le norme del nostro ordinamento che, quali norme di diritto pubblico, apparivano inderogabili, mentre per il principio della conversione legale, che sta a base della disposizione dell'articolo 1419, 2° comma, del Codice civile, doveva intendersi sostituita ex lege alle clausole anzidette la disciplina della revisione risultante dalle norme vigenti al tempo della stipulazione degli atti. E la Corte riteneva che lo stesso dovesse dirsi nell'ipotesi in cui il contratto di cottimo stipulato dopo la restituzione dei territori facesse capo ad aggiudicazione di lavori effettuata in base a gara ufficiosa esperita in regime di A. M. G., in quanto tale gara doveva riguardarsi come un semplice atto interno improduttivo di effetti giuridici.

L'Amministrazione si attenne ai rilievi della Corte.

18. — *Rescissione dei contratti di appalto.* — In materia di rescissione di contratti di appalto, non infrequentemente si dovette rilevare che l'Amministrazione aveva proceduto alla risoluzione bonaria di un contratto, fondandosi sull'articolo 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sui lavori pubblici, in casi in cui era manifesta l'inadempienza dell'appaltatore — come nel caso in cui questi avesse abbandonato del tutto i lavori con l'evidente proposito di non più riprenderli — ed era altresì evidente il danno dell'Amministrazione, che era stata costretta ad appaltare l'esecuzione della parte non ancora eseguita dell'opera ad altra impresa a condizioni notevolmente più onerose di quelle primitive o perché il nuovo appalto era stato aggiudicato con un ribasso d'asta inferiore a quello dell'appalto precedente o perché, per mantenere la spesa nei limiti originariamente previsti, era stato necessario compilare una nuova perizia stralciando alcuni lavori da quella primitiva.

In tali casi la Corte fu di avviso che l'inadempienza dell'impresa e il danno che ne era conseguito rendessero del tutto inapplicabile il citato articolo 345 della legge sui lavori pubblici, che è stato dettato per la ipotesi in cui l'Amministrazione ritenga opportuno risolvere il contratto nel suo esclusivo interesse, e portassero invece a dover applicare l'articolo 340 o il successivo articolo 341 della stessa legge, nonché gli articoli 26 e seguenti del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori pubblici, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, a termini dei quali l'Amministrazione avrebbe dovuto procedere, in danno dell'appaltatore inadempiente, o alla rescissione del contratto o alla esecuzione d'ufficio dei lavori rimasti da compiere. E la Corte aggiunse che in tali casi, per garantirsi del risarcimento del danno subito ove la cauzione versata dall'impresa fosse risultata insufficiente, l'Amministrazione avrebbe dovuto provocare tempestivamente i provvedimenti conservativi necessari.

Solo in pochi casi, nei quali risultò in modo non dubbio che, comunque, dalla rescissione del contratto non sarebbe derivato alcun danno all'Amministrazione, la Corte ammise in via eccezionale che la rescissione potesse effettuarsi per mutuo consenso, ad iniziativa dell'appaltatore, in base all'articolo 1372, 1° comma, del codice civile: in tali ipotesi, però, la Corte richiese che dalle premesse del provvedimento risultasse che la rescissione veniva disposta a seguito di richiesta dell'impresa e che nessun danno ne conseguiva per l'Amministrazione.

L'Amministrazione si uniformò a tali criteri.

B) QUESTIONI DI CARATTERE PARTICOLARE.

1°) *Lavori di ricostruzione o riparazione di beni, distrutti o danneggiati da eventi bellici, di proprietà degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e degli enti ecclesiastici (edifici di culto e seminari).*

19. — *Le norme che disciplinano l'intervento dello Stato.* — Fondamentale in materia è la disposizione contenuta nell'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, la quale stabilisce che il Ministero dei lavori pubblici provvede « alla ricostruzione dei beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, nonché delle chiese parrocchiali ed assimilate ».

Tale disposizione è stata poi integrata, per quanto concerne le istituzioni pubbliche di beneficenza, le chiese e i seminari, dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 35, modificato poi dal decreto legislativo Presidenziale 29 maggio 1947, n. 641.

Qui di seguito si riportano distintamente le questioni che riguardano le tre categorie di enti considerate dalle norme anzidette.

20. — *L'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, che pone a carico dello Stato la « ricostruzione dei beni degli enti pubblici locali », e la pretesa di farne applicazione per gli impianti dell'Ente autonomo per l'Acquedotto pugliese.* — Nella Relazione redatta per il quinquennio 1942-47 (1) fu già precisato come, ad avviso della Corte, la locuzione « enti pubblici locali », contenuta nel citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, dovesse venire intesa nel suo più ristretto significato di « enti locali territoriali », e quindi riferita soltanto ai comuni ed alle provincie.

Anche nel periodo considerato nella presente Relazione la questione si è presentata in numerosi casi in cui l'Amministrazione dei lavori pubblici aveva disposto la riparazione di danni bellici a carico dello Stato in favore di enti diversi da quelli accennati.

Tale illegittimità, fu, in particolare, rilevata in provvedimenti emessi per la riparazione dei danni riportati a causa di eventi bellici dalle opere in dotazione dell'Ente autonomo per l'Acquedotto pugliese, quali le condutture, i serbatoi e gli impianti di sollevamento dell'acqua. Ed occorre dire che la questione ebbe notevole importanza per i suoi ulteriori sviluppi.

In seguito ai rilievi con i quali la Corte aveva contestato l'applicabilità nella specie della disposizione di cui si è fatto cenno, l'Amministrazione, al fine di porre a carico dello Stato i lavori in parola, sostenne la tesi che i beni in questione dovessero ricostruirsi a spese e a cura dello Stato per altro motivo, e cioè perché dovevano considerarsi di proprietà dello stesso, adducendo, a conferma di tale tesi, che ai sensi dell'articolo 2 dell'atto di transazione 29 marzo 1919, stipulato a seguito della risoluzione delle convenzioni 31 luglio 1908, 9 giugno 1911 e 20 maggio 1913 relative alla concessione della costruzione e dell'esercizio dell'Acquedotto pugliese ad una società privata, doveva ritenersi che i beni medesimi fossero passati allo Stato, con l'assunzione in consegna da parte del Ministero dei lavori pubblici.

La Corte ritenne di poter accedere a detta tesi solo parzialmente, e cioè soltanto per i beni dei quali fosse dimostrata l'effettiva e formale assunzione in consegna da parte del Ministero dei lavori pubblici, e con ciò stesso il passaggio allo Stato, facendo notare che gli altri beni dovevano ritenersi di proprietà dell'ente, tenuto conto che, secondo quanto poteva desumersi dalle leggi istituzionali, ed in particolare dagli articoli 1 della legge 26 giugno 1902, n. 245, 1 del regio decreto-legge 19 ottobre 1919, n. 2060, e 1 del regolamento approvato con regio decreto 16 gennaio 1921, n. 195, l'ente aveva una personalità giuridica ed un patrimonio propri. E poiché il passaggio allo Stato non risultava per le parti di acquedotto per le quali era stata disposta la riparazione dei danni bellici, la Corte respinse i provvedimenti relativi, facendo carico all'Amministrazione di provare che i beni stessi fossero già esistenti al momento in cui era stato stipulato l'atto di transazione di cui si è fatto cenno, e che essi fossero stati assunti in consegna dal Ministero dei lavori pubblici.

L'Amministrazione convenne nella tesi della Corte, e la questione sembra ora avviata ad una soluzione favorevole nei sensi e nei limiti indicati, in quanto è stato rintracciato dagli organi dell'ente il verbale 15-30 aprile 1919, redatto ai sensi del citato articolo 2 dell'atto di transazione 29 marzo 1919 dal rappresentante dell'Ufficio speciale del Genio civile per lo Acquedotto pugliese e dal rappresentante della Società ex concessionaria, con cui si fece constare l'assunzione in consegna da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici delle opere allora esistenti.

21. — *L'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, e i beni appartenenti ad Università, ad Istituti superiori di istruzione pubblica e a Convitti.* — La inapplicabilità del citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 venne anche affermata in relazione ad un decreto provveditoriale con cui si disponeva il ripristino degli apparecchi scientifici di proprietà dell'Università di Milano, distrutti o danneggiati da eventi bellici.

La Corte, invero, pur riconoscendo che, ai sensi dell'articolo 1 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, le Università degli studi devono considerarsi enti di diritto pubblico, sia per la personalità giuridica e l'autonomia di cui sono dotate, sia per il fine pubblico assunto a base della loro attività e per la vigilanza cui sono sottoposte da parte dello Stato, rilevò che le stesse non possono rientrare in alcuna delle categorie di enti contemplate dal predetto articolo 27, ed in particolare nemmeno in quella delle scuole governative industriali, commerciali, agrarie ed artistiche alle quali la disposizione dello stesso articolo 27 era stata estesa con il decreto legislativo Presidenziale 21 ottobre 1947, n. 1377. E la Corte aggiunse che a comprovare l'inapplicabilità nella specie delle richiamate disposizioni stava anche il rilievo che con il decreto legislativo 13 febbraio 1948, n. 158, era stata autorizzata per l'esercizio finanziario 1947-48 la spesa di lire 400 milioni a carico del Ministero della pubblica istruzione, quale primo contributo di carat-

tere straordinario da erogare per la ricostituzione ed il riassetto, in dipendenza pure di danni bellici, del materiale didattico e scientifico di vari enti tra i quali erano, appunto, indicate le Università, e che tale autorizzazione di spesa era stata poi rinnovata, sia pure in minore misura, per l'esercizio successivo.

L'Amministrazione convenne nella tesi della Corte.

Questione del tutto analoga sorse per un altro provvedimento con il quale si disponeva, ai sensi del citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, la ricostruzione a totale carico dello Stato di un edificio di proprietà della Scuola normale superiore di Pisa. Ed anche in tale caso la Corte dovette contestare la legittimità del decreto nel riflesso che la Scuola anzidetta, pur avendo ai sensi dell'articolo 233 del citato testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con il regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, personalità giuridica propria ed autonomia amministrativa, non poteva rientrare in alcuna delle categorie di enti contemplate dalle citate disposizioni.

Ad analoghe conclusioni si dovette pervenire per la ricostituzione dei mobili di arredamento del Convitto nazionale di Cosenza distrutti da eventi bellici, in quanto anche tale Istituto, pur essendo ente di diritto pubblico con piena capacità giuridica, non poteva essere ricondotto in alcuna delle categorie contemplate dal predetto articolo 27. E l'Amministrazione in tutti e due i casi si adeguò al rilievo.

22. — *La ricostituzione di beni immobili dei comuni e delle provincie in caso di danni non dipendenti da fatti bellici.* — In molti casi la Corte dovette rilevare che nelle perizie erano stati inclusi lavori di riparazione di immobili di enti locali, che, non essendo diretti alla riparazione di danni bellici, non potevano essere posti a carico dello Stato. Un caso tipico fu rilevato nell'esame di un decreto provveditoriale con il quale si disponevano, a titolo di riparazione di danni bellici, vari lavori interessanti un edificio di proprietà del comune di Ariano Irpino: poiché, infatti, dalla relazione del competente Ufficio del Genio civile risultava che i lavori di costruzione di detto edificio erano stati sospesi all'inizio della guerra e ripresi soltanto dopo la fine di essa, appariva evidente che una parte dei lavori inclusi nella perizia era stata disposta non già per la riparazione dei danni bellici, bensì per il completamento dell'edificio.

Pertanto la Corte invitò il Provveditorato competente a stralciare dalla perizia tutti i lavori non riguardanti i danni bellici, e l'Amministrazione aderì pienamente alla richiesta.

Altra questione sostanzialmente analoga sorse per vari decreti con i quali si disponevano estesi lavori di riparazione di strade provinciali nel Piemonte.

Un'accurata indagine compiuta sulle proprie scritture portò la Corte ad accertare che per non pochi tratti delle strade, alle quali si riferivano i lavori anzidetti, erano stati già disposti ed eseguiti lavori con i fondi stanziati a sollievo della disoccupazione. E poiché ne appariva evidente che per i tronchi stradali accennati i nuovi lavori erano stati disposti non già per la riparazione dei danni bellici, bensì per la manutenzione straordinaria dei piani stradali, la Corte non solo chiese che tali lavori fossero stralciati dalle perizie ma invitò, inoltre, l'Amministrazione ad indicare negli atti tecnici le « progressive » tra le quali erano compresi i tronchi stradali da riparare, perché in sede di controllo potesse accertarsi la natura dei lavori disposti.

Avendo, inoltre, rilevato che per i lavori in parola le relazioni illustrative delle perizie erano state redatte dagli Uffici tecnici delle Amministrazioni comunali interessate anziché da quelli competenti del Genio civile, e che nelle relazioni medesime i danni bellici erano indicati troppo sommariamente sia per quanto riguardava la loro entità che la loro specifica causale, la Corte invitò l'Amministrazione a far redigere dal competente Ufficio del Genio civile più dettagliate perizie.

E l'Amministrazione, non senza qualche resistenza, si attenne infine ai rilievi della Corte.

Osservazioni analoghe a quelle ora accennate, limitatamente, tuttavia, alle irregolarità rilevate nella compilazione delle relazioni tecniche, furono mosse dalla Corte anche per taluni decreti con cui si disponevano lavori di riparazione di danni bellici per strade comunali situate nell'interno degli abitati di Torino ed Ancona. Ed anche in tali casi l'Amministrazione aderì alle richieste della Corte.

23. — *Lavori di sistemazione provvisoria di opere stradali sussidiarie per consentire il traffico locale.* — Ad una conclusione diversa da quella alla quale era giunta per l'edificio e le strade provinciali di cui si è fatto cenno la Corte pervenne per due provvedimenti con i quali si

approvavano due perizie concernenti l'una il montaggio di un ponte Bailey e l'altra alcuni lavori di sistemazione di una strada secondaria di accesso ad un ponticello in legno steso su un torrente. E le questioni sorte meritano di essere segnalate non solo per l'importanza che esse presentano sotto un riflesso meramente giuridico, ma anche per la dimostrazione che se ne ricava dello spirito di comprensione e di collaborazione che informa l'azione della Corte tutte le volte in cui una interpretazione troppo rigida delle norme vigenti verrebbe ad ostacolare le superiori esigenze della ricostruzione del Paese.

In ambedue i casi accennati i lavori erano stati determinati dalla necessità di consentire la continuazione del traffico locale interrotto per la ricostruzione di due ponti di proprietà comunale distrutti dalla guerra. E l'Amministrazione aveva ritenuto di poterli eseguire con onere a carico dello Stato e con imputazione della spesa ai capitoli di bilancio afferenti ai danni bellici nel riflesso che il compito di rimuovere i danni causati dalla guerra alle opere pubbliche valesse a porre a carico dello Stato anche le opere collaterali e provvisorie, come quelle in parola, che risultassero necessarie fino alla integrale riparazione o ricostruzione delle opere danneggiate.

Al riguardo la Corte osservò che le disposizioni che disciplinano l'intervento diretto dello Stato in materia di danni bellici, ed in particolare quella contenuta nell'articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, non possono giustificare attività ed oneri dello Stato che vadano oltre i limiti della semplice ricostituzione dei beni distrutti o danneggiati dalla guerra, sia pure con caratteristiche costruttive diverse, e che ciò veniva desunto non solo dalla stessa dizione dell'articolo predetto, che parla testualmente di « ricostituzione dei beni degli enti locali », ma anche dalla relazione sul disegno di legge, tradotto poi nella citata legge n. 1543 del 1940, poiché in ordine al risarcimento del danno bellico, in generale, vi si diceva « risarcibile soltanto il danno positivo ed emergente che consiste in guasti e nelle devastazioni dati alla proprietà ».

Tuttavia la Corte si dichiarò propensa ad ammettere che lo Stato possa assumersi l'onere della spesa dei lavori per i quali sussista un rapporto di interdipendenza con quelli diretti alla vera e propria riparazione dei danni bellici, e che si presentino, come tali, come lavori compresi, quale mezzo strumentale, nella perizia redatta per la riparazione del danno bellico e non come lavori a sé stanti. E l'Amministrazione convenne nell'avviso della Corte, motivo per cui i provvedimenti in parola vennero ammessi a registrazione dopo che furono modificati nel senso accennato.

24. — Ricostituzione di beni immobili dei comuni e delle provincie con caratteristiche funzionali diverse da quelle primitive. — Altra questione di notevole rilievo, per la quale, come per la precedente, la Corte poté dimostrare il proprio spirito di comprensione delle esigenze create dalla ricostruzione del Paese, sorse in ordine alla legittimità di un decreto di approvazione di una perizia in base alla quale la somma che sarebbe occorsa per la ricostruzione di un edificio di proprietà comunale adibito a deposito di ghiaccio, distrutto dalla guerra, veniva impiegata nella costruzione di altro edificio da adibirsi ad uso di docce pubbliche.

Deve precisarsi al riguardo che l'Amministrazione aveva ritenuto di poter emanare detto decreto in quanto, a suo avviso, nello spirito della norma contenuta nel citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940 doveva ritenersi insito l'intendimento che la riparazione dei danni bellici avvenga in modo da consentire la migliore utilizzazione dei beni ricostituiti nel senso che essi siano meglio rispondenti ai fini di pubblica utilità dell'ente per cui si compie la ricostruzione, in conseguenza di che l'attività ricostruttiva non avrebbe altro limite all'infuori di quello della spesa posta a carico dello Stato, che non deve superare la spesa che sarebbe occorsa per la ricostruzione dell'immobile così come era prima del danno.

Ma la Corte contestò l'esattezza di tali affermazioni, osservando che la locuzione « ricostituzione dei beni degli enti pubblici locali » contenuta nel citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, in mancanza di altra espressione complementare che ne modifichi il significato o comunque lo adatti a particolari finalità od esigenze, non può avere altra portata all'infuori di quella di un semplice ripristino (riparazione o ricostruzione) dei beni danneggiati o distrutti da eventi bellici secondo le originarie caratteristiche funzionali. E la Corte aggiunse che non poteva nemmeno accedere al concetto che l'Amministrazione enunciava parlando di « reimpiego » nelle nuove costruzioni delle somme che sarebbero occorse per la ricostruzione degli edifici danneggiati, poiché tale concetto è in contrasto non solo con la locuzione adottata nella norma, ma anche con il principio informatore della stessa legge in parola, che quando ha voluto il reimpiego delle somme liquidate a titolo di risarcimento di danni bellici lo ha detto e disciplinato con una esplicita disposizione.

La Corte, tuttavia, dichiarò di non essere aliena dall'accedere ad un più largo criterio che, in base ad un esame da farsi caso per caso, consenta di dar corso alla ricostituzione de-

gli immobili con caratteristiche funzionali diverse, ove tale diversità non alteri il genere della destinazione originaria, come avveniva appunto nella specie in quanto le due opere — deposito di ghiaccio ed impianto di docce pubbliche — avevano una destinazione dello stesso genere e presentavano anche affinità strutturali per l'utilizzazione comune di impianti idrici ed elettrici.

25. — *La ricostituzione dei beni mobili dei comuni e delle provincie.* — Nella Relazione redatta per il quinquennio 1942-47 venne già detto che dagli elementi esegetici offerti dalla disposizione contenuta nel citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, nonché dai principi desumibili dal sistema delle leggi vigenti in materia, la Corte aveva tratto il convincimento che la locuzione « ricostituzione dei beni », contenuta nella norma, riguardasse soltanto i beni immobili. Da ciò era derivato come corollario che la ricostituzione dei beni mobili degli enti locali dovesse ritenersi sottratta alla competenza del Ministero dei lavori pubblici. Unica eccezione ammessa a tale criterio interpretativo era stata quella dei banchi e delle cattedre delle scuole medie ed elementari di proprietà dei comuni e delle provincie nei casi nei quali si provvedesse alla ricostruzione o alla riparazione dei relativi edifici scolastici danneggiati dalla guerra, nel riflesso che le norme vigenti in materia riguardavano detti mobili come parte integrante degli stessi edifici scolastici.

Questi criteri interpretativi rigorosi erano stati assunti per le difficoltà incontrate dal Ministero nel fronteggiare le innumerevoli richieste degli enti locali, e furono mantenuti fermi anche nel periodo che si considera, fino a quando non emerse la possibilità di assumere un criterio di maggiore larghezza. Ed al nuovo indirizzo si addivenne, d'intesa col Ministero dei lavori pubblici, senza peraltro accedere completamente alle richieste dell'Amministrazione, che avrebbero condotto ad una interpretazione della norma troppo lontana dalla sua effettiva portata. In sostanza si ritenne di poter trarre un giusto criterio interpretativo dal decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 35, che aveva ammesso la ricostituzione del solo mobilio che arredava gli edifici di culto e quelli delle istituzioni pubbliche di beneficenza distrutti o danneggiati da eventi bellici, « limitatamente ai bisogni indispensabili per l'esercizio del culto e della beneficenza ed escluse in ogni caso le opere d'arte, le suppellettili ed i parati sacri, i libri liturgici, la biancheria, la posateria, il vasellame e simili ».

A tali conclusioni la Corte pervenne in base al noto principio di ermeneutica legale secondo cui i criteri di interpretazione di una norma possono essere ricercati in leggi diverse da quella che la contiene, ove questa non offra sicuri elementi di interpretazione, ed in dette leggi ricorra la *eadem ratio* che sta a base della norma, avuto anche riguardo che non sussistevano ragioni da cui potesse desumersi che per gli enti contemplati dal citato decreto legislativo n. 35 del 1946 si fosse inteso adottare criteri più restrittivi di quelli assunti nel citato articolo 27 della legge del 1940. E fu appunto in base all'indirizzo accolto nel predetto decreto legislativo Presidenziale che la Corte ritenne di poter ammettere l'intervento dello Stato in materia di ricostituzione dei mobili degli enti locali e delle scuole governative contemplate nel citato decreto legislativo 24 ottobre 1947, n. 1377, per i soli mobili di arredamento indispensabili ai fini istituzionali degli enti cui appartenevano, escludendo, peraltro, in ogni caso, i mobili decorativi e di lusso.

In particolare, poi, per quanto riguardava la ricostituzione dei beni mobili il cui danneggiamento fosse avvenuto indipendentemente dalla sorte subita dall'edificio che li conteneva, la Corte ritenne di assumere come indirizzo di massima il criterio restrittivo indicato dal citato decreto legislativo n. 35 del 1946 — secondo cui la ricostituzione in parola deve essere subordinata alla condizione obiettiva che i mobili da ricostituire fossero già esistenti in edifici danneggiati o distrutti da eventi bellici —, senza peraltro escludere che potesse ammettersi la ricostituzione dei beni mobili anche quando non si fosse proceduto alla ricostruzione del fabbricato, ove venisse accertata con un esame di specie, da farsi caso per caso sulla base di criteri obiettivi, oltre alla preesistenza, l'effettiva e concreta indispensabilità dei mobili stessi ai fini istituzionali, in relazione anche all'entità dell'edificio al cui servizio fossero risultati destinati in modo durevole.

26. — *La ricostruzione o riparazione dei beni immobili di istituzioni pubbliche di beneficenza.* — Per tale materia disponeva l'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 35 del 1946 che, nel suo testo originario — vigente, cioè, prima delle modificazioni apportatevi dalla legge di ratifica 10 agosto 1950, n. 784, — statuiva che la riparazione o ricostruzione a totale carico dello Stato potesse essere effettuata soltanto nei confronti degli edifici direttamente adibiti a servizi assistenziali di proprietà di enti morali riconosciuti a termini dell'articolo 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e di altri enti di beneficenza dei quali fossero accertate

con determinazioni del Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministri per l'interno e per il tesoro, l'utilità nonché l'idoneità al raggiungimento dei loro fini.

Le questioni più numerose ed importanti sorsero per provvedimenti con cui l'Amministrazione dei lavori pubblici disponeva l'esecuzione di lavori di ricostruzione o di riparazione per edifici che soltanto in epoca posteriore al danneggiamento erano passati in proprietà di istituti di beneficenza, gestiti, per lo più, da associazioni religiose. In numerosi casi i predetti istituti avevano infatti acquistato solo dopo il danneggiamento la proprietà degli edifici che da essi erano stati adibiti in epoca anteriore a fini di beneficenza od assistenza, e dei quali precedentemente all'acquisto avevano il solo possesso, poiché il diritto di proprietà risultava acquistato da persone (per lo più « religiosi » o « religiose ») appartenenti ai medesimi istituti o da società appositamente costituite. E se in alcuni casi l'acquisto delle proprietà da parte di questi diversi soggetti giuridici appariva dovuto al fatto che l'ente di beneficenza non era stato ancora riconosciuto giuridicamente e non aveva quindi la capacità di acquistare, in altri casi, invece, l'acquisto stesso risultava effettuato in un'epoca nella quale l'istituto di beneficenza era già dotato di personalità giuridica.

L'Amministrazione dei lavori pubblici aveva ritenuto di poter disporre in tutti i casi la ricostruzione o la riparazione degli edifici medesimi a carico dello Stato, nel riflesso che l'intervento dello Stato stesso potesse essere ammesso anche quando gli immobili fossero divenuti di proprietà degli enti in epoca posteriore all'evento bellico, sempreché, beninteso, risultasse provato che gli enti ne fossero stati in possesso godendone *animo domini* e che inoltre gli immobili fossero stati adibiti ad attività di beneficenza o di assistenza in epoca anteriore al danneggiamento.

La Corte fu di diverso avviso, nel riflesso preminente che l'intervento dello Stato, con la correlativa assunzione del totale carico della spesa, appariva condizionato dalla norma non soltanto alla destinazione dell'edificio a servizi assistenziali, ma anche alla sua appartenenza a titolo di proprietà ad un ente che avesse i requisiti indicati nel citato articolo 3 del decreto legislativo n. 35 del 1946, tenuto anche conto che le due condizioni erano riferite all'edificio distrutto o danneggiato, e dovevano quindi sussistere al momento del danno bellico e presentarsi come intrinseci attributi del bene danneggiato.

E l'esattezza della interpretazione data dalla Corte alla norma contenuta nel citato articolo 3 del decreto legislativo n. 35 del 1946 ebbe poi una indiretta conferma dal fatto che, essendosi ritenuto necessario estendere il beneficio della ricostruzione o riparazione a carico dello Stato agli edifici che in epoca anteriore al danno bellico fossero di proprietà di persone fisiche o di enti diversi da quelli indicati nel predetto articolo 3, venne promossa l'emanazione di una esplicita norma che ha trovato posto nella legge 10 agosto 1950, n. 784, con la quale è stato ratificato il predetto decreto legislativo Presidenziale.

27. — *L'intervento dello Stato e le « frodi pie »*. — Un caso degno di particolare menzione si presentò per un immobile che, acquistato *nomine proprio* da un gruppo di suore nel 1926, quando l'istituto cui le suore appartenevano era già dotato di personalità giuridica, era stato poi trasferito da esse all'istituto con atto di donazione nel 1949.

L'Amministrazione aveva disposto la riparazione dell'edificio ad intero carico dello Stato, e sosteneva che a legittimare il provvedimento bastasse il rilievo che le suore intestatarie dell'immobile avevano dichiarato di averlo acquistato nel 1926 nell'interesse dell'ente e con suo denaro. La Corte, invece, fu di contrario avviso: la dichiarazione anzidetta appariva infatti irrilevante agli effetti di cui trattasi poiché il caso prospettato non rendeva configurabile una « frode pia », che valesse a riportare la proprietà dell'immobile nell'istituto alla data del trasferimento in cui si sarebbe concretata la simulazione, dal momento che l'ente aveva già una piena capacità giuridica che gli avrebbe consentito di acquistare l'immobile *nomine proprio*.

Ad una diversa conclusione si pervenne in un caso analogo nel quale, peraltro, trattavasi della ricostruzione di un immobile danneggiato da eventi bellici ed adibito a fini di assistenza, che era stato acquistato da alcune « religiose » non solo prima dell'evento bellico, ma anche prima che l'istituto di beneficenza, cui le religiose appartenevano, fosse eretto in ente morale, ed era stato poi donato da esse all'istituto medesimo con due distinti atti pubblici con i quali le religiose, nel dichiarare di aver effettuato l'acquisto dell'edificio con denaro e per conto dell'ente, per avere esso ottenuto il riconoscimento giuridico solo in epoca successiva, avevano precisato che la donazione aveva luogo nell'espressa considerazione che il possesso e la proprietà dell'immobile dovevano considerarsi di spettanza dell'ente fin dall'epoca dell'acquisto.

L'istituto, infatti, anziché accettare la donazione, promosse formale azione di rivendica contro le religiose originarie acquirenti, conseguendo in tal modo una sentenza del tribunale con cui si dichiarava che l'immobile era sempre appartenuto, come apparteneva, ad esso. E la

Corte, dopo avere osservato che nell'acquisto dell'edificio da parte delle religiose doveva scorgersi una *interposizione reale*, e non già una interposizione fittizia, non solo perché dagli atti risultava che l'azione di rivendica era stata proposta dall'ente in contraddittorio delle sole persone interposte, ma anche per il fatto che l'interposizione era stata riguardata nella stessa sentenza come una « frode pia », a cui l'ente aveva dovuto ricorrere perché non ancora riconosciuto legalmente, nonché per il rilievo che l'interposizione ravvisata era proprio quella — reale — contemplata per tali situazioni dall'articolo 29, lettera b), del Concordato con la Santa Sede, diede atto che l'azione di rivendica predetta era stata, in realtà, considerata dal tribunale come domanda di accertamento, potendo ciò desumersi dal dispositivo della sentenza che non conteneva la formula di condanna che è propria delle domande di rivendica.

Da ciò conseguiva che la sentenza del tribunale doveva riguardarsi come una decisione di mero accertamento — e non di accertamento costitutivo —, in quanto si era concretata nella declaratoria di una situazione giuridica ritenuta già sussistente e non contestata, ed anzi ammessa dalle convenute. E poiché le sentenze di mero accertamento sono suscettibili di retroattività, in quanto si comportano come le norme giuridiche di interpretazione autentica, la Corte ritenne che la declaratoria accennata avesse portato a stabilire che l'appartenenza dell'immobile all'ente sussistesse fin dal momento in cui questo era stato acquistato dalle religiose con denaro dell'ente e per conto e nell'interesse dello stesso, e che pertanto potesse considerarsi accertato il presupposto dell'appartenenza dell'immobile all'ente in epoca anteriore al danno bellico.

28. — *Altre questioni sorte nell'applicazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 35.* — Altri rilievi furono mossi dalla Corte perché, in contrasto con la disposizione di cui al citato articolo 3 del decreto legislativo n. 35 del 1946, gli edifici nei cui riguardi erano stati disposti i lavori di ricostruzione o di riparazione non risultavano direttamente adibiti ad usi di beneficenza o di assistenza alla data dell'evento bellico, ed anche in tali casi l'Amministrazione si attenne ai rilievi della Corte.

In altri casi, infine, la Corte dovette rilevare che gli enti interessati non potevano essere considerati quali enti pubblici di beneficenza ai sensi del più volte citato articolo 3: ciò fu osservato in particolare per l'Opera nazionale combattenti, giusta quanto poteva desumersi dai fini istituzionali sanciti nell'articolo 1 del regio decreto-legge 16 settembre 1926, n. 1606.

L'Amministrazione anche in tali casi si attenne ai rilievi della Corte.

29. — *La ricostituzione a carico dello Stato dei beni mobili degli enti di beneficenza ed assistenza.* — Trattando della ricostituzione dei beni mobili degli enti locali, si è detto come la ricostituzione a totale carico dello Stato dei beni mobili delle Istituzioni pubbliche di beneficenza — al pari di quella dei beni mobili pertinenti agli edifici di culto — è disciplinata essenzialmente dalla disposizione contenuta nel citato articolo 1, 1° comma, del decreto legislativo n. 35 del 1946, che, in certo senso, ha precisato il principio enunciato al riguardo dall'articolo 27 della citata legge n. 1543 del 1940.

Poiché il testo di detta disposizione è stato già riportato parlando, appunto, dei beni mobili degli enti locali, qui si accenna soltanto che la Corte dovette respingere vari provvedimenti con i quali l'Amministrazione, nel disporre la ricostituzione dei beni mobili in parola, si era discostata dai criteri indicati dalla legge.

Si deve, tuttavia, aggiungere che, avuto riguardo al carattere particolare delle finalità degli enti di cui si tratta, la Corte, nel giudicare dell'ammissibilità dei singoli mobili al beneficio della ricostituzione a carico dello Stato, seguì sempre criteri di grande larghezza.

L'Amministrazione, di regola, si attenne ai rilievi della Corte.

30. — *La ricostruzione o riparazione a carico dello Stato di edifici di culto ed in particolare degli elementi decorativi.* — Tra le questioni di maggior rilievo fu quella sorta per i provvedimenti con i quali l'Amministrazione, nel disporre la riparazione di edifici di culto, prevedeva l'esecuzione di opere decorative, in contrasto con la norma dell'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 35, che esclude testualmente dal ripristino a carico dello Stato ogni « decorazione od abbellimento ».

Il caso in cui la questione fu trattata con la maggiore ampiezza fu quello dei lavori di restauro del Duomo di Milano. Per la riparazione del detto tempio il Ministero dei lavori pubblici aveva disposto, tra l'altro, a carico dello Stato la esecuzione di lavori di ripristino di opere architettoniche esterne quali portali, bassorilievi, guglie, statue, dozzioni, nonché di vetrate colorate ed istoriate, di rosoni, di finestroni e delle imposte di bronzo sovrapposte alla porta centrale; ed a ciò era addivenuto partendo da un concetto rigorosamente unitario della strut-

tura architettonica degli edifici che rispecchiano uno stile determinato, come appunto il Duomo di Milano, in quanto aveva ritenuto che non potessero escludersi dal ripristino a totale carico dello Stato e a cura del Ministero dei lavori pubblici le opere che, pur avendo carattere decorativo, concorressero a realizzare la completa estrinsecazione dello stile, e dovessero quindi considerarsi quali parti integranti della struttura anzidetta.

Su questo particolare aspetto della questione la Corte fu di contrario avviso poiché, pur non contestando che lo stile architettonico di un edificio trovi la sua completa espressione nel complesso degli elementi che costituiscono l'edificio medesimo, ritenne che la struttura vera e propria dell'edificio — che è quella muraria — dovesse distinguersi dagli elementi decorativi ed ornamentali che lo completano, in quanto tali elementi sono diretti ad aumentare l'effetto estetico dell'edificio piuttosto che a realizzarne le linee architettoniche. La Corte pose peraltro in rilievo che la questione del ripristino delle opere decorative che facciano parte integrante dello stile di un edificio assumeva un aspetto del tutto particolare per gli edifici monumentali, quale era indubbiamente il Duomo di Milano, perché per tali edifici il detto ripristino poteva trovare appoggio nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, sì che la questione veniva a spostarsi dal piano dell'ammissibilità della spesa a quello della competenza.

Osservò, invero, la Corte che se, per le citate disposizioni dell'articolo 1 del decreto legislativo Presidenziale n. 35 del 1946, doveva ritenersi che i lavori di ripristino delle opere decorative non potessero disporsi dal Ministero dei lavori pubblici, d'altro canto doveva ammettersi che essi potessero disporsi dal Ministero della pubblica istruzione, per la tutela affidata allo stesso sulle cose mobili ed immobili di interesse artistico dalle varie leggi emanate al riguardo — tra cui la legge 1° giugno 1939, n. 1089 —, tenuto anche conto che a tale criterio era informato l'articolo 2 della legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1947-48 (decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 184), poi ripetuto nelle leggi di approvazione degli stati di previsione della spesa dello stesso Ministero per gli esercizi successivi. Con tale articolo, infatti, era stata autorizzata l'iscrizione in detto stato di previsione di una somma destinata « *al restauro ed alla riparazione di danni in dipendenza di offese belliche a cose mobili ed immobili d'interesse artistico, archeologico e bibliografico di proprietà dello Stato e degli Enti di cui all'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543* »; onde ritenne la Corte che per la materia in esame la questione si riducesse all'assunzione di un criterio di ripartizione della competenza tra il Ministero dei lavori pubblici e quello della pubblica istruzione, inteso a riservare al primo dei detti Ministeri le opere attinenti alla struttura architettonica e statica ed al secondo quelle attinenti agli elementi decorativi insiti nello stile degli edifici, sia per quanto riguardasse la redazione delle rispettive perizie — nella quale tuttavia doveva attuarsi una collaborazione tra gli organi tecnici delle due Amministrazioni —, sia per quanto concernesse l'assunzione degli oneri relativi.

Avuto, tuttavia, riguardo alla prassi invalsa, per ragioni di bilancio, che il Ministero dei lavori pubblici si assumesse anche l'onere dei lavori di ripristino di opere decorative quando queste fossero di particolare rilievo finanziario, la Corte, pur rilevando l'irregolarità di detta prassi, consentì che si continuasse ad osservarla fino a quando l'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione non fosse stato dotato di maggiori fondi, fermo restando l'obbligo dei competenti organi di tale Ministero (Sovrintendenze) di redigere per la parte di loro competenza una distinta perizia, nonché di provvedere alla direzione e sorveglianza dei lavori, d'intesa con gli organi tecnici del Ministero dei lavori pubblici.

Per il medesimo provvedimento la Corte dovè, peraltro, rilevare che nella perizia, per evidente errore, erano stati inclusi lavori non diretti alla riparazione di danni bellici, e che pure illegittimamente l'esecuzione del complesso dei lavori era stata data in concessione alla fabbrica del Duomo di Milano, mentre, per l'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, la concessione avrebbe dovuto essere limitata ai lavori concernenti la parte strutturale dell'edificio. E l'Amministrazione convenne nell'avviso della Corte, cui poi si attenne per gli altri lavori del genere per i quali si era reso necessario muovere analoghi rilievi.

In base a tali criteri furono stralciate numerose opere decorative dalle perizie dei lavori concernenti la riparazione delle Cattedrali di Bari, di Bolzano, di Lecce, di Taranto e di Messina. E per quest'ultima è da segnalare inoltre che la Corte dovette anche rilevare che erroneamente la spesa era stata imputata all'articolo 1 del capitolo 215 dell'esercizio 1947-48, concernente il ripristino delle opere dello Stato, anziché all'articolo 2 dello stesso capitolo che, più propriamente, riguardava le spese per il ripristino dei beni degli enti contemplati dal citato articolo 27 della legge n. 1543 del 1940, e che infine doveva ritenersi contraria alle disposizioni vigenti l'iniziativa assunta dalla Curia arcivescovile di Messina nell'esecuzione

dei lavori, poiché la stessa Curia non avrebbe potuto ritenersi facultata a procedere alla progettazione ed esecuzione dei lavori medesimi senza averne ricevuto l'incarico con apposito atto di concessione a termini della legge 24 giugno 1929, n. 1137, richiamata dall'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 35 del 1946.

31. — *Ampliamenti di edifici di culto e ricostruzioni o riparazioni di locali annessi o ad essi pertinenti.* — Ad altri rilievi diedero occasione alcuni decreti con i quali, nel disporre la ricostruzione di edifici di culto, si ponevano ad intero carico dello Stato lavori di ampliamento, in contrasto con la norma del citato articolo 1, 3° comma, del decreto legislativo n. 35 del 1946, che subordina la ricostruzione di edifici di culto con più vaste dimensioni alla condizione che le autorità ecclesiastiche si addossino la maggiore spesa, garantendone il pagamento con depositi o fidejussioni bancarie.

Particolarmente numerosi furono, poi, i rilievi che la Corte dovette formulare per la erronea applicazione della disposizione dell'articolo 2, 2° comma, del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, modificato dall'articolo 1 del successivo decreto legislativo n. 649 del 1947, che consente la ricostruzione o la riparazione « dei locali annessi e di quelli comunque pertinenti alle chiese contemplate dagli stessi decreti legislativi, purché adibiti ad uso o di ministero pastorale o di ufficio o di abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio delle chiese stesse ».

Così, in particolare, la Corte contestò la legittimità di provvedimenti con i quali si disponevano, in base alle norme anzidette, lavori di ripristino di locali annessi a case parrocchiali, adibiti all'educazione ed alla istruzione dell'infanzia (asili o scuole), mentre era evidente che l'attività che vi si svolgeva non potesse considerarsi attinente al *ministero pastorale*.

Del pari la Corte ritenne illegittimi i provvedimenti concernenti il ripristino dei locali adibiti ad alloggio del sacrestano della chiesa, alla quale i locali medesimi erano annessi, poiché agli effetti delle disposizioni in parola i locali stessi non potevano porsi sullo stesso piano di quelli adibiti ad abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio della chiesa stessa, e d'altra parte il carattere di diritto singolare che rivestono le norme di cui trattasi non ne permette l'applicazione analogica a casi in esse non esplicitamente contemplati.

Per quanto, poi, concerne i locali adibiti ad uso di abitazione di ecclesiastici, la Corte escluse che le norme in parola potessero applicarsi ai conventi di monache che si dichiaravano addette al servizio delle chiese cui i conventi erano annessi, in quanto le monache non potevano essere adibite al servizio di officinatura delle chiese o alla cura di anime, mentre queste sono le sole attività per le quali può prendersi in considerazione il ripristino dei locali in parola.

Invece per i conventi abitati da religiosi la Corte ritenne che l'esecuzione ad intero carico dello Stato dei lavori di riparazione o di ricostruzione potesse ammettersi nei casi e nei limiti in cui il convento risultasse adibito ad uso di abitazione dei religiosi addetti al servizio della chiesa a cui il convento medesimo è annesso; con la intuitiva conseguenza che ove risulti che non tutti, ma solo alcuni fra gli ecclesiastici che abitano il convento, siano addetti al servizio della chiesa, possa porsi a carico dello Stato la sola spesa occorrente per i lavori di ricostruzione o riparazione riferibili alla parte dell'edificio abitata dai religiosi che officiano la chiesa. A tale effetto la Corte ha ritenuto necessario che le autorità ecclesiastiche precisino caso per caso il numero degli ecclesiastici occorrenti per il disimpegno dei vari servizi di ciascuna chiesa e le mansioni cui sono addetti.

Altri rilievi furono mossi per la ricostruzione del palcoscenico di un teatrino sito in una sacrestia, nonché per il ripristino di rimesse e di rustici, in quanto tali locali non potevano considerarsi adibiti ad alcuno degli usi di cui è cenno nella disposizione di cui si tratta. In particolare venne contestata la legittimità dei provvedimenti con cui si provvedeva alla riparazione di vasti piazzali antistanti a chiese danneggiate da eventi bellici, in quanto i piazzali stessi, pur essendo intesi a consentire la sosta dei fedeli e l'eventuale svolgimento di funzioni religiose all'aperto, non potevano considerarsi per la loro ampiezza parte integrante degli edifici di culto.

32. — *Il rimborso delle spese sostenute dagli Ordinari diocesani per ricostruzioni o riparazioni di edifici di culto.* — Altre questioni furono, poi, originate da erronee applicazioni dell'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, il quale consente che il Ministero dei lavori pubblici provveda al rimborso delle spese sostenute dalle autorità ecclesiastiche per i lavori di riparazione di edifici di culto, purché si tratti di lavori eseguiti *anziormente* alla data di entrata in vigore del decreto legislativo Presidenziale medesimo.

In numerosi casi la Corte, infatti, dovette contestare la legittimità dei provvedimenti di rimborso, poiché dagli atti risultava che i lavori di riparazione degli edifici anzidetti erano stati

eseguiti dalle autorità ecclesiastiche posteriormente alla data accennata. E l'Amministrazione si attenne ai rilievi della Corte.

Una questione particolarmente interessante sorse per un provvedimento con il quale si disponeva il rimborso delle spese sostenute dalle autorità ecclesiastiche per i lavori di riparazione di una casa canonica eseguiti anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto legislativo, ma per i quali risultava che al parroco interessato era già stato liquidato e corrisposto per gli stessi lavori, con i fondi a disposizione del competente comitato per le riparazioni edilizie, il contributo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305.

Al riguardo la Corte osservò che in tali ipotesi il rimborso da parte dello Stato delle spese per la riparazione dell'immobile debba venire limitato ad una somma pari alla differenza tra il costo dei lavori e l'importo del contributo, e richiese che in avvenire i provvedimenti del genere venissero corredati da una esplicita dichiarazione con la quale il competente Provveditorato attestasse che per i lavori eseguiti non era stato già liquidato e corrisposto il contributo di cui all'anzidetto decreto legislativo luogotenenziale n. 305 del 1946.

33. — *La ricostituzione a carico dello Stato degli « organi » delle chiese.* — Di particolare rilievo fu una questione sorta per la ricostituzione degli « organi » delle chiese a carico dello Stato.

L'Amministrazione aveva disposto il ripristino di numerosi organi, che importavano in molti casi una rilevante spesa, ritenendo che tale ripristino fosse del tutto in armonia con la norma di cui all'articolo 1, 1° comma, del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, che, tra l'altro, subordina la ricostituzione dei mobili pertinenti agli edifici in parola alla condizione che si tratti di mobili « indispensabili per l'esercizio del culto ».

La questione fu oggetto di attento esame, dati i criteri restrittivi che, per evidenti ragioni di bilancio, erano posti dalla norma. E la Corte osservò che per ammettere l'indispensabilità dell'organo ai fini dell'esercizio del culto non basti il rilievo che esso ha ormai assunto la funzione di normale complemento del rito liturgico per le risonanze affettive che producono sui fedeli le sue armonie gravi e solenni in accompagnamento della preghiera e perché eccita e rinvigorisce la devozione dei fedeli elevandone lo spirito durante le sacre funzioni; come non basta nemmeno il rilievo che in documenti ufficiali della Chiesa, come la *Constitutio divini cultus* del Papa Pio XI del 20 dicembre 1928 (c. VIII), l'organo è indicato come « lo strumento tradizionale » della Chiesa, poiché altri argomenti desunti da norme di diritto canonico possono indurre ad opposta conclusione.

Sia nel *Caeremoniale Episcoporum* (libro I, capitolo XXVIII), sia nei decreti della Sacra Congregazione dei Riti, che ne disciplinano l'uso nelle funzioni liturgiche, il suono dell'organo nelle chiese non risulta infatti in nessun caso prescritto, ma appare anzi semplicemente permesso e tollerato e talvolta finanche vietato. E proprio perché da tali fonti si desume che la Chiesa sia rimasta aderente a questa severa regola tradizionale, già accolta dal Concilio di Trento (Sess. XVII, *decr. de observandis*), pur essendosi ormai lontani dal pensare, secondo l'ammonimento di San Tommaso (*Summa Theol.* II, II, 9, XCI, 2, 4) che « la Chiesa non deve servirsi di organo o di strumenti musicali, perché tale musica muove l'animo più ad un diletto corporale che a formare una buona disposizione interna », è stato detto a proposito dell'organo che *omnia quae licent non omnia expediunt*, poiché il suo suono, sia che lo si adoperi per accompagnare il canto del sacerdote celebrante, sia che lo si impieghi indipendentemente da esso, si presenta sempre, in tutti i casi, come un semplice complemento del rito liturgico e dell'esercizio del culto.

Posto ciò, la Corte pose in rilievo che ad una diversa conclusione non si poteva pervenire nemmeno in base ad un più recente parere della Sacra Congregazione dei Riti, con il quale la stessa aveva manifestato l'avviso che l'organo dovesse ritenersi indispensabile ai fini dell'esercizio del culto perché il suono ed il canto entrano a far parte integrante della sacra liturgia ed il suono dell'organo accompagna e fonde le voci del canto ed eleva mirabilmente lo spirito negli intervalli. Pur non volendosi, invero, in alcun modo contestare che si debba far capo alle fonti canoniche per quanto attiene alla disciplina del culto pubblico e dei sacri riti, la Corte osservava che dette fonti non potevano ravvisarsi se non in atti normativi dei competenti organi della Chiesa, come risulta, in particolare, per quanto riguarda la musica, dall'accento fatto alle *leges liturgicae* nel canone 1264 del *Codex iuris canonici*, che concerne appunto la musica sacra, nonché dall'elenco che di tali leggi venne compilato nella nota apposta a detto canone a cura dell'Eminentissimo Cardinale Pietro Gasparri nella edizione dell'anno 1918 per i *Typis polyglottis Vaticanis*, e che pertanto non sembrava che potesse riguardarsi come fonte canonica una semplice nota della Sacra Congregazione dei Riti.

Pur ritenendo, peraltro, che i criteri restrittivi della norma e la intuitiva considerazione che essi erano stati determinati dalla insufficienza delle disponibilità di bilancio a fronteggiare la ingente mole dei danni bellici e dalla necessità di contemperare il pubblico interesse alla ricostruzione degli edifici di culto con le molteplici altre pubbliche esigenze, quali il ricovero dei senza tetto e la ricostruzione delle opere pubbliche distrutte dalla guerra, non consentissero di far luogo al ripristino degli organi a totale carico dello Stato, la Corte ammetteva che tale ripristino potesse aver luogo per le chiese di maggior rilievo, come le basiliche e le cattedrali di titolo cardinalizio, per le quali l'organo poteva assumere il carattere di mezzo indispensabile per l'esercizio del culto in dipendenza di particolari privilegi di natura liturgica ad esse annessi, che comportano l'esigenza di una speciale solennità nei sacri riti.

L'Amministrazione, non senza qualche resistenza, si attenne ai rilievi della Corte, la cui fondatezza, ebbe, poi, un'implicita conferma dal fatto che, essendosi ritenuto necessario provvedere anche al ripristino degli organi, venne promossa a tale effetto un'apposita modificazione della norma contenuta nel citato articolo 1, 1° comma, del decreto legislativo n. 35 del 1946, attuata con la citata legge di ratifica dello stesso decreto legislativo (legge 10 agosto 1950, n. 784), nella quale si prevede esplicitamente, inserendola nel nuovo testo del detto articolo, la ricostituzione degli organi in aggiunta ai mobili indispensabili per l'esercizio del culto.

34. — *La ricostituzione a carico dello Stato di altri mobili degli edifici di culto* — Anche per il ripristino di altri mobili la Corte dovette muovere vari rilievi o perché i mobili non apparivano indispensabili per l'esercizio del culto — come, ad esempio, in un caso in cui vi si volevano comprendere l'installazione della rete per la forza elettrica occorrente al motorino dell'organo, i riflettori speciali per portanote dell'orchestra, l'impianto elettroacustico completo di microfoni e di altoparlanti — o perché, oltre a non essere indispensabili, i mobili potevano essere considerati quali opere d'arte — come, ad esempio, in un caso in cui vi era stato compreso un grande lampadario artistico —.

Questione di particolare rilievo sorse per il ripristino delle campane di edifici di culto requisite per esigenze belliche oppure distrutte od asportate per fatti di guerra, e la Corte dovette contestare la legittimità dei relativi provvedimenti sul riflesso che il ripristino stesso non era di competenza del Ministero dei lavori pubblici in quanto con i decreti legislativi 6 dicembre 1946, n. 429, e 26 ottobre 1947, n. 1191, era stato demandato al Ministero dei trasporti.

35. — *La ricostituzione a carico dello Stato di edifici adibiti ad uso di seminari*. — Già nella Relazione redatta per il quinquennio 1942-47 si disse che, per ammettere i beni dei seminari ai benefici previsti dal citato decreto legislativo n. 35 del 1946, dovette essere emanata un'apposita norma con il citato decreto legislativo n. 649 del 1947. Ma anche l'applicazione di tale ultima norma diede luogo a dubbi che la Corte, dando prova del suo spirito di comprensione, risolse in senso favorevole agli enti interessati malgrado le evidenti imperfezioni della norma stessa.

Un primo dubbio sorse in ordine alla legittimità di un provvedimento con il quale, ai sensi dell'articolo 8, 1° comma, del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, si disponeva in favore dell'autorità ecclesiastica il rimborso delle spese da essa sostenute per i lavori di riparazione dell'edificio di un Seminario eseguiti nel periodo marzo-luglio 1947.

Il dubbio traeva origine dal rilievo che per l'esplicito riferimento ai soli edifici di culto, la norma stessa appariva non applicabile ai Seminari, che dall'articolo 2 del citato decreto legislativo n. 35 del 1946, secondo il testo modificato dall'articolo 1 del predetto decreto legislativo n. 649 del 1947, erano stati considerati distintamente dagli edifici di culto, nonché dall'altro rilievo che, anche se si fosse potuta ammettere l'applicazione del citato articolo 8, il rimborso in parola non avrebbe potuto egualmente avere corso perché lo stesso articolo 8 consentiva il rimborso delle spese soltanto per i lavori di riparazione eseguiti dall'autorità ecclesiastica anteriormente alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo n. 35 del 1946 e cioè prima del 17 agosto 1946, mentre i lavori in parola risultavano eseguiti dopo tale data.

La Corte ritenne tuttavia che il dubbio potesse essere superato in sede di interpretazione delle cennate norme. Considerò, invero, la Corte sul primo punto che, mentre la stessa formulazione della norma contenuta nel citato articolo 2, 2° comma, del decreto legislativo n. 35 del 1946, secondo il testo modificato come sopra si è detto — «sono applicabili anche ai fabbricati destinati ad uso di Seminari» —, portava a ritenere che a tali fabbricati potessero applicarsi tutte le disposizioni, niuna esclusa, del detto decreto legislativo, d'altra parte, il riferi-

mento fatto nel citato articolo 8 agli « edifici di culto di cui al precedente articolo 2 » non poteva essere assunto quale valida ragione per negare l'applicazione dello stesso articolo agli edifici dei seminari, tenuto conto che il successivo decreto legislativo n. 649 del 1947 aveva posto gli edifici medesimi sullo stesso piano di quelli considerati di culto.

Quanto poi al secondo degli accennati motivi di dubbio la Corte osservò che la *ratio* della estensione della norma in parola sarebbe venuta a trovarsi inattuabile ove si fosse ritenuto che, in luogo di assumere a termine di riferimento la data della entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 649, si dovesse risalire al termine indicato nel precedente decreto legislativo n. 35, poiché tale termine era già scaduto da quasi un anno nel momento in cui la norma nuova entrò in vigore. E questo rilievo non poteva essere contrastato dal carattere innovativo della disposizione relativa ai seminari contenuta nel citato articolo 1 del decreto legislativo n. 649 del 1947 — modificativo del predetto articolo 2 del decreto legislativo n. 35 del 1946 —, poiché da detta norma risultava anzi palese la volontà del legislatore di concedere ai seminari gli stessi benefici che il decreto legislativo n. 35 aveva elargito per gli edifici di culto.

Pertanto, la Corte affermò il principio che fosse ammissibile il rimborso dei lavori di riparazione eseguiti nei seminari dalle autorità ecclesiastiche anche dopo la data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 35, purché anteriormente a quella del decreto legislativo n. 649 del 1947.

36. — *La ricostituzione a carico dello Stato dei mobili di arredamento dei seminari.*

Altro dubbio sorse in ordine alla legittimità di un decreto con il quale si provvedeva al ripristino dei mobili di arredamento di un Seminario, dato che l'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 35, che, come si è detto in precedenza, ammetteva la ricostituzione del mobilio indispensabile ai bisogni del culto, appariva non suscettibile di applicazione al mobilio dei seminari, in quanto tale mobilio non presentava il requisito prescritto dalla legge dell'indispensabilità per l'esercizio del culto.

Ma anche in tale caso la Corte ritenne che il dubbio potesse essere superato.

Premesso, infatti, che con la disposizione di cui all'articolo 2, 2° comma, del detto decreto legislativo, secondo il testo modificato dall'articolo 1 del successivo decreto legislativo n. 649 del 1947, gli edifici destinati ad uso di seminari erano stati considerati nella loro effettiva entità istituzionale e come tali ricondotti sotto la disciplina risultante dalle statuizioni del citato decreto legislativo n. 35, a differenza dei locali annessi alle chiese che, mediante una *fictione iuris*, erano stati assunti tra gli edifici di culto ai soli fini della ricostruzione o riparazione a carico dello Stato, la Corte osservò che detto rilievo esegetico induceva a ritenere che per i seminari si fosse inteso addivenire ad una integrale applicazione delle norme dettate nello stesso decreto, con gli adattamenti che erano connessi al particolare loro fine istituzionale.

Pertanto la Corte affermò il principio che anche la disposizione concernente la ricostruzione del mobilio di arredamento dovesse ritenersi applicabile agli edifici destinati ad uso di seminari distrutti o danneggiati dalla guerra, limitatamente, beninteso, al mobilio indispensabile per l'attuazione dei fini educativi dell'istituto.

II) *Riparazione e ricostruzione di fabbricati danneggiati o distrutti da eventi bellici e 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.*

37. — *Le norme in materia e le questioni sorte.* — La materia in parola trova la sua disciplina nelle disposizioni contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 22 settembre 1945, n. 637, modificato dal decreto legislativo 1° dicembre 1946, n. 617, con cui, nell'ambito delle autorizzazioni di spesa disposte con i decreti legislativi medesimi, venne previsto l'intervento diretto dello Stato per i lavori accennati con l'anticipazione da parte dello stesso dell'intera spesa, salvo recupero della metà della spesa medesima verso gli enti proprietari dei fabbricati in trenta rate annuali eguali senza interessi; nonché nelle disposizioni contenute nell'articolo 56 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, con cui fu prevista in favore dei predetti istituti la concessione, con decreto del Ministro per i lavori pubblici emesso di concerto con quello per il tesoro, di un contributo straordinario in conto capitale pari alla metà della spesa occorrente per i lavori anzidetti, oltre al contributo previsto dal testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sul mutuo da contrarsi per la parte non coperta da detto concorso.

Particolarmente interessante tra le questioni originate dall'applicazione delle norme accennate fu quella sorta per alcuni decreti con i quali il Provveditorato competente per territorio aveva disposto, in base al citato decreto legislativo luogotenenziale n. 637 e con i fondi autorizzati dallo stesso decreto legislativo, il pagamento di spese inerenti a lavori eseguiti da un Istituto per le case popolari precedentemente alla guerra e durante la stessa per il completamento di taluni edifici.

Al riguardo la Corte rilevò che i fondi assegnati con il citato decreto legislativo luogotenenziale potevano essere utilizzati solo per i lavori eseguiti dal Ministero dei lavori pubblici o, in seguito a delega dello stesso Ministero, dagli enti interessati dopo la data di entrata in vigore di detto decreto legislativo luogotenenziale, e non anche per il semplice pagamento delle spese occorse per i lavori eseguiti dagli Istituti in parola di propria iniziativa prima della data accennata. E l'Amministrazione si attenne ai rilievi della Corte.

In numerosi altri casi la Corte ebbe occasione di rilevare che nei decreti provveditoriali con i quali si approvavano gli atti di contabilità finale e i certificati di collaudo dei lavori di cui trattasi non era indicata espressamente la quota di spesa che, ai sensi dell'articolo 3 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 637, doveva essere rimborsata allo Stato. La Corte osservò che l'indicazione di detta quota si rendeva necessaria per assicurarne il recupero da parte dello Stato; ed a tale effetto giudicò che fosse altresì necessario che dell'avvenuta ultimazione dei lavori e dell'ammontare delle quote da recuperare fosse data comunicazione all'Intendenza di finanza territorialmente competente, e che una copia di tale comunicazione fosse allegata alla documentazione dei titoli di spesa con cui si sarebbe provveduto al pagamento delle rate di saldo. E l'Amministrazione accondiscese a tali rilievi.

Di notevole interesse è anche un'altra questione che fu sollevata per un decreto provveditoriale con il quale si concedeva ad un Istituto autonomo per le case popolari, per la riparazione dei danni bellici di un edificio di sua proprietà, un contributo pari al 50 per cento della spesa in base al decreto legislativo 8 maggio 1947, n. 399, e con i fondi stanziati per l'applicazione dello stesso decreto legislativo. La legittimità del provvedimento dovette essere contestata nel riflesso che il citato decreto legislativo disciplinava la concessione di contributi in favore, tra gli altri destinatari, degli Istituti autonomi per le case popolari per i soli lavori inerenti alle nuove costruzioni, e non anche per le riparazioni dei danni bellici, per le quali, invece, potevano essere concessi soltanto i contributi previsti dal citato articolo 56 del decreto legislativo n. 261 del 1947. E l'Amministrazione convenne nel rilievo della Corte.

38. — *Sulla competenza in materia degli organi della Regione siciliana.* — Un cenno particolare deve farsi per una questione sorta in merito a provvedimenti con i quali la Regione siciliana concedeva i contributi previsti dal detto articolo 56.

Riteneva la Regione che nell'ambito del territorio della Sicilia l'esercizio delle facoltà inerenti alla concessione degli anzidetti contributi dovesse ritenersi trasferito agli organi che nel Governo della Regione hanno una posizione analoga a quella che nello Stato hanno i Ministri dei lavori pubblici e del tesoro, e cioè agli assessori regionali preposti agli analoghi Assessorati.

Ma la Corte fu di contrario avviso.

Osservò, innanzi tutto, la Corte che gli organi della Regione siciliana hanno una duplice competenza, cioè una competenza propria istituzionale sulle materie indicate negli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, ed una complementare delegata per effetto del decreto legislativo 30 giugno 1947, n. 587, nei limiti delle attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia ed alla Consulta regionale. Ciò premesso, la Corte rilevò che la concessione del contributo in parola non poteva rientrare nella competenza istituzionale anzidetta, in quanto la spesa relativa non era contemplata nel bilancio della Regione, tenuto conto che, non essendo ancora intervenute le norme di attuazione dello Statuto speciale, che fra l'altro dovevano precisare i limiti della competenza della Regione di fronte allo Stato per le varie materie indicate nei citati articoli 14, 15 e 17 dello statuto, il bilancio della Regione appariva l'unico mezzo al quale l'interprete della legge potesse rifarsi ai fini dell'accennata ripartizione della competenza.

Osservò, poi, la Corte che la concessione dei contributi in parola non poteva rientrare nemmeno nella competenza delegata agli organi della Regione, perché dovevano ritenersi esclusi da tale competenza tutti i provvedimenti che, come quelli inerenti alla concessione di detti contributi, erano riservati *ratione materiae* alla competenza ministeriale da norme particolari, quali quelle che, nella specie, sono contenute nel predetto articolo 56 del decreto legislativo n. 261 del 1946 e nell'articolo 8, 1° e 2° comma, del regio decreto-legge 7 luglio 1925, n. 1173, non valendo in contrario il rilievo che la spesa di cui trattasi era stata inclusa nel bi-

lancio dello Stato sotto la rubrica delle spese a pagamento non differito in gestione degli uffici tecnico-amministrativi decentrati, poiché tale inclusione non aveva altro valore all'infuori di quello di una semplice assegnazione di fondi per l'erogazione dei contributi da concedere nell'ambito della Regione siciliana.

III) *Riparazione e ricostruzione di edifici di proprietà privata danneggiati o distrutti dalla guerra e costruzione di fabbricati demaniali a carattere popolare per dare alloggio ai senza tetto.*

39. — *L'intervento dello Stato per i fabbricati privati e per i fabbricati demaniali.* — Numero-se furono le questioni originate dall'applicazione delle norme dettate per dare alloggio ai senza tetto, norme che, come si è detto in precedenza, sono contenute nel decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, modificato dalla legge 26 giugno 1949, n. 409; di tali questioni si accennano le più importanti.

Con alcuni provvedimenti erano stati posti a intero carico dello Stato lavori da eseguirsi in fabbricati di proprietà privata danneggiati dalla guerra, in quanto i lavori stessi erano stati ritenuti di pronto soccorso per la tutela della pubblica incolumità.

Ma la Corte rifiutò il « visto » ai provvedimenti nel riflesso che detti lavori, risultando in realtà disposti per la completa riparazione degli stabili, non potevano sottrarsi alla disciplina delle norme contenute nel citato decreto legislativo n. 261 del 1947, che per i lavori del genere permettono bensì l'intervento diretto dello Stato con l'anticipazione della intera spesa, ma ne impongono il rimborso da parte dei proprietari degli edifici riparati in ragione dei due terzi di detta spesa (articolo 40 del citato decreto legislativo Presidenziale).

Anche nel periodo che si considera, come in quello precedente, in numerosi casi l'Amministrazione ritenne di poter disporre ad intero carico dello Stato, unitamente alla costruzione di fabbricati demaniali per i senza tetto, anche quella di strade comunali, di fognature, di condutture di acqua potabile e di impianti per l'illuminazione elettrica, in quanto la zona in cui i fabbricati dovevano sorgere non era ancora provvista di strade e di pubblici servizi.

La Corte contestò la legittimità di tali provvedimenti non solo perché il citato decreto legislativo Presidenziale n. 261 non prevede nei casi del genere la costruzione a carico dello Stato delle strade e delle opere occorrenti per i pubblici servizi, ma anche perché, per quanto riguarda in particolare le strade comunali, l'articolo 16, lettera b) della legge sui lavori pubblici del 1865 pone l'onere della costruzione delle strade medesime a carico dei comuni, e l'articolo 44 del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, stabilisce testualmente che « sulle aree... destinate... alla costruzione di case popolari od economiche il comune ha l'obbligo di provvedere a proprie spese, contemporaneamente alla costruzione delle case, alla costruzione delle fogne, alla posa delle condutture stradali per l'acqua potabile, all'impianto per l'illuminazione, alla sistemazione delle strade, piazze ed altri suoli d'uso pubblico ».

Sempre in tema di fabbricati demaniali deve dirsi che con altri provvedimenti l'Amministrazione aveva disposto la costruzione di detti edifici in comuni che, contrariamente a quanto esigevo il citato articolo 55 del decreto legislativo n. 261 del 1947, non risultavano compresi tra quelli per i quali, ai sensi dell'articolo 49, 3° comma, dello stesso decreto legislativo, per decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro, era stata ammessa la ricostruzione di edifici privati distrutti da eventi bellici. La Corte rilevò l'illegittimità degli accennati provvedimenti, che furono ritirati dall'Amministrazione.

40. — *Lavori per rimozione di macerie - Riparazioni di edifici privati danneggiati dalla guerra.* — Altre questioni sorsero in materia di rimozione delle macerie dalle aree di proprietà privata, essendosi dovuto rilevare che non sempre si rispettavano dall'Amministrazione le norme all'uopo dettate con gli articoli 81 e seguenti del citato decreto legislativo n. 261 del 1947, ed in specie di quella che nello stesso articolo 81, 2° e 3° comma, condiziona l'intervento d'ufficio del Genio civile allo scadere del termine fissato dal sindaco con propria ordinanza per lo sgombero delle macerie da parte dei proprietari degli edifici distrutti.

In altro caso la Corte rilevò che indebitamente era stata posta a carico dello Stato la spesa per la rimozione delle macerie da un campo sportivo comunale nel quale le macerie stesse erano state raccolte in un primo momento in seguito ad autorizzazione data dallo stesso comune: al solo comune, dovevano, infatti, spettare il compito e l'onere finanziario del nuovo sgombero.

Ordinativi emessi per provvedere in via di sanatoria al pagamento alle imprese appaltatrici dei corrispettivi di lavori di riparazione ad edifici privati, eseguiti in base all'articolo 20 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, portarono la Corte ad osservare che gli ordinativi stessi dovessero sempre essere corredati dalla prova dell'avvenuta comunicazione all'Intendenza di finanza del pagamento in corso, e ciò ai fini del conguaglio definitivo con l'indennità che potrà essere liquidata al proprietario ai sensi delle disposizioni contenute in detta legge.

Infine, nell'esame di un provvedimento con il quale si approvava una perizia per i lavori di riparazione di un museo di proprietà privata la Corte rilevò che la perizia medesima non era stata sottoposta in precedenza all'approvazione del Ministero della pubblica istruzione, e ciò in contrasto non solo con le norme contenute nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, ma anche con l'indirizzo assunto nei casi del genere per il necessario coordinamento tra le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici con quelle del Ministero della pubblica istruzione. E l'Amministrazione convenne nel rilievo della Corte.

IV^o) *Lavori eseguiti in base ad autorizzazioni di spesa per opere pubbliche straordinarie ed urgenti a pagamento non differito a sollievo della disoccupazione operaia.*

41. — *Il concetto di opere « di competenza degli enti locali » e quello di « opere che consentono un largo impiego di mano d'opera » nelle opere pubbliche a sollievo della disoccupazione operaia.* — Nella Relazione per il quinquennio 1942-47 (1) si accennarono le ragioni per le quali la locuzione « enti locali » contenuta nel decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 517, e in altri analoghi provvedimenti legislativi, con cui erano state autorizzate spese per l'esecuzione di opere pubbliche anche di competenza di enti locali a sollievo della disoccupazione operaia, non diversamente dall'analogha locuzione adottata nell'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, sui danni di guerra, venne intesa nel più ristretto significato di « enti locali territoriali » e si disse altresì come, per eliminare qualsiasi ulteriore incertezza sulla portata della locuzione, nei successivi provvedimenti legislativi in materia la locuzione medesima fosse stata sostituita con quella di « amministrazioni comunali e provinciali », ed integrata con l'aggiunta delle « istituzioni pubbliche di beneficenza e di enti pubblici di assistenza ».

Nel periodo di tempo cui si riferisce la presente Relazione non sorsero, quindi, ulteriori divergenze in proposito. Oggetto di dubbi fu invece la specificazione delle opere pubbliche considerate, che veniva fatta con la locuzione « anche di competenza degli enti locali », essendo sorte delle perplessità circa la reale sua portata. In un primo momento, nell'esame di un decreto con il quale l'Amministrazione aveva disposto dei lavori per un campo sportivo in base agli articoli 2 e 3 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945, sorse il dubbio che le opere da effettuarsi con i fondi stanziati per la disoccupazione potessero essere solo quelle rispondenti a spese obbligatorie, e non anche quelle rispondenti a spese facoltative, quali erano appunto le spese per i campi sportivi, e fu proprio tale decreto che offrì alla Corte l'occasione di approfondire l'indagine.

Al riguardo si osservò che la competenza ad eseguire opere pubbliche poteva derivare agli enti locali non soltanto da una norma che ne imponesse l'obbligo a loro carico, ma anche da una deliberazione con cui, all'infuori di qualsiasi obbligo, i comuni e le provincie ne assumessero l'onere per l'attuazione di un fine di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 312 della legge comunale e provinciale. E in base a tali considerazioni la Corte ritenne che nulla ostasse ad ammettere la possibilità di utilizzare le norme anzidette, oltre che per le opere che avessero carattere di spesa obbligatoria, anche per opere che avessero carattere di spesa facoltativa, sempreché ricorresse una formale deliberazione adottata con l'osservanza delle disposizioni contenute negli articoli 284, 314 e 316 della legge comunale e provinciale e debitamente approvata dalla Giunta provinciale amministrativa.

Altra questione sorse in merito all'interpretazione della prescrizione del citato articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945, secondo la quale può farsi 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, in particolare, originata da un provvedimento con il quale si approvava una perizia relativa alla fornitura di impianti di lavanderia e cucina necessari per il funzionamento di un Istituto

(1) *Relazione della Corte dei conti*, cit., vol. I^o, p. I, pagg. 89 e 90.

provinciale di assistenza per l'infanzia. E la Corte ritenne che alla stregua della citata disposizione, la spesa fosse inammissibile, poiché la fornitura così disposta non poteva comportare un largo impiego di mano d'opera.

42. — *Altre questioni sorte per le opere a sollievo della disoccupazione.* — Una questione del tutto particolare sorse per un provvedimento con il quale veniva approvato, ai sensi e per gli effetti dei citati articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945, il consuntivo delle spese effettuate da un'Amministrazione comunale per l'esecuzione dei lavori di costruzione di un lavatoio pubblico, autorizzandosi nel contempo il pagamento del relativo importo all'Amministrazione interessata.

La Corte, infatti, contestò la legittimità del provvedimento nel riflesso che, avuto riguardo alla finalità delle norme contenute nel citato decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945, doveva ritenersi che i fondi concessi con il medesimo decreto legislativo luogotenenziale e con gli analoghi provvedimenti successivamente emanati potessero utilizzarsi soltanto per l'esecuzione di *nuove opere*, e non anche per il rimborso agli enti interessati delle spese occorse per lavori già eseguiti, in quanto ovviamente solo l'esecuzione di nuove opere poteva lenire la disoccupazione operaia. E la Corte aggiunse che un altro motivo di illegittimità del provvedimento doveva ravvisarsi nel fatto che i lavori erano stati eseguiti e liquidati dalla Amministrazione comunale interessata con fondi tratti dal proprio bilancio, poiché ciò dimostrava chiaramente l'insussistenza di un'altra condizione cui la norma del citato articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 517 del 1945 subordinava l'intervento dello Stato per l'esecuzione di opere di competenza di enti locali, la impossibilità cioè da parte dell'ente di provvedere al finanziamento dei lavori.

Si ebbe anche modo di fare opportune precisazioni in merito alla prescrizione dello stesso articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale in parola che subordina l'esecuzione dei lavori al consenso degli enti interessati, dato l'obbligo loro imposto dal successivo articolo 3 di rimborsare allo Stato metà della spesa occorsa per l'esecuzione dei lavori.

Così, ad esempio, nell'esame di un provvedimento che approvava modificazioni tecniche apportate al primitivo progetto di lavori disposti con i fondi della disoccupazione, era sorto il dubbio che, ai sensi della disposizione accennata, occorresse una nuova deliberazione di assenso da parte del competente Consiglio comunale. Ma la Corte, tenuto conto che tali modificazioni tecniche non inducevano variazioni del costo complessivo dell'opera e non ne alteravano le caratteristiche essenziali, ritenne che non comportassero l'esigenza di una nuova deliberazione del Consiglio comunale.

Così pure nei casi in cui la progettazione dei lavori da eseguire con i fondi stanziati per la disoccupazione veniva affidata a liberi professionisti con apposite convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 1, 2° comma, del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, e successive modificazioni, era sorto il dubbio che gli enti locali interessati dovessero assumere con apposite deliberazioni l'impegno di rimborsare allo Stato il 50 per cento delle spese relative alla progettazione stessa fin dal momento nel quale l'Amministrazione approvava il disciplinare sottoscritto dal libero professionista. Ma la Corte, tenuto conto della necessità di conseguire la maggiore celerità nello svolgimento della procedura amministrativa inerente all'esecuzione dei lavori, ritenne sufficiente che nei casi della specie gli enti interessati si impegnassero ad assumere l'onere della metà della spesa occorrente per la progettazione dei lavori nella stessa deliberazione con la quale si assumevano l'obbligo di rimborsare allo Stato la metà delle spese relative all'esecuzione dell'opera, e ritenne altresì opportuno che l'importo del compenso da corrispondere al privato professionista venisse incluso nella perizia dei lavori sempreché, beninteso, l'impegno della spesa relativa fosse poi assunto a carico dello speciale capitolo di bilancio.

V) *La revisione dei prezzi.*

43. — *Le norme in materia di revisione dei prezzi.* — Per il numero notevole dei provvedimenti emanati dall'Amministrazione dei lavori pubblici, per il grave onere finanziario che ne deriva, e soprattutto per la complessità delle questioni cui ha dato luogo, la revisione dei prezzi ha assunto un particolare rilievo nello svolgimento dell'attività di controllo della Corte dei conti: ed occorre dire che i principi formulati dalla Corte in tale materia sono stati spesso di incentivo a non poche innovazioni nel campo normativo, come è dato rilevare dalla legge 9 maggio 1950, n. 329, con la quale sono stati ratificati, con modificazioni, i decreti legislativi 23 novembre 1946, n. 463, e 6 dicembre 1947, n. 1501.

Tra i provvedimenti legislativi che avevano già dettato norme in materia era il regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296, che aveva posto una disciplina organica, ammettendo la facoltà di rivedere e modificare i prezzi pattuiti per gli appalti relativi ad opere pubbliche di durata superiore ad un anno, e precisando che per i contratti da stipulare dopo la sua pubblicazione la revisione era consentita solo in presenza di un'apposita clausola contrattuale che ne prevedesse la facoltà e solo quando l'Amministrazione riconoscesse che si fossero verificate in confronto con i prezzi lordi di capitolato variazioni maggiori del 10 per cento nel complesso dei lavori.

È tale criterio di riferimento era stato riaffermato con la legge 9 luglio 1940, n. 1137, che aveva esteso la facoltà di rivedere i prezzi agli appalti di durata superiore a sei mesi fino al 31 dicembre 1941, e con la legge 19 gennaio 1942, n. 142, che aveva prorogato l'efficacia della predetta legge n. 1137 sino alla cessazione dello stato di guerra.

Il detto criterio di riferimento aveva, poi, avuto una sostanziale innovazione nel successivo decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 192, che aveva esteso la facoltà di rivedere i prezzi agli appalti di durata inferiore ai sei mesi, poiché agli effetti di tale estensione vi erano state considerate le variazioni di prezzi verificatesi dopo l'aggiudicazione, o la stipulazione del contratto, ovvero, in caso di appalto concorso, dopo la presentazione dell'offerta. È tale nuovo criterio era stato, poi, assunto nel decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463, per i lavori appaltati o concessi dal Ministero dei lavori pubblici posteriormente al 15 aprile 1946, mentre un precedente decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1946, n. 226, per conseguire una maggiore rapidità nella liquidazione dei compensi revisionali, aveva conferito al Ministero dei lavori pubblici, per i lavori appaltati e già eseguiti o in corso di esecuzione, la facoltà alternativa di procedere alla revisione dei prezzi secondo le disposizioni delle leggi anteriori, ovvero, in seguito a richiesta dell'appaltatore, in base alle sole variazioni percentuali del salario giornaliero del manovale intervenute successivamente all'aggiudicazione in caso di gara, alla stipulazione del contratto nel caso di trattativa privata e alla presentazione dell'offerta nel caso di appalto-concorso, fissando nel contempo le percentuali di incidenza della mano d'opera per le diverse categorie di lavoro. È la facoltà di applicare tali norme era stata confermata con l'articolo 2 del citato decreto legislativo presidenziale n. 463 del 1946.

Si giunse così al decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, con cui, mentre si assumeva la presentazione dell'offerta da parte dell'appaltatore come momento al quale si doveva avere riguardo per la valutazione delle variazioni dei prezzi, si ponevano a base della valutazione stessa i prezzi correnti. Tali criteri furono statuiti con l'articolo 1° del decreto e non furono limitati ai lavori appaltati o dati in concessione successivamente alla data della sua entrata in vigore, poiché, con gli ultimi due commi del medesimo articolo 1, anche per gli appalti posti in essere prima della data accennata — purché posteriormente al 15 maggio 1945 — venne attribuita all'Amministrazione la facoltà di adottare i criteri anzidetti in luogo di quelli posti dalle disposizioni precedentemente in vigore, con alcune limitazioni, tuttavia, per gli appalti anteriori al 15 aprile 1946.

Con l'articolo 3, 1° comma, dello stesso decreto veniva inoltre ribadita la norma con la quale, nell'articolo 3, 3° comma, del citato regio decreto-legge n. 1296 del 1938, era stata consentita la revisione dei prezzi in corso di esecuzione dei lavori salvo conguaglio ad avvenuta ultimazione, e con il 2° comma del medesimo articolo 3 veniva confermata la disposizione con la quale nell'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale n. 226 del 1946 era stata data all'Amministrazione la facoltà di concedere acconti non superiori al 50 per cento sulle somme che prevedibilmente sarebbero spettate agli appaltatori in dipendenza della revisione definitiva o di quelle accordate in corso di esecuzione dei lavori.

Infine con la legge 9 maggio 1950, n. 329, si procedette alla ratifica di ambedue i citati decreti legislativi n. 463 del 1946 e n. 1501 del 1947, portandovi anche modificazioni in parte innovative ed in parte interpretative delle norme contenute nei decreti legislativi medesimi.

44. — *L'applicazione dei sistemi della percentuale d'aumento e della differenza in valore assoluto nelle revisioni effettuate, rispettivamente, in base al decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, e al decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463.* — Questione di notevole importanza è stata quella relativa ai criteri da seguire per la determinazione dei compensi revisionali definitivi in base all'articolo 1, 1° comma, del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501.

La questione sorse per numerosi decreti con i quali il Ministero dei lavori pubblici aveva proceduto alla revisione definitiva dei prezzi in base alle norme contenute nel comma indicato mediante il sistema della « differenza in valore assoluto », per il quale il compenso

revisionale definitivo si ottiene calcolando la differenza in valore assoluto tra gli importi dei lavori, determinati in base ai prezzi correnti nei due diversi momenti della presentazione dell'offerta e dell'esecuzione dei lavori, e detraendo quindi da tale differenza il 10 per cento del costo complessivo dei lavori stabilito in base ai prezzi di capitolato.

La Corte contestò la legittimità del sistema anzidetto, ritenendo che si dovesse applicare, invece, il sistema della « percentuale in aumento ». Ed a tali conclusioni la Corte pervenne argomentando dal rilievo che il citato decreto legislativo n. 1501 del 1947 aveva posto a base della revisione dei prezzi pattuiti — che si identificano sostanzialmente nei prezzi di capitolato ridotti del ribasso d'asta — il confronto tra i prezzi correnti.

Data, infatti, la eterogeneità esistente tra i prezzi di capitolato e i prezzi correnti, la Corte ritenne che, per effettuare la revisione in base al predetto decreto legislativo, si dovesse ragguagliare l'importo o valore della differenza accertata tra i prezzi correnti alle diverse categorie dei prezzi di capitolato, e che tale risultato non potesse conseguirsi se non con il sistema della percentuale, che consiste essenzialmente in un calcolo proporzionale per cui, tradotte in percentuali le differenze tra i prezzi correnti nei due momenti della presentazione dell'offerta e della esecuzione dei lavori e moltiplicate poi tali percentuali per i costi dei lavori corrispondenti alle varie voci, si ottengono dei valori che nella scala delle grandezze costituite dai prezzi di capitolato corrispondono proporzionalmente ai valori rappresentati dalle differenze tra i prezzi correnti.

Ad opposta conclusione la Corte pervenne per alcuni decreti con i quali si erano liquidati dei compensi revisionali in base al decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 192, e al decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463, applicando il sistema della percentuale in aumento.

La Corte ritenne errata l'applicazione dell'accennato sistema nei casi di cui trattasi in quanto i citati decreti legislativi, pur assumendo a termine di riferimento i prezzi vigenti, a seconda dei casi, al momento dell'aggiudicazione, a quello della stipulazione del contratto o a quello della presentazione dell'offerta, non avevano, comunque, posto a base del computo la differenza tra i prezzi correnti, dalla quale soltanto derivava la necessità del ricorso al sistema della percentuale al fine di rendere omogenei i due termini eterogenei rappresentati dai prezzi correnti e da quelli pattuiti. E pertanto sostenne che nei casi accennati la revisione dei prezzi si dovesse effettuare con il sistema delle differenze in valore assoluto.

45. — *Revisione dei prezzi per i lavori di durata superiore ad un anno, appaltati con contratti muniti di clausola revisionale nel periodo intercorso tra il 16 aprile 1946 e la data di entrata in vigore del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501.* — Altra notevole questione è sorta in ordine all'applicabilità del penultimo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, alla revisione dei prezzi da effettuarsi per lavori di durata superiore ad un anno che, con contratti muniti di clausola revisionale, fossero stati appaltati nel periodo intercorso tra il 16 aprile 1946 e la data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 1501.

La questione fu sollevata per un decreto con il quale il Ministero dei lavori pubblici aveva applicato il sistema della differenza in valore assoluto, in base al regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296, per la prima revisione in corso d'opera di alcuni lavori, che, aggiudicati in base a licitazione privata il 9 agosto 1946, avevano poi formato oggetto il 20 gennaio 1947 di regolare contratto la cui clausola revisionale faceva riferimento alle « disposizioni vigenti ». E la questione dovette essere posta nei termini accennati poiché con il provvedimento anzidetto il Ministero dei lavori pubblici, su domanda dell'impresa appaltatrice dei lavori, aveva revocato un suo precedente decreto con il quale aveva proceduto alla revisione in corso d'opera per i medesimi lavori con il sistema delle percentuali d'aumento in base all'articolo 1, 1° comma, del citato decreto legislativo n. 1501 del 1947, giovandosi della facoltà di scelta tra le nuove norme e quelle anteriori che gli veniva data dal penultimo comma dello stesso articolo 1.

L'Amministrazione precisò che nel caso in esame aveva ritenuto non ammissibile l'applicazione della norma contenuta nel penultimo comma dell'articolo 1 del citato decreto legislativo nel riflesso che tale norma concerneva i soli lavori appaltati dopo il 15 aprile 1946, i cui contratti fossero privi della clausola revisionale. E ad avviso dell'Amministrazione l'inapplicabilità del predetto decreto legislativo appariva avvalorata dal duplice rilievo che le clausole revisionali introdotte, come nella specie, nei contratti di appalto in base alle norme di legge vigenti al momento della stipulazione davano luogo a diritti quesiti che non potevano essere modificati da norme posteriori le quali non fossero retroattivamente cogenti, e che non potevano ritenersi tali le norme del citato decreto legislativo n. 1501 del 1947 perché l'emanazione di

tale decreto legislativo non aveva avuto altro scopo che quello di dare una regolamentazione generale alla materia della revisione dei prezzi per includervi tutti i casi nei quali i contratti risultassero sprovvisti della clausola revisionale. Osservò, infine, l'Amministrazione che con la clausola revisionale introdotta nel contratto del 20 gennaio 1947 le parti non avevano potuto riferirsi che al citato regio decreto-legge n. 1296 del 1938 perché anche il decreto legislativo Presidenziale n. 463 del 1946 poteva applicarsi ai soli contratti che fossero, comunque, sprovvisti di clausola revisionale.

La Corte si propose in via preliminare il quesito se, in tesi generale, fosse ammissibile da parte dell'Amministrazione il riesame di un provvedimento di revisione dei prezzi in base ad una semplice istanza dell'interessato. E a tale quesito ritenne di poter rispondere affermativamente nel riflesso che le istanze del genere avevano il valore di denunce, intese a promuovere da parte dell'Amministrazione l'esercizio del potere di autoimpugnativa, che comportava, appunto, la facoltà di riesaminare gli atti emanati e di modificarli o annullarli ove fossero affetti da un vizio di legittimità o da altra ragione di invalidità. Nel merito, invece, la Corte esclude che potesse considerarsi illegittimo, e potesse quindi dar luogo all'esercizio del potere di autoimpugnativa, il provvedimento con il quale l'Amministrazione, avvalendosi della facoltà di scelta contemplata nel citato penultimo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 1501 del 1947, aveva effettuato la revisione con il sistema della percentuale prevista dal 1° comma dello stesso articolo 1, osservando che la norma contenuta nell'anzidetto penultimo comma riguardava tutti i lavori appaltati a partire dalla citata data del 15 aprile 1946 e non soltanto quelli nei cui contratti non fosse inclusa la clausola revisionale, come poteva facilmente desumersi dall'inciso contenuto nella norma in parola « anche se nei contratti relativi non è stata inclusa la clausola della rivedibilità ». E ciò a prescindere da altri rilievi esegetici che potevano trarsi, a sostegno della tesi, dall'ultimo comma dello stesso articolo 1 e dall'articolo 10 del medesimo decreto legislativo n. 1501 del 1947.

La Corte osservò pure che l'asserita illegittimità del sistema revisionale adottato non poteva tanto meno appoggiarsi al rilievo che nella clausola revisionale introdotta nel contratto di appalto si era fatto riferimento ad un diverso sistema, perché le clausole del genere non davano luogo a diritti quesiti, dato il carattere cogente delle norme dettate in materia di revisione dei prezzi e tenuto conto, altresì, che la revisione è configurata nelle leggi relative come una facoltà della pubblica Amministrazione. Aggiunse ancora che ciò doveva dirsi nella specie tanto a maggior ragione in quanto il richiamo fatto alle « disposizioni vigenti » nella clausola revisionale doveva ritenersi riferito non già alle norme del citato regio decreto-legge n. 1296 del 1938, bensì a quelle del decreto legislativo n. 463 del 1946, essendo queste le norme vigenti al tempo della stipulazione del contratto d'appalto in parola.

46. — *Il decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463, e gli appalti di durata superiore ad un anno.* — L'anzidetto assunto si ricollegava ad altra grave questione sorta per numerosi provvedimenti con i quali, nei confronti di lavori di durata superiore ad un anno ed appaltati posteriormente al 15 aprile 1946 con contratti muniti di clausola revisionale, si era provveduto sin dall'inizio alla determinazione dei compensi revisionali in base alle norme del citato regio decreto-legge n. 1296 del 1938, che comportano il confronto con i prezzi lordi di capitolato, anziché in base alle norme del citato decreto legislativo Presidenziale n. 463 del 1946, che postulano il confronto con i prezzi di capitolato aggiornati, a seconda dei casi, al momento dell'aggiudicazione o a quello della stipulazione del contratto o a quello della presentazione dell'offerta (per l'appalto-concorso).

L'Amministrazione aveva sostenuto che per i contratti in parola fossero applicabili solo le disposizioni del citato regio decreto-legge n. 1296 del 1938, e non anche quelle del citato decreto legislativo n. 463 del 1946, in quanto tale ultimo decreto sarebbe stato emanato soltanto allo scopo di colmare la lacuna che nel sistema giuridico della revisione dei prezzi si era venuta a formare con il caducamento dei provvedimenti legislativi dettati per i lavori di durata inferiore ad un anno limitatamente alla durata dello stato di guerra. E la tesi dell'Amministrazione poteva apparire avvalorata dall'articolo 2 dello stesso decreto legislativo n. 463 del 1946, con cui si era stabilito che « per la revisione prevista nel precedente articolo il Ministro dei lavori pubblici ha facoltà di applicare le norme dettate dal decreto legislativo 5 aprile 1946, n. 226 », in quanto tale generico richiamo alle disposizioni di detto decreto legislativo luogotenenziale poteva indurre a pensare che il decreto legislativo n. 463 avesse inteso recepire nella sua interezza la facoltà alternativa posta con lo stesso decreto legislativo luogotenenziale di far luogo alla revisione o « secondo le disposizioni delle leggi anteriori » — e quindi anche secondo il regio decreto-legge n. 1296 del 1938 — o secondo il sistema parametrico istituito per la revisione della sola voce relativa al salario del manovale.

Ma la Corte non ritenne di poter aderire alla tesi del Ministero dei lavori pubblici. Osservò, invero, la Corte che la pretesa inapplicabilità delle norme del decreto legislativo n. 463 del 1946 per i lavori di durata superiore ad un anno, e la correlativa esigenza di continuare ad applicare per essi le norme del regio decreto-legge n. 1296 del 1938, non poteva dedursi dal richiamo recettizio delle norme del decreto legislativo luogotenenziale n. 226 del 1946 effettuato con l'articolo 2 dello stesso decreto legislativo n. 463, poiché tale richiamo, essendo fatto « per la revisione prevista nel precedente articolo » e cioè agli effetti della revisione disciplinata dall'articolo 1, non poteva essere inteso se non nei limiti in cui le norme dettate dal citato decreto legislativo luogotenenziale n. 226 del 1946 fossero suscettibili di utilizzazione nell'attuazione della disciplina stabilita nell'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 463 del 1946, e cioè nella sola parte che prevedeva la facoltà di procedere alla revisione, a richiesta dell'appaltatore, col sistema parametrico.

E la Corte aggiunse che a diverso avviso non poteva condurre nemmeno la considerazione che l'occasione all'emanazione del decreto legislativo n. 463 del 1946 era stata offerta dalla necessità di ovviare alla lacuna venuta a formarsi in seguito alla cessazione dello stato di guerra per il caducamento delle disposizioni che avevano consentito la revisione dei contratti di durata inferiore all'anno, dal momento che nell'articolo 1 del detto decreto legislativo mancava qualsiasi espressione che valesse a restringerne la portata ai soli contratti della durata anzidetta.

L'Amministrazione, non senza resistenza, si uniformò infine a quest'avviso. La materia è stata poi disciplinata nel senso voluto dall'Amministrazione in sede di ratifica dei due decreti legislativi in parola con apposite norme di cui è manifesto il carattere innovativo (vedasi la legge 9 maggio 1950, n. 329, articoli 1 e 2, n. 3 e 4).

47. — Decorrenza della revisione dei prezzi per le opere appaltate mediante trattativa privata o cottimi fiduciari. — Di particolare interesse furono anche le questioni che sorsero in ordine ai criteri da assumere ai fini della precisazione del termine di decorrenza nelle revisioni che dovevano effettuarsi in base al decreto legislativo n. 1501 del 1947 per le opere appaltate mediante trattativa privata o cottimo fiduciario.

Occorre dire subito al riguardo che il dissenso con l'Amministrazione rimase circoscritto ai casi in cui l'Amministrazione stessa aveva proceduto alla consegna anticipata dei lavori ed a quelli in cui, essendo mancata l'aggiudicazione in sede di gara ufficiosa per avere le imprese presentate offerte in aumento anziché in ribasso al prezzo della gara, l'Amministrazione aveva fatto ricorso al sistema della trattativa privata.

Nei casi di consegna anticipata dei lavori l'Amministrazione soleva far decorrere la revisione dei prezzi dalla data della consegna stessa. La Corte ritenne invece che si dovesse assumere come termine di riferimento per il computo revisionale la presentazione dell'offerta.

Posto infatti che l'articolo 1, 1° comma, del citato decreto legislativo n. 1501 del 1947 aveva posto come termine di riferimento per la revisione dei prezzi la presentazione dell'offerta da parte dell'impresa assuntrice dei lavori, e tenuto conto che la ragione della norma era nel rilievo che si era voluto dare alla relatività nel tempo della valutazione economica posta a base dell'offerta e alla ulteriore considerazione che, col recepire l'offerta nel contratto, veniva a fissarsi il momento a cui ne andava riportata la produzione degli effetti giuridici, la Corte ritenne che fosse del tutto ultroneo il riferimento alla data della consegna anticipata dei lavori perché anche in tal caso era sempre ed unicamente l'offerta che valeva a precisare la valutazione economica posta a base dei prezzi ed il tempo a cui era stata riferita questa valutazione.

Un diverso criterio fu, invece, assunto dalla Corte nei casi in cui, essendo venuta a mancare l'aggiudicazione in sede di gara ufficiosa, l'appalto fosse stato effettuato mediante trattativa privata.

In tali casi l'Amministrazione riteneva che per la revisione dei prezzi si dovesse assumere come termine di riferimento la presentazione dell'offerta effettuata nell'aggiudicazione anzidetta, tenuto conto che di regola veniva trattenuta all'impresa, con la quale si sarebbe poi conclusa la trattativa privata, la cauzione versata al momento della gara. La Corte, invece, fu di diverso avviso nel riflesso che il mancato svincolo del deposito cauzionale provvisorio, essendo previsto dall'articolo 83 del regolamento di contabilità generale dello Stato soltanto per il deposito effettuato dall'aggiudicatario, non poteva essere riguardato come atto inteso a rendere ostensivo l'intendimento di passare al diverso procedimento della trattativa privata sulla base dell'offerta presentata. Tale intendimento era reso ostensivo solo dalla successiva autorizzazione superiore, e pertanto la Corte ritenne che solo a seguito di tale autorizzazione, e con riguardo al tempo in cui essa fosse stata data, potesse assumersi l'offerta a termine di riferimento della revisione.

48. — *Revisioni provvisorie dei prezzi effettuate in base a coefficienti di maggiorazione stabiliti per revisioni precedenti.* — Altra questione, che merita un cenno particolare, non solo per la sua intrinseca importanza ma anche per il numero rilevante dei provvedimenti che vi diedero luogo, fu sollevata dalla Corte in ordine alla prassi invalsa presso l'Amministrazione di effettuare revisioni in corso d'opera assumendo quale coefficiente provvisorio di maggiorazione — e con riserva di procedere in un secondo tempo alla revisione definitiva — una percentuale di aumento dei prezzi accertata in via consuntiva in una revisione definitiva effettuata per un periodo contrattuale anteriore, corrispondendo alle imprese, salvo conguaglio finale, le somme calcolate in base a tale coefficiente con la sola detrazione delle ritenute previste dall'articolo 48 del regolamento di contabilità generale dello Stato, e per ciò stesso nella misura del 90 per cento.

È da precisare al riguardo che l'Amministrazione sosteneva la legittimità del sistema anzidetto, riconducendolo sotto la norma dell'articolo 3, 1° comma, del decreto legislativo n. 1501 del 1947 — che, come si è accennato, prevede le « revisioni in corso di esecuzione dei lavori salvo conguaglio ad avvenuta ultimazione » —, nel riflesso che la disposizione medesima ammettesse, in sostanza, la possibilità di una revisione non definitiva che non ricadesse nel sistema degli acconti, e che d'altra parte le revisioni provvisorie in parola venissero a differenziarsi sostanzialmente dagli acconti previsti nel 2° comma di detto articolo.

Ma la Corte ritenne infondate le argomentazioni addotte dall'Amministrazione. Era invero da escludere che le revisioni in corso d'opera previste dal citato articolo 3, 1° comma, del decreto legislativo n. 1501 del 1947 vi fossero considerate come una particolare categoria di revisioni provvisorie, che valesse a consentire il pagamento dell'intero compenso revisionale, perché nel successivo 2° comma dello stesso articolo 3 dette revisioni, al pari di quelle definitive finali considerate nei precedenti due articoli, erano messe in contrapposizione alle liquidazioni provvisorie. Ed era egualmente da escludere che le liquidazioni previste nel citato 2° comma dell'articolo 3 si differenziassero sostanzialmente da quelle effettuate sulla base di calcoli compiuti per la revisione definitiva di lavori precedenti, in quanto la formulazione della norma contenuta in detto 2° comma non consentiva di distinguere le accennate liquidazioni da quelle fatte in base a calcoli meramente sommari ed approssimativi.

La Corte pervenne quindi alla conclusione che le liquidazioni di cui trattasi, in quanto effettuate in base ad un criterio di mera previsione, dovessero essere ricondotte non già sotto la norma del 1° comma dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 1501 del 1947, bensì sotto quella del 2° comma dello stesso articolo, che consentiva di far luogo soltanto al pagamento di acconti in misura non eccedente il 50 per cento delle somme che prevedibilmente sarebbero potute spettare agli appaltatori in dipendenza della revisione definitiva o di quelle effettuate in corso d'opera.

L'Amministrazione si adeguò, non senza resistenza, all'avviso della Corte, ma la concessione di acconti nella misura dell'85 per cento delle somme determinate nel modo che si è detto fu poi legittimata con l'emanazione di apposita norma inclusa nel testo della citata legge 9 maggio 1950, n. 329, con la quale, come si è detto, è stato ratificato il decreto legislativo del 1947.

49. — *Rivalutazione degli utili delle imprese nella revisione dei prezzi.* — Sotto un aspetto del tutto particolare si presentò la questione relativa alla rivalutazione degli utili delle imprese, data la diversità degli indirizzi assunti al riguardo dalle varie Amministrazioni, poiché mentre l'Amministrazione dell'Aeronautica si asteneva dalla rivalutazione sia delle spese generali che delle quote di utili, e quella della Marina la effettuava solo nei confronti delle spese generali, l'Amministrazione della Difesa-Esercito e quella dei Lavori pubblici procedevano invece alla rivalutazione sia delle spese generali che delle quote di utili. Ed occorre dire al riguardo che, per le perplessità ingenerate dalle disposizioni vigenti, la Corte dovette limitarsi a formulare dei principi di carattere generale, che potessero servire di guida alle varie Amministrazioni, senza, peraltro, intralciarne l'attività.

La Corte, invero, osservò che i criteri ai quali è informato l'istituto della revisione dei prezzi degli appalti portano ad escludere che in tale sede possa procedersi ad una rivalutazione della percentuale di utili pattuita a favore dell'impresa, poiché detta rivalutazione trasformerebbe il contratto di appalto o di fornitura in un contratto a rimborso spese, eliminando nei confronti dell'appaltatore o fornitore l'elemento del rischio, che finirebbe per trasferirsi a totale carico dell'appaltante.

Tal principio appare chiaramente assunto nell'articolo 1664 del Codice civile, che disciplina la revisione dei prezzi per gli appalti privati, in quanto l'esclusione della rivalutazione della percentuale degli utili risulta non tanto dalla dizione della norma — in cui pur

si dà rilievo alle sole variazioni in aumento o diminuzione « nel costo dei materiali o della mano d'opera » — quanto dal pensiero stesso del legislatore, quale può desumersi dalla relazione ministeriale sul libro delle « obbligazioni » del detto Codice, ove si legge che nella revisione dei prezzi si deve lasciare « in ogni caso immutato il margine di guadagno che l'appaltatore si riprometteva al momento della conclusione del contratto ».

Per quanto, invece, concerne gli appalti di opere pubbliche ad una diversa conclusione potrebbero indurre le locuzioni adottate nelle particolari disposizioni che disciplinano la revisione dei prezzi, posto che le stesse disposizioni riferiscono la revisione ai « prezzi pattuiti », basandola sulle variazioni intervenute nei « prezzi di capitolato » o in quelli « correnti », e tenuto conto, altresì, che in applicazione dell'articolo 20 del regolamento 29 maggio 1895 sulla compilazione dei progetti di opere dello Stato, modificato dal decreto legislativo 15 luglio 1947, n. 763, l'utile dell'impresa, non diversamente dalle spese generali, viene normalmente incorporato nel prezzo pattuito in modo da divenirne un elemento costitutivo.

Premesso ciò, la Corte rilevò che la *ratio* delle norme dettate per la revisione dei prezzi nei confronti degli appalti pubblici e delle pubbliche forniture non può essere se non quella, comune alle analoghe norme di diritto privato, di alleviare agli appaltatori ed ai fornitori gli oneri effettivi e diretti ad essi derivanti sia da approvvigionamenti in talune materie, sia dal costo della mano d'opera, e non anche d'intervenire ad alleviare altri oneri e meno ancora a ricostituire gli utili che fossero venuti a mancare; talché, a rigore, anche per le opere pubbliche si dovrebbe escludere dalla revisione la quota di utili delle imprese. Rilevando, però, che tale esclusione sarebbe possibile solo nel caso in cui detta quota sia stata indicata come un elemento a sé stante nella determinazione del prezzo risultante dal capitolato d'appalto o dal contratto, aggiunse la Corte che ogni Amministrazione avrebbe dovuto farsi carico di rendere aderente la disciplina contrattuale della revisione dei prezzi all'accennata *ratio*, che ne precisava il concetto informatore.

50. — *Altre questioni in materia di revisione dei prezzi.* — Delle altre questioni sorte in materia di revisione dei prezzi si accennano le seguenti.

L'Amministrazione aveva provveduto alla revisione dei prezzi per alcuni lavori eseguiti tardivamente rispetto al termine contrattualmente stabilito per la loro ultimazione — termine che, peraltro, non risultava prorogato — tenendo conto degli aumenti dei prezzi calcolati per l'ultimo dei periodi revisionali anteriori al termine stesso.

La Corte rilevò l'illegittimità del provvedimento osservando che, nella specie, era applicabile la norma dell'articolo 1, 4° comma, del decreto legislativo n. 1501 del 1947, per la quale, nei casi di revisione, l'aumento non può essere concesso per le quantità di lavoro che l'appaltatore o il concessionario, a giudizio dell'Amministrazione, avrebbe potuto eseguire, ma in realtà non ha eseguito in proporzione al tempo trascorso dalla consegna.

Caso sostanzialmente analogo si presentò per altro decreto di revisione dei prezzi relativo a lavori che, eseguiti successivamente alla scadenza del termine di ultimazione non prorogato, erano stati oggetto di un provvedimento di sospensione, poiché appunto in dipendenza di tale provvedimento l'Amministrazione aveva ritenuto di potere tener conto nella revisione dei prezzi degli aumenti verificatisi dopo la scadenza anzidetta.

Al riguardo la Corte rilevò che, non essendo stato prorogato il termine di ultimazione dei lavori, la sospensione disposta dopo il termine medesimo si doveva ritenere inoperante a tutti gli effetti, ivi compreso quello della revisione dei prezzi, e che pertanto non solo non si poteva tener conto degli aumenti verificatisi nel periodo in cui i lavori erano stati tardivamente eseguiti, ma doveva ritenersi operante, altresì, la surriferita disposizione dell'articolo 1, 4° comma, del decreto legislativo n. 1501 del 1947.

Interessante fu anche una questione sollevata in ordine ad un provvedimento di revisione prezzi concernente lavori che erano stati eseguiti in misura maggiore di quella preventivata.

Poiché l'Amministrazione aveva calcolato l'alea contrattuale del 10 per cento sul minore importo dei lavori previsto nel contratto di cottimo, la Corte contestò la legittimità del provvedimento nel riflesso che detta alea avrebbe dovuto essere calcolata in base al maggiore importo del complesso dei lavori eseguiti.

Per i materiali, poi, la Corte affermò il principio che non potesse farsi luogo a revisione per quelli impiegati nell'esecuzione dei lavori ove l'impresa con apposita clausola contrattuale si fosse impegnata a non sollevare pretese in sede di liquidazione per le eventuali variazioni verificatesi nei costi dei materiali stessi, in quanto lo specifico riferimento ad uno degli elementi dell'opera induceva ad escludere che si trattasse di una semplice clausola di stile.

VI) Lavori attinenti ai porti.

51. — *Le opere straordinarie di sistemazione e di ampliamento dei moli del porto di Salerno.* — Tra le questioni sorte in materia di opere portuali meritano una particolare segnalazione quelle cui diede luogo l'esame di un provvedimento col quale si approvavano il progetto di massima per la sistemazione e l'ampliamento delle opere foranee (moli) del porto di Salerno — iscritto nell'elenco dei porti alla 2^a classe della 2^a categoria —, un progetto esecutivo di stralcio delle opere necessarie alla costruzione di un primo tratto del nuovo molo di ponente per l'importo di lire 217 milioni ed il relativo contratto di appalto.

Sulla legittimità del decreto era stata prospettata una prima ragione di dubbio dal competente Ufficio di controllo per la considerazione che mancava l'assenso dei Consigli provinciali e comunali degli enti territoriali interessati. Il rilievo traeva ragione dalla norma dell'articolo 13 del testo unico delle leggi sulle opere marittime, approvato con regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095 — norma ribadita dall'articolo 22 del regolamento approvato con regio decreto 26 settembre 1904, n. 763 — a termini della quale per l'esecuzione di nuove opere straordinarie nei porti di 2^a e 3^a classe è richiesto l'assenso preventivo « dei Consigli provinciali e comunali i quali rappresentino complessivamente almeno due terzi del loro contributo nelle spese necessarie » — contributo che dal precedente articolo 7 è fissato nella misura del 30 per cento per i porti che appartengono alla 2^a classe — in tutti i casi in cui, come nella specie, le opere da eseguire non risultino dichiarate obbligatorie da un provvedimento legislativo. Ma il dubbio venne superato in base alla norma dell'articolo 22, 1^o comma, della legge 20 agosto 1921, n. 1177, che considerò obbligatorie, a termini appunto del predetto articolo 13, 2^o comma, del regio decreto n. 3095, le opere relative ai porti di 2^a e 3^a classe « in quanto rientrano tra quelle designate specificamente nelle leggi di autorizzazione fin qui emanate o siano previste nei piani regolatori approvati nei modi di legge ».

Si ritenne, invero, che tale disposizione valesse a realizzare per le opere in discussione la dichiarazione legislativa di obbligatorietà che, a termini del citato articolo 13 del testo unico delle leggi sulle opere marittime, consente di prescindere dal preventivo assenso degli enti locali interessati, trattandosi di disposizione emanata ai fini di detta norma, e si osservò che la sua applicazione nel caso esaminato doveva ritenersi ammissibile sia perché la disposizione ha carattere permanente e non contingente, come potrebbe apparire dalla intitolazione della legge — « provvedimenti contro la disoccupazione » —, sia perché risultava realizzata la condizione che le opere prestabilite fossero previste in un piano regolatore approvato nei modi di legge, in quanto il progetto di massima era stato debitamente approvato con decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 26 gennaio 1919, n. 86, e tale progetto, su cui aveva espresso parere favorevole il Consiglio superiore dei lavori pubblici, si identificava col piano regolatore del porto di Salerno studiato dall'apposita Commissione, essendo ad esso del tutto conforme. Ai fini, tuttavia, dell'obbligo del pagamento dei contributi cui i detti enti sono tenuti ai sensi del citato articolo 7 del testo unico approvato con regio decreto n. 3095 del 1885, la Corte ritenne necessario che di tale obbligatorietà e della conseguente partecipazione alla spesa da parte degli stessi enti si facesse esplicito riferimento nelle premesse del decreto ministeriale, e che agli enti medesimi si desse inoltre notizia della spesa di cui dovevano farsi carico, perché provvedessero nei modi di legge al relativo impegno nei propri bilanci.

Altra e più grave ragione di dubbio sorse in ordine alla esigenza di una legge che autorizzasse la spesa occorrente per l'esecuzione dell'intero complesso delle opere foranee del nuovo porto di Salerno al fine di assicurare la continuità dei lavori fino alla loro ultimazione secondo il voto espresso dallo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Dato, infatti, che il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nel riconoscere meritevole di approvazione il progetto di massima delle opere in parola, aveva espresso il giudizio che « dal lato tecnico » non fosse consigliabile eseguirne alcuno stralcio se non si avesse la sicurezza « di poter condurre a compimento senza interruzione di tempo tutte le opere foranee in modo da permettere la chiusura dell'attuale bocca del porto rivolta a levante », la Corte rilevò che l'esigenza di proseguire le opere sino al loro compimento senza soluzione di continuità, e di assumere quindi gli ulteriori impegni di spesa a tale fine occorrenti, era stata considerata, dal punto di vista tecnico, come un presupposto imprescindibile della esecuzione di qualsiasi stralcio. Lo stralcio previsto veniva quindi a risolversi *ex se* in un atto produttivo di impegni sugli esercizi successivi, e in sé stesso privo di un'autonoma funzionalità. E poiché l'articolo 49, 2^o comma, della legge di contabilità generale dello Stato, per i casi di spese straordinarie da compiersi in più esercizi finanziari, pone la esigenza della

emanazione di una legge speciale di autorizzazione per l'intera spesa come il presupposto imprescindibile e nel contempo il limite della potestà di creare impegni sugli esercizi successivi, la Corte ritenne che il provvedimento in parola non potesse ritenersi legittimo in mancanza di un'apposita legge di autorizzazione, che contemplasse e ripartisse l'onere della spesa per l'intera opera tra i vari esercizi finanziari nei quali l'opera stessa avrebbe dovuto compiersi.

Avuto tuttavia riguardo al fatto che il primo lotto dei lavori che formava oggetto del decreto ministeriale era stato già posto a carico della somma di lire 5 miliardi autorizzata con il decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121, si ammise che la esigenza di una legge di finanziamento potesse limitarsi ai lavori non ricadenti in detto lotto.

52. — *Altre questioni sorte per opere straordinarie disposte in porti di seconda categoria.* — In numerosi altri casi fu contestata la legittimità di provvedimenti con i quali si disponevano lavori in porti di 2ª categoria senza che fosse stata ripartita la spesa relativa tra lo Stato e gli enti locali interessati ai sensi del citato articolo 7 del testo unico approvato con regio decreto n. 3095 del 1885. E ad altri rilievi diedero luogo provvedimenti con i quali si disponevano nuove opere straordinarie in porti iscritti alla 2ª o 3ª classe della detta categoria, in quanto non era stata rispettata la norma dell'articolo 13 del citato testo unico, che, come si è detto, esige per i lavori del genere il preventivo assenso dei Consigli provinciali e comunali interessati in tutti i casi in cui l'obbligatorietà delle opere non risulti dichiarata nei modi previsti dalla legge.

Una questione particolarmente interessante si presentò per un decreto con il quale erano stati disposti a totale carico dello Stato lavori di ordinaria manutenzione in un porto che, già classificato nella 2ª classe della 2ª categoria, era stato poi passato con regio decreto alla 1ª categoria nei soli riflessi della difesa militare dello Stato.

Al riguardo la Corte osservò che, poiché tali lavori non erano attinenti alle opere militari, la spesa relativa, ai sensi del citato articolo 7 del testo unico delle leggi sulle opere marittime, doveva essere ripartita tra lo Stato e gli enti locali interessati. E l'Amministrazione riconobbe la fondatezza dei rilievi della Corte.

53. — *Lavori nell'ambito dei porti, relativi ad edifici adibiti a sedi di Capitanerie di porto o di Uffici doganali.* — L'esame di un decreto provveditoriale con il quale era stata disposta l'esecuzione a totale carico dello Stato di lavori di manutenzione straordinaria di un edificio, adibito a sede di Capitaneria di porto, diede luogo all'affermazione di principi di notevole rilievo.

I dubbi prospettati dall'Ufficio di controllo concernevano in particolare la possibilità di ammettere che detti lavori venissero posti ad intero carico dello Stato, avendo esso ritenuto che i lavori stessi dovessero considerarsi quali opere marittime straordinarie attinenti ad un porto di 2ª classe, ai sensi dell'articolo 5, lettera i, del testo unico delle leggi sulle opere marittime, approvato con regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095, che fra tali opere comprende « i fari, le torri a segnali e altri fabbricati ad uso del servizio tecnico, amministrativo e di polizia dei porti », desumendone la conseguenza che dovesse applicarvisi la disciplina giuridica stabilita per le opere stesse dal detto decreto, che per le opere interessanti il commercio nei porti di prima categoria, e per quelle in genere da effettuarsi nei porti delle quattro classi della seconda categoria, comporta una ripartizione della spesa tra lo Stato e gli enti locali territoriali interessati.

Ed in effetti la norma anzidetta, per lo specifico riferimento ai « fabbricati ad uso del servizio tecnico, amministrativo e di polizia dei porti », poteva indurre a ritenere che vi fossero compresi gli edifici in questione, essendo noto che fra le mansioni delle Capitanerie ve ne sono alcune che avevano in passato, come hanno tuttora, il carattere di veri e propri servizi amministrativi e di polizia di porto. Né sembrava, d'altra parte, che ad escludere gli edifici in parola dalla norma del citato articolo 5, lettera i), del regio decreto n. 3095 del 1885, potesse valere il rilievo che il Ministero dei lavori pubblici voleva dare al carattere di beni patrimoniali indisponibili che riteneva di ravvisarvi, poiché la norma pone il solo riferimento alla natura del servizio cui sia adibito l'edificio.

Esaminata la questione in sede di coordinamento dell'attività di controllo, si ritenne peraltro di potere escludere che i lavori in questione potessero comprendersi fra le opere marittime contemplate dal citato testo unico del 1885. E a ciò indusse il rilievo di altre norme che, limitando la portata della più volte citata disposizione dell'articolo 5 del testo unico approvato con regio decreto n. 3095 del 1885, hanno posto gli edifici delle Capitanerie di porto sullo stesso piano di tutti gli altri edifici dipendenti dal Ministero della marina.

Si osservò, infatti, che l'esclusione delle opere concernenti gli edifici anzidetti dal novero delle opere marittime di competenza del Ministero dei lavori pubblici contemplate alla lettera g) dell'articolo 1 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865 (allegato F) risulta dallo stesso articolo 1 di detta legge, che alla lettera i), nel rimettere alla competenza del Ministero dei lavori pubblici « la costruzione, le ampliamenti, i miglioramenti e la manutenzione degli edifici pubblici », ne esclude, fra l'altro, « quelli dipendenti dalle Amministrazioni della Guerra e della Marina », giacché i detti edifici erano appunto *dipendenti* dal Ministero della marina, e venivano quindi ad essere compresi, per le opere concernenti la loro costruzione, nella competenza attribuita a tale Ministero.

Ed una ulteriore conferma di tale principio venne tratta dal rilievo che le opere concernenti gli edifici delle Capitanerie di porto sono state incluse nella competenza del Ministero dei lavori pubblici in epoca successiva alla legge predetta con il regio decreto 18 maggio 1931, n. 544.

Posto, infatti, che con tale regio decreto, nel disporsi il concentramento nel Ministero dei lavori pubblici dei « servizi relativi all'esecuzione delle opere edilizie da eseguirsi per conto dello Stato », venne fatta una esplicita enunciazione degli edifici delle Capitanerie di porto nell'indicazione esemplificativa di quelli per i quali doveva operare il disposto concentramento (articolo 1), col correlativo « trasporto dei relativi fondi dal bilancio del Ministero ora competente a quello dei lavori pubblici », si osservò che tale specifica enunciazione non avrebbe avuto alcuna ragione se i servizi anzidetti fossero stati riguardati come opere attinenti ai porti, poiché in tale caso essi avrebbero dovuto ritenersi già compresi nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, onde era lecito desumerne un criterio di interpretazione autentica delle norme anteriori, che portava ad escludere che gli edifici delle Capitanerie di porto rientrasero nella categoria delle opere marittime elencate nel citato articolo 5 del testo unico approvato con il regio decreto n. 3095 del 1885.

Da quanto precede si trasse peraltro l'ulteriore illazione che le spese relative ai lavori in parola non potessero essere imputate, come veniva fatto dall'Amministrazione controllata, ai capitoli ed articoli del bilancio del Ministero dei lavori pubblici che contemplavano le spese per le opere marittime, invece che a quelli che concernevano le spese per gli edifici pubblici governativi. Ed in tali sensi venne formulato il rilievo, provocando le conseguenti rettifiche dei provvedimenti del genere.

Un principio del tutto analogo fu affermato anche per i lavori relativi agli edifici adibiti nei porti a sede di Uffici doganali, tenuto conto che il servizio doganale è rivolto all'applicazione di un settore determinato delle leggi tributarie, ed ha per fine la realizzazione di un interesse generale dello Stato.

VII) Opere idrauliche ed igieniche.

54. — *Le opere di sistemazione del Cavo napoleonico a scolmatore del fiume Reno.* — In materia di opere idrauliche, di particolare rilievo furono le questioni sorte in ordine ad un decreto con il quale il Ministero dei lavori pubblici affidava in concessione al Consorzio di bonifica di 2° grado per il canale emiliano-romagnolo, con il sistema di liquidazione delle spese « a consuntivo » e con il pagamento in unica soluzione dell'intero importo dell'opera, salvo rivalsa del contributo dovuto dai proprietari interessati, l'esecuzione di uno stralcio, per lire 25 milioni, del primo lotto dei lavori progettati per alleggerire il fiume Reno nei periodi di piena.

È da precisare al riguardo che detti lavori erano intesi alla utilizzazione di un grande canale la cui costruzione, iniziata nel 1805 dall'Amministrazione napoleonica, era stata poi abbandonata nel 1811, canale che fu denominato « Cavo napoleonico » e che avrebbe dovuto servire ad immettere nuovamente nel Po il fiume Reno, che nel 1604, sotto il pontificato di Clemente VIII, ne era stato deviato nella palude Sammartina, dando luogo all'attuale tracciato del suo corso.

Nell'esame di detto decreto la Corte dovette innanzi tutto farsi carico di valutare se il vincolo contrattuale insito nella concessione comportasse l'esigenza del preventivo parere del Consiglio di Stato, poiché tale parere non era stato richiesto. E tale esigenza venne esclusa perché l'articolo 5 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, nel dettare la disciplina delle concessioni, richiede soltanto il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, e perché l'articolo 1 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, nel precisare i casi nei quali deve essere richiesto il parere del Consiglio di Stato, fa esplicito riferimento ai soli appalti.

Non poté, invece, superarsi un altro ostacolo, di più grave rilievo, derivante dalla mancanza di un'apposita legge che classificasse i lavori in parola fra le opere idrauliche di 2ª categoria.

Mentre, invero, tale classificazione costituiva una condizione imprescindibile perché potesse farsi luogo, ai sensi dell'articolo 5, 2º comma, del testo unico 25 luglio 1904, n. 523, e dell'articolo 5 del regio decreto-legge 28 ottobre 1921, n. 1560, all'esecuzione e al pagamento delle opere a cura dello Stato, salvo rivalsa dei contributi a carico delle provincie e dei proprietari interessati, l'Amministrazione aveva ritenuto di prescindere nella considerazione che la sistemazione del Cavo napoleonico a canale scolmatore del fiume Reno potesse essere riguardato come opera sostitutiva dei lavori di rialzo e di rafforzamento degli argini del Reno già classificati come opere idrauliche di seconda categoria dal regio decreto 11 febbraio 1867, n. 3598, e della legge 22 dicembre 1910, n. 919.

Ma a detta tesi ostava il tassativo disposto del citato articolo 5 del testo unico 25 luglio 1904, n. 523, modificato dall'articolo 22 della legge 23 luglio 1911, n. 774, a termini del quale nessuna opera idraulica può essere dichiarata di seconda categoria se non per legge. E vi ostava anche il rilievo che le opere previste non potevano ritenersi comprese nell'ambito di quelle relative agli argini ed alle sponde del fiume Reno contemplate nel citato regio decreto n. 3598 del 1867 e nella citata legge n. 919 del 1910, in quanto i lavori stessi avevano il carattere di opere intese « a migliorare il regime di un corso d'acqua che abbia opere classificate in prima o seconda categoria » e ad « impedire inondazioni, straripamenti... », che l'articolo 7, 1º comma, lettere b) e c) del citato testo unico n. 523 del 1904 assume ad indice di classificazione nella terza categoria.

A questa prima ed assorbente ragione di illegittimità se ne univano altre di notevole rilievo, in quanto incidevano su questioni sostanziali. E per la loro importanza non ne venne rimandato l'esame. Fu così osservato che non era stata effettuata la pubblicazione della domanda di concessione e degli altri atti presentati dal Consorzio, in contrasto con le norme contenute nel capo III del regolamento approvato con regio decreto 8 maggio 1904, n. 368, per l'esecuzione delle leggi per la bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi, nonché con la norma contenuta nell'articolo 26 del testo unico sulle bonificazioni delle paludi, approvato col regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256. E fu ancora fatto notare che ulteriori difficoltà erano indotte dalla mancata osservanza delle vigenti norme di contabilità dello Stato.

Dal parere espresso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici risultava, infatti, che l'opera non poteva essere funzionale se non in quanto venisse portata a compimento, motivo per cui il detto Consesso esprimeva l'avviso che lo stralcio per l'importo, come si è detto, di 25 milioni, non potesse proporsi fino a quando non si fosse predisposto un piano per l'integrale finanziamento dell'opera, per cui era prevista una spesa di vari miliardi. Ciò valeva come dire che l'esecuzione dello stralcio, per sua natura, era un atto produttivo di impegni di spesa negli esercizi successivi, onde la Corte non poté astenersi dall'osservare che alla stregua del citato parere non potesse farvisi luogo senza l'emanazione di una legge speciale di autorizzazione dell'intera spesa, essendo noto che, per il testuale disposto dell'articolo 49, 2º comma, della legge di contabilità generale dello Stato, la potestà di creare impegni negli esercizi successivi è ammessa soltanto per le spese straordinarie ripartite per legge in più esercizi.

Ad altra difficoltà dava luogo l'essersi assunto nel provvedimento il sistema « a consuntivo » per la liquidazione delle spese nei riguardi del Consorzio concessionario.

Mentre, invero, secondo le norme della legge 24 giugno 1929, n. 1137, che disciplinano la liquidazione delle spese per le opere idrauliche eseguite in concessione, l'adozione del sistema a consuntivo è subordinata fra l'altro alla condizione che la concessione sia disposta in favore di Consorzi o di altri enti pubblici chiamati a contribuire nella spesa delle opere concesse, nella specie non risultava comunque che il Consorzio fosse tenuto a contribuire nelle spese dell'opera concessa.

Infine, altre difficoltà erano indotte dai criteri assunti per i pagamenti da effettuare in favore del concessionario, in quanto si disponeva che lo Stato dovesse provvedere alla corresponsione dell'intero importo dell'opera, anziché del solo contributo a suo carico, e che i pagamenti dovessero essere effettuati in unica soluzione anziché in annualità.

In ordine al primo punto la Corte rilevò che non poteva utilizzarsi la norma dell'articolo 5 del citato regio decreto-legge n. 1560 del 1921 — con cui, in deroga al principio generale per il quale lo Stato deve corrispondere ai concessionari soltanto la sua quota di concorso nella spesa dell'opera, veniva consentito che il Ministero dei lavori pubblici corrispondesse ai concessionari delle opere idrauliche di seconda categoria l'intero importo dell'opera nel

numero di annualità stabilite nell'atto di concessione, salvo rivalsa delle quote di contributo a carico delle provincie e dei proprietari interessati —, poiché tale norma era stata successivamente modificata dall'articolo 32 del citato testo unico approvato con il regio decreto n. 3256 del 1923 — esteso all'esecuzione in concessione delle opere idrauliche di seconda e terza categoria con l'articolo 1 del regio decreto-legge 7 febbraio 1926, n. 191 — nel senso che allo Stato veniva lasciata la facoltà di anticipare i *soli* contributi delle provincie, che poi, con l'articolo 3, n. 8, del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, sulla finanza locale, furono trasferiti anch'essi a carico dello Stato. Dato, quindi, che per effetto della citata disposizione del testo unico del 1923 erano rimasti esclusi dal beneficio dell'anticipazione da parte dello Stato per le opere idrauliche i contributi dovuti dai proprietari interessati, non poteva ritenersi legittima la statuizione del decreto in parola con cui si disponeva che lo Stato corrispondesse l'intero importo dell'opera prevista nel progetto di stralcio.

In ordine, poi, al secondo punto, relativo al pagamento in unica soluzione, la Corte osservò che, in effetti, per la concessione delle opere idrauliche di seconda e terza categoria la norma originaria di cui all'articolo 53, 3° comma, del citato testo unico n. 523 del 1904 contemplava soltanto il sistema del pagamento in unica soluzione, e successivamente con le disposizioni del citato testo unico n. 3256 del 1923 relative alla concessione delle opere di bonifica di prima categoria — estese poi, come si è detto, alle opere idrauliche di seconda e terza categoria — era stata data allo Stato la facoltà alternativa di corrispondere la propria quota di concorso in annualità costanti non eccedenti il numero di cinquanta (articolo 28) oppure in unica soluzione (articolo 30). Ma da ultimo, con la legge 24 giugno 1929, n. 1137, era stato stabilito all'articolo 1° che la spesa a carico dello Stato per la concessione dovesse essere ripartita in non più di trenta rate annuali costanti comprensive di capitale e di interesse, onde era da ritenere che il pagamento in unica soluzione non fosse più consentito.

Né poteva esservi dubbio che detta norma dovesse applicarsi anche alle opere idrauliche, tenuto conto che la legge stessa all'articolo 3, 1° comma, aveva precisato che « le norme dei precedenti articoli 1 e 2 sono applicabili a tutte le opere che si eseguono a spese e col sussidio dello Stato »; non potendo argomentarsi in contrario dal 2° comma del detto articolo 3, il quale precisava che « rimangono invariate le altre disposizioni di legge vigenti per la concessione delle varie categorie di opere », poiché il detto comma, col limitare espressamente la riserva statuita alle « altre disposizioni », aveva chiarito in modo non dubbio che la portata della riserva dovesse intendersi limitata alle disposizioni diverse da quelle attinenti alla materia della determinazione dei prezzi e delle modalità dei pagamenti, disciplinata negli articoli 1 e 2, che col primo comma dello stesso articolo 3 si dichiaravano applicabili « a tutte le opere che si eseguono a spese e col sussidio dello Stato ».

L'Amministrazione accedette in parte agli accennati rilievi, poiché al primitivo provvedimento sostituì un decreto col quale, nell'approvare un nuovo progetto di stralcio dell'importo di lire 412 milioni, ne affidava l'esecuzione in concessione allo stesso Consorzio di bonifica di 2° grado per il Canale emiliano — romagnolo con il sistema di liquidazione delle spese a misura — e non a consuntivo — e con il pagamento dell'importo dell'opera in trenta annualità anticipate comprensive di capitale ed interessi — anziché in unica soluzione — salvo recupero da parte dello Stato del 25 per cento a carico dei proprietari interessati. Restavano in tal modo insolute le altre difficoltà determinate dalle norme in atto vigenti, onde la Corte, in considerazione dei motivi di urgente necessità che non consentivano di differire l'esecuzione delle opere, si indusse a chiedere all'Amministrazione se non ravvisasse l'opportunità di far ricorso all'istituto del « visto con riserva », ai sensi dell'articolo 25 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214. E così, infatti, si regolò il Ministero; onde il decreto fu ammesso a registrazione con riserva con deliberazione della Corte a Sezioni riunite del 22 dicembre 1950.

La fondatezza dei rilievi della Corte ebbe, peraltro, un implicito riconoscimento in seguito. Con la legge 16 giugno 1951, n. 557, si provvide, infatti, alla classificazione delle opere di sistemazione del Cavo napoleonico nella 2ª categoria, al finanziamento delle opere stesse con un'adeguata somma (lire 5.500.000.000) ripartita in cinque esercizi, ed alla disciplina dei recuperi delle quote a carico dei proprietari interessati; mentre d'altra parte, al fine di rendere possibile la effettuazione di concessioni con pagamenti in unica soluzione, fu emanata l'altra legge 15 gennaio 1951, n. 34, con la quale è stato modificato il citato secondo comma dell'articolo 1 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, nel senso di ammettere detto sistema di pagamento

55. — *La costruzione a carico dello Stato di una nuova condotta d'acqua potabile in un comune della Lucania per insufficienza della condotta preesistente.* — In materia di opere igieniche, di notevole interesse, per i principi di massima cui diedero luogo, furono le questioni sorte in ordine ad un decreto provveditoriale con il quale, allo scopo di assicurare l'ap-

provvisionamento idrico dell'abitato di un comune della Lucania (Grumeto Nova), si approvava un progetto per l'esecuzione a totale carico dello Stato, in base alla legge 31 marzo 1904, n. 140, e successive modificazioni, di una nuova condotta con impianto di sollevamento, destinata ad integrare le portate addotte da altra condotta preesistente che risultava costruita nel primo tratto dallo Stato ad intero suo carico in base alla citata legge 31 marzo 1904, n. 140, e nel tratto successivo dallo stesso comune interessato con il concorso dello Stato ai sensi della legge 9 luglio 1908, n. 445.

In dipendenza appunto dell'applicazione della legge n. 140 del 1904 il competente Ufficio di controllo prospettò il dubbio che lo Stato non potesse assumere ad intero suo carico le opere intese a rifornire di acqua potabile i comuni che, senza difettarne in modo assoluto, ne avessero in misura insufficiente. Ma in sede di coordinamento dell'attività di controllo si ritenne che il dubbio potesse essere superato.

Si osservò, infatti, che l'articolo 57 della predetta legge n. 140 del 1904, col prescrivere che si dovesse provvedere a carico dello Stato « nei limiti del necessario » alla fornitura di acqua potabile per i comuni iscritti nella tabella *E* allegata alla legge medesima, non escludeva la possibilità di eseguire a carico dello stesso Stato opere nuove per i comuni che non avevano acqua potabile in misura sufficiente, e si considerò inoltre che tale possibilità risultava implicitamente ammessa dalla successiva norma regolamentare contenuta nell'articolo 21, lettera *b*), del regio decreto 26 marzo 1905, n. 173, che faceva riferimento ai lavori di fornitura di acqua potabile per i comuni che ne fossero assolutamente deficienti al solo fine di dare ad essi la preferenza nell'« ordine di esecuzione dei lavori », poiché tale precisazione postulava manifestamente che opere del genere potessero aversi, sia pure in ordine successivo, anche per comuni non del tutto sprovvisti di acqua potabile. Si aggiunse, infine, che una conferma di detta possibilità era data dall'articolo 19 della citata legge n. 445 del 1908, che per i comuni della Basilicata non compresi nella tabella *E* della citata legge n. 140 del 1904 poneva sullo stesso piano le opere per la costruzione di nuove condutture occorrenti sia a quelli che fossero sforniti di acqua potabile sia a quelli che ne fossero dotati in quantità insufficiente agli effetti dei sussidi, in ragione della metà della spesa, contemplati in detta norma.

Altro motivo di dubbio sorgeva tuttavia per il fatto che la citata legge n. 140 del 1904 era una semplice legge di autorizzazione di spesa i cui principi normativi non potevano valere se non nei limiti dell'autorizzazione di spesa stabilita con essa.

Ciò invero comportava che la legittimazione dell'intervento dello Stato, risultante da tale legge, dovesse ritenersi esaurita con l'attuazione del piano di massima con cui era venuto a realizzarsi il fine di dotare di un acquedotto i comuni che ne fossero sforniti o di completare un acquedotto già esistente in modo da renderlo adeguato alle effettive necessità apprezzate in base ad un criterio di sufficienza riferito al momento in cui erano stati eseguiti i lavori di nuova costruzione e di completamento. Ed anche se avesse potuto superarsi questo primo ostacolo, sarebbe rimasto l'altro conseguente dal limite indotto dalla entità degli stanziamenti assegnati con la citata legge n. 140 del 1904 e con quella successiva del 17 aprile 1925, n. 473 — con cui era stato esteso a tutti i comuni della Basilicata il beneficio della costruzione degli acquedotti a carico dello Stato già concesso ai comuni inclusi nella tabella *E* allegata alla predetta legge n. 140 del 1904 — poiché i fondi stanziati con le stesse leggi si erano esauriti.

Fu, peraltro, osservato che la norma contenuta nell'articolo 1, 2° comma, della legge 3 agosto 1949, n. 589, aveva riattivato le leggi anzidette consentendo ai comuni dell'Italia meridionale ed insulare di chiedere l'applicazione delle disposizioni legislative di maggior favore emanate per tali ragioni anche nel caso in cui fosse venuta a cessarne l'utilizzazione per l'esaurimento dei fondi stanziati. Ed in base a tale rilievo si ritenne di poter superare i dubbi sorti, facendo però notare che la cennata riattivazione poteva rendersi operante soltanto a decorrere dall'esercizio finanziario 1950-51 sugli stanziamenti di fondi da disporsi negli stati di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ai sensi della norma accennata, e che pertanto occorreva ritirare il decreto predisposto e riprodurlo nell'esercizio 1950-51.

L'Amministrazione si regolò in conformità.

VIII) *Questioni varie.*

56. — *Questioni sorte in materia di « debiti scaduti ».* — Un dissenso sorto con l'Amministrazione dei lavori pubblici sulla interpretazione da dare alla disposizione contenuta nell'articolo unico del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656, concernente i debiti scaduti, diede luogo alla formulazione di alcuni interessanti principi di massima.

È stato già accennato (1) che con tale decreto venne fatto obbligo agli « aventi diritto al pagamento dei debiti scaduti di cui al decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 428, e successive modificazioni, di presentare istanza alle Amministrazioni competenti per il soddisfacimento dei crediti da essi vantati », entro il termine di sei mesi dalla data di pubblicazione dello stesso decreto, sotto comminatoria di estinzione dei crediti che non fossero richiesti nel termine anzidetto. E nell'applicazione di detta norma l'Amministrazione sosteneva che la presentazione dell'istanza doveva ritenersi obbligatoria nei soli casi in cui l'esistenza del debito fosse ignota all'Amministrazione o questa non ne avesse una precisa conoscenza per difetto di documentazione.

L'esame della questione portò innanzi tutto a precisare in via preliminare quando potesse parlarsi di « debito scaduto » in relazione alle varie categorie di ragioni creditorie che potevano venire dedotte in materia di opere pubbliche. E ciò venne fatto, tenendo presente che, come si è già detto (2), ad avviso della Corte, con l'espressione « debiti scaduti » usata nelle norme che ne hanno disciplinato il pagamento (decreti legislativi 8 maggio 1946, n. 428, 27 novembre 1947, n. 1330, e 7 maggio 1948, n. 656) il legislatore ha inteso riferirsi non già ai debiti dello Stato che, secondo la comune terminologia giuridica, sono certi, liquidi ed esigibili, bensì a quelli originati da determinati atti o fatti giuridici anteriori alla data di liberazione delle singole zone di territorio dello Stato, compiuti in queste zone o fuori dello Stato, indipendentemente dallo stadio nel quale si trovava per ciascun debito la relativa procedura di accertamento o di liquidazione, sì che tale espressione non ha altro significato all'infuori di quello, meramente contabile, di debiti relativi agli esercizi scaduti o, in altre parole, di debiti sorti negli esercizi scaduti.

Alla stregua di tali principi la Corte ritenne che i *compensi revisionali* dovessero considerarsi quali debiti scaduti tutte le volte che si riferissero a forniture o lavori eseguiti prima della data di liberazione del territorio, e che al riguardo non potesse farsi distinzione tra il caso — come quello dei contratti aventi per oggetto forniture, di cui al regio decreto-legge 13 giugno 1940, n. 901, stipulati dopo l'entrata in vigore di detto decreto — in cui la revisione può presentarsi come un diritto subiettivo, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione (3), e il caso — come quello dei contratti di appalto per opere pubbliche — in cui la revisione si pone come una facoltà dell'Amministrazione, poiché anche in questo secondo caso la revisione trova la sua causa giuridica nei lavori eseguiti e viene a porsi come un'integrazione del regolamento contrattuale dei prezzi e perché da una diversa soluzione della questione, che tendesse ad escluderli dai « debiti scaduti », sarebbe conseguita una più larga tutela dell'interesse del privato nel caso di una mera facoltà, anziché in quello di un vero e proprio obbligo giuridico dell'Amministrazione, dato che ne conseguirebbe la possibilità di far valere l'interesse alla revisione in un tempo più ampio.

Nei riguardi dei compensi che l'Amministrazione concedesse in sede di *decisione su riserve e domande formulate dalle ditte* appaltatrici anteriormente alla liberazione, la Corte ritenne necessario distinguere l'ipotesi in cui le richieste avanzate dalle imprese non dessero luogo a contestazioni, dall'altra ipotesi in cui le riserve delle imprese, essendo considerate come una *res dubia*, fossero state definite con un accordo avente il carattere di una vera e propria transazione. Nella prima ipotesi si ritenne che la pronuncia di accoglimento dell'Amministrazione assumesse il carattere e la portata di un semplice atto di accertamento del diritto dell'impresa, e che in conseguenza la sua efficacia non potesse non retroagire al momento in cui era stata posta in essere la preesistente situazione giuridica, dando così consistenza di debito scaduto alla corrispondente obbligazione dell'Amministrazione, anche se il riconoscimento avvenisse dopo la liberazione del territorio. Nell'altra ipotesi, invece, si ritenne che per il carattere costitutivo della transazione non potesse parlarsi di debiti scaduti per le obbligazioni dipendenti da transazioni convenute posteriormente alla data di liberazione del territorio, nel riflesso che in tali casi erano venuti a sostituirsi dei nuovi rapporti obbligatori a quelli primitivi.

Relativamente, poi, ai *debiti dipendenti da espropriazioni*, la Corte ritenne che l'ipotesi configurata dall'articolo 1, 1° comma, del citato decreto legislativo luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 428, non potesse restringersi ai soli debiti connessi a procedimenti di espropriazione per i quali, anteriormente alla data di liberazione, fosse stato emanato il relativo decreto, ma dovesse estendersi a tutti i debiti che si riferissero a procedimenti di espropriazione posti in

(1) Vedasi a pag. 147 di questa Relazione.

(2) Vedasi a pag. 146 di questa Relazione.

(3) Cassazione civile, Sezioni Unite, 16 maggio 1945, e 28 febbraio 1948 in *Foro amministrativo*, 1945, II, 62 e 1948, II, 46).

essere, sia pure nella sola fase preliminare della occupazione di urgenza, anteriormente alla data anzidetta, avuto riguardo che anche siffatta occupazione comporta l'obbligo alla corresponsione o al deposito di una indennità.

Quanto, infine, ai *sussidi* previsti dalle disposizioni vigenti in favore dei proprietari di immobili danneggiati dai terremoti, la Corte ritenne che essi rientrassero nell'ipotesi prevista dall'articolo 4 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 428 del 1946 e costituissero, pertanto, debiti scaduti qualora risultassero concessi anteriormente alla liberazione del territorio, anche se i lavori di ricostruzione, che dovevano iniziarsi nel termine di un mese sotto pena di decadenza dalla concessione, fossero stati intrapresi dopo la liberazione.

Precisati in tal modo i criteri da seguire per la determinazione della sussistenza dei debiti scaduti nelle varie ipotesi considerate, la Corte passò all'esame della questione relativa all'interpretazione delle disposizioni del citato articolo unico del decreto legislativo n. 656 del 1948, che, come si è visto, ponevano l'esigenza della presentazione di un'apposita istanza da parte degl'interessati per ottenere dallo Stato il pagamento dei debiti scaduti.

Al riguardo la Corte osservò che appariva del tutto infondata la tesi dell'Amministrazione secondo la quale, come si è detto, il precetto contenuto in dette disposizioni doveva ritenersi ristretto a coloro i cui crediti fossero sconosciuti o imperfettamente noti all'Amministrazione per difetto di documentazione, poiché il precetto medesimo indicava espressamente i suoi destinatari negli « aventi diritto al pagamento dei debiti scaduti », senza alcuna precisazione che consentisse una discriminazione nel senso voluto dall'Amministrazione.

La Corte escluse, tuttavia, che l'esigenza della presentazione dell'istanza e la conseguente comminatoria di estinzione del credito potessero ritenersi operativi per i titolari di debiti scaduti che avessero già chiesto il pagamento di quanto loro dovuto dopo la liberazione del territorio e precedentemente alla emanazione del citato decreto legislativo presidenziale n. 656 del 1948, non solo perché ciò doveva desumersi dal rilievo che intendimento del legislatore era stato quello di colpire con la sanzione dell'estinzione dei crediti i soli casi in cui alla data di entrata in vigore della norma si fosse in presenza di una inerzia del creditore, ma anche perché detta interpretazione era stata ormai assunta in una esplicita norma legislativa con l'articolo 1 della legge 1° dicembre 1949, n. 917, il cui secondo comma aveva statuito espressamente che « non sono tenuti a presentare le istanze coloro che abbiano già chiesto alle Amministrazioni competenti la liquidazione dei loro crediti ». E la Corte aggiunse che qualsiasi atto giuridico rivestito dalla forma scritta, con cui i creditori dello Stato, prima dell'entrata in vigore del predetto decreto legislativo n. 656 del 1948 e purché dopo la liberazione delle singole zone del territorio, avessero dato concreta estrinsecazione alla volontà di ottenere il soddisfacimento dei loro crediti, potesse ritenersi idoneo ad impedirne l'estinzione.

L'Amministrazione accolse gli accennati criteri.

57. — *Questioni sorte in materia di riparazione di fabbricati privati danneggiati da pubbliche calamità, da effettuare a titolo di pronto soccorso per dare ricovero ai sinistrati.* — Di notevole interesse fu una questione sorta in ordine alla possibilità che, nel caso di disastri tellurici o di altra natura, gli interventi di pronto soccorso per dare ricovero ai sinistrati si prestassero sotto forma di riparazione di edifici privati a spese dello Stato.

È da precisare al riguardo che secondo il Ministero dei lavori pubblici l'intervento in parola avrebbe dovuto essere ammesso quando i lavori di riparazione si fossero presentati come il mezzo più rapido ed economico o come l'unico mezzo per l'apprestamento di ricoveri provvisori in favore delle persone rimaste senza tetto, e ciò anche per la considerazione che i proprietari degli edifici danneggiati sarebbero venuti in tal caso a ricavare dalla riparazione un vantaggio inferiore a quello che sarebbe derivato loro dall'assegnazione di un alloggio appositamente costruito.

La Corte invece fu di diverso avviso, specialmente per l'ipotesi che i lavori fossero disposti nell'esclusivo interesse dei proprietari degli edifici danneggiati.

In relazione appunto a tale ipotesi la Corte osservò che le norme da cui erano disciplinati i servizi di pronto soccorso in caso di disastri erano state dettate esclusivamente per fare fronte ad esigenze di carattere generale e di interesse collettivo, che si presentassero in conseguenza di disastri tellurici o di altra specie e che fossero determinate da pericoli ancora incombenenti alla popolazione sinistrata, o da penuria o mancanza di viveri, di indumenti, di medicinali o di abitazioni. Ed una conferma della impossibilità di comprendere tra i servizi di pronto soccorso le riparazioni di edifici da effettuarsi nell'esclusivo interesse dei proprietari, secondo l'avviso della Corte, era data dal fatto che, per agevolare i singoli proprietari degli edifici danneggiati nella riparazione dei danni prodotti dai disastri

tellurici o di altra specie, erano stati emanati di volta in volta appositi provvedimenti qualche tempo dopo il disastro, precisandosi l'intervento dello Stato o sotto forma di sussidi, o sotto forma di mutui di favore o sotto quella di anticipazione delle quote semestrali del contributo dovuto per l'ammortamento di detti mutui.

Esclusa in tal modo la possibilità di un intervento di pronto soccorso da parte dello Stato nell'esclusivo interesse dei proprietari privati, la Corte passò ad esaminare la possibilità che si procedesse alla riparazione dei fabbricati privati per approntare ricoveri temporanei per la popolazione rimasta senza tetto. Ed al riguardo osservò che la norma contenuta nel 2° comma dell'articolo 13 del regio decreto-legge 2 agosto 1929, n. 1815 — concernente la disciplina dei servizi di pronto soccorso per i danni tellurici — se pur non doveva ritenersi abrogata dal regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, non poteva consentire gli interventi di pronto soccorso sotto forma di riparazioni se non in dipendenza dei soli danni tellurici e nei soli casi in cui le riparazioni medesime, oltre ad essere urgenti in relazione al fine del ricovero dei senza tetto, fossero di entità così limitata da potere effettuarsi in un brevissimo tempo.

Pertanto la Corte fece presente che soltanto nuove disposizioni legislative, che all'uopo venissero emanate, avrebbero potuto rendere possibili la riparazione o la parziale ricostruzione degli edifici privati danneggiati da calamità naturali: ed appunto in conformità di tale rilievo fu poi statuito col decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010, all'articolo 1, ultimo comma, disponendosi che, ove se ne ravvisi la necessità o la convenienza, possa provvedersi in via eccezionale, in luogo della costruzione dei ricoveri, alla riparazione totale o parziale di edifici danneggiati, e che, ove tale riparazione sia fatta d'ufficio, il proprietario dell'immobile riparato sia tenuto al rimborso totale o parziale della spesa sostenuta dall'Amministrazione nella misura che sarà stabilita di volta in volta con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello per il tesoro.

58. — *Competenza della Regione sarda in materia di classificazione di strade provinciali.* — L'esame di un decreto Presidenziale, col quale, in attuazione degli articoli 13 e 14 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato F) sui lavori pubblici, veniva classificata come strada provinciale una strada comunale in territorio della Regione sarda, diede occasione alla Corte di formulare un interessante principio di massima.

Al competente Ufficio di controllo era sorto il dubbio se detto provvedimento fosse illegittimo in quanto potesse rientrare nella competenza degli organi della Regione ai sensi degli articoli 3, lettera e) e 6 dello statuto speciale della Regione sarda, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, a termini dei quali la Regione medesima è investita, tra l'altro, della potestà legislativa e delle funzioni amministrative per i « lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione ».

Esaminata la questione, il dubbio non parve fondato.

Premesso, invero, che l'enunciazione contenuta nel citato articolo 3, lettera e) dello statuto speciale non offriva elementi atti ad una concreta discriminazione della competenza della Regione da quella dello Stato in materia di lavori pubblici e, più particolarmente, elementi idonei a stabilire se la classificazione delle strade provinciali attenesse a materia per la quale spettasse alla Regione la competenza legislativa, la Corte osservò che allo stato mancava la concreta possibilità di ritenere operante la norma attributiva della competenza alla Regione per la materia in parola, occorrendo a tal fine che si provvedesse a precisare l'effettiva portata dell'enunciato statutario, mediante le norme di attuazione, di cui era fatta riserva nell'articolo 56 dello statuto e che non risultavano ancora emanate per la parte attinente alla materia di cui si trattava.

Si aggiunse inoltre che l'anzidetta discriminazione della competenza non avrebbe potuto tanto meno desumersi dal bilancio della Regione in quanto, a prescindere dal fatto che il bilancio regionale non avrebbe potuto assumere un valore sostitutivo delle norme di attuazione da emanarsi dallo Stato con decreto legislativo, era da notare che in esso, per quanto atteneva ai lavori pubblici, esisteva un unico capitolo la cui denominazione si limitava a riprodurre testualmente la generica enunciazione del citato articolo 3, lettera e) dello statuto regionale.

59. — *Sistemazione delle valli da pesca della laguna veneta.* — Di notevole interesse furono anche i principi di massima affermati dalla Corte nell'esame di provvedimenti con i quali il Magistrato alle acque in Venezia approvava taluni progetti di lavori di sistemazione delle valli da pesca nella laguna veneta.

All'Ufficio di controllo era parso dubbio che al Magistrato alle acque potesse spettare la competenza dell'approvazione dei progetti anzidetti nei casi in cui il relativo importo superasse

i limiti di valore stabiliti dalle norme ordinarie, nel riflesso che la disposizione dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1942, n. 1471, con cui era stata attribuita al detto istituto l'esecuzione dei lavori in parola, non potesse avere altra portata all'infuori di quella di un ampliamento della sua competenza per materia. E l'Ufficio dubitava altresì che detta legge potesse ritenersi ancora in vigore in quanto trattavasi di una semplice legge di finanziamento, che doveva ritenersi ormai caducata per l'esaurimento dei fondi autorizzati con la stessa.

In sede di coordinamento dell'attività di controllo i dubbi prospettati non apparvero fondati.

Premesso, infatti, che i lavori di cui all'articolo 1 della citata legge n. 1471 del 1942 riguardavano l'apertura e la sistemazione dei canali vivificatori delle valli di pesca, la formazione e il riatto dei rilevati degli argini circondariali, le opere necessarie alla loro difesa ed infine la costruzione dei manufatti necessari all'alimentazione delle valli stesse — e cioè tutti i lavori diversi dalle opere marittime per la laguna veneta previste in un foglio allegato al regio decreto 30 luglio 1888, n. 5629 —, si osservò che l'espressione « tali lavori saranno eseguiti a mezzo del Magistrato alle acque », contenuta nel 2° comma dell'anzidetto articolo 1, non poteva venire intesa se non come una locuzione integrativa ed esplicativa della disposizione del 1° comma, con cui si statuiva che « sarà provveduto a cura... dello Stato all'esecuzione dei lavori ». E ciò induceva a ritenere che al Magistrato delle acque si fosse inteso affidare non soltanto l'esecuzione materiale dei lavori, ma anche la *cura* di emanare i provvedimenti necessari per l'attuazione della norma contenuta nel 1° comma, investendolo così di una competenza esclusiva e illimitata.

In ordine al secondo dei dubbi accennati venne, poi, escluso che l'efficacia della disposizione contenuta nel citato articolo 1 della legge n. 1471 del 1942 potesse ritenersi caducata per l'esaurimento dei fondi assegnati con detta legge, poiché il carattere normativo della disposizione — reso ostensivo dal fatto che con essa si prescriveva e si disciplinava l'esecuzione, fino al compimento, di un determinato complesso di opere da eseguirsi a cura e a spese dello Stato — valeva ad escludere che si potesse parlarne come di una legge di mero finanziamento.

Tuttavia, considerando che l'esaurimento dei fondi assegnati con la citata legge n. 1471 del 1942 valeva a rendere inoperante la citata disposizione fino a quando non si fosse provveduto ad una nuova assegnazione di fondi, si prospettò l'esigenza di tale assegnazione, facendo notare che essa avrebbe potuto essere fatta o con una legge speciale di autorizzazione di spesa o con la stessa legge di bilancio purché, in tale secondo caso, lo stanziamento venisse effettuato in relazione ad uno specifico capitolo con una precisa indicazione dell'oggetto e con la menzione — tra le norme di autorizzazione — della citata legge n. 1471 del 1942.

Ed in conformità ai predetti rilievi l'Amministrazione dei lavori pubblici ha promosso un disegno di legge di modifica della citata legge n. 1471 del 1942, con cui, tra l'altro, mentre si chiarisce all'articolo 1 che i lavori di sistemazione delle valli da pesca della laguna veneta rientrano, senza limiti di importo, nella competenza del Magistrato alle acque, all'articolo 2 si statuisce che la spesa necessaria per provvedere ai lavori di cui al precedente articolo sarà imputata agli stanziamenti disposti sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici per le opere marittime straordinarie da eseguirsi nel compartimento del Magistrato stesso.

60 — *Costruzione di fabbricati da adibire ad abitazione delle famiglie di ufficiali e sottufficiali della Guardia di finanza.* — Questione di notevole importanza sorse per un provvedimento con cui si approvava un progetto che, unitamente ad un gruppo di fabbricati per l'accasermamento di reparti della Guardia di finanza, comprendeva anche alcuni edifici da adibire ad abitazione delle famiglie di ufficiali e sottufficiali del corpo stesso.

La legittimità del provvedimento fu contestata dalla Corte nel riflesso che nessuna delle disposizioni vigenti autorizzava l'Amministrazione dei lavori pubblici a costruire a spese dello Stato edifici aventi la suindicata specifica destinazione, eccezion fatta per i soli alloggi di servizio da assegnare alle persone che ne hanno diritto.

L'Amministrazione riconobbe la fondatezza del rilievo e vi si uniformò.

61. — *Assunzione di personale non di ruolo posteriormente al 1° maggio 1948 per natanti di proprietà dell'Amministrazione dei lavori pubblici.* — Altra questione di notevole interesse sorse per un decreto con il quale un Provveditorato alle opere pubbliche disponeva l'impegno di spesa occorrente per retribuire il personale di bordo imbarcato su di un rimorchiatore di proprietà dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Al riguardo la Corte osservò che, trattandosi di personale non di ruolo assunto illegittimamente dopo il 1° maggio 1948, e cioè dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 7 aprile 1948, n. 262, il personale stesso non poteva essere mantenuto in servizio.

Aggiunse tuttavia la Corte che, ove l'opera di detto personale fosse stata ancora necessaria, l'Amministrazione avrebbe potuto procedere all'ingaggio del personale medesimo a mezzo di contratti di arruolamento secondo le norme del codice della navigazione, poichè il rapporto di lavoro nascente da tale contratto — nel quale lo Stato sarebbe intervenuto alla stregua di un qualsiasi armatore — è un rapporto di diritto privato e, come tale, non determina a favore degli equipaggi né la posizione giuridica, né la legittima aspettativa di stabile collocamento che derivano, invece, al personale non di ruolo dello Stato dalle recenti provvidenze emanate a favore del personale stesso.

L'Amministrazione si uniformò al rilievo della Corte.

§ 3. — OPERE DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO

62. — *Le norme sul decentramento funzionale e dell'attività di controllo.* — Per l'attinenza alla materia fin qui esaminata, va fatto un breve cenno del decentramento operato con la legge 23 aprile 1949, n. 165, relativamente ai provvedimenti in materia di concessione dei sussidi statali previsti per le opere di miglioramento fondiario.

Prima della emanazione della legge anzidetta il controllo dei provvedimenti accennati rientrava nella competenza, per l'esercizio delle rispettive funzioni, dell'Ufficio della Corte dei conti preposto al controllo degli atti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e della Ragioneria centrale dello stesso Ministero.

Con la citata legge le attribuzioni dei detti Uffici furono, invece, demandate, rispettivamente, agli Uffici della Corte dei conti e a quelli di Ragioneria distaccati presso i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, disponendosi nel contempo che il pagamento dei sussidi sui fondi accreditati agli Ispettorati compartimentali dovesse effettuarsi mediante ordinativi sottoposti al controllo preventivo degli Uffici distaccati della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, 2° comma, del decreto legislativo 14 giugno 1945, n. 355. Ed in tal modo il controllo della Corte dei Conti sui provvedimenti in parola è stato posto sullo stesso piano di quello esercitato sui provvedimenti emanati dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche, conseguendosi i peculiari vantaggi del decentramento del controllo, senza fare venir meno il controllo preventivo sui titoli di spesa che venivano originariamente emessi nella forma dei mandati.

63. — *Le questioni sorte in materia.* — Qui di seguito si accennano le questioni di maggiore interesse sorte in materia, non senza rilevare che l'accentuata collaborazione con gli Ispettorati compartimentali è valsa a ridurre al minimo la esigenza di rilievi formali da parte degli Uffici della Corte.

Con un provvedimento del rappresentante del Governo presso la Regione sarda si concedeva un sussidio ad un Comune per la costruzione di un acquedotto per una frazione dello stesso Comune qualificata come grosso agglomerato agricolo.

La Corte non ritenne legittimo il provvedimento in quanto l'acquedotto in parola non poteva considerarsi rurale, dato che tale carattere può riconoscersi solo in quegli acquedotti che portano l'acqua a fabbricati rurali sparsi nella campagna, a centri agricoli aziendali o anche ad aggruppamenti di case, purché si tratti di case coloniche, solo in tali casi gli acquedotti medesimi potendo dirsi eseguiti a vantaggio di uno o più fondi, e non di indiscriminati raggruppamenti di case. L'Amministrazione riconobbe la fondatezza del rilievo e vi si uniformò.

Altra questione sorse per il pagamento di un sussidio richiesto dal legatario di un fondo migliorato dal testatore, cui il sussidio era stato concesso.

Al riguardo la Corte ritenne che dall'ammissione al sussidio statale sorgesse, dopo l'esecuzione dei lavori, un credito verso lo Stato in favore di chi li aveva eseguiti e che la sorte di tale credito fosse indipendente da quella del fondo migliorato, onde il suo pagamento doveva disporsi in favore non già del legatario del fondo bensì degli eredi del proprietario defunto.

In numerosi altri casi la Corte dovette formulare rilievi perché era stato concesso il sussidio in un'unica misura corrispondente a quella stabilita per i danni bellici con provvedimenti che riguardavano non solo riparazioni o ricostruzioni di opere di miglioramento fondiario danneggiate o distrutte da eventi bellici, ma anche nuove opere od ampliamenti di quelle esistenti, mentre queste ultime, com'è noto, comportano la concessione di un sussidio in misura inferiore a quella anzidetta.

E in tutti questi casi l'Amministrazione si uniformò ai rilievi della Corte, modificando in conformità i provvedimenti predisposti.

CAPITOLO QUINTO

IL CONTROLLO SUCCESSIVO DELLE SPESE

§ 1. — IL CONTROLLO SUI RENDICONTI DEI FONDI ACCREDITATI

1. — *Considerazioni introduttive.* — Nella presente Relazione è stato già detto che ad una parte rilevante delle proprie spese lo Stato provvede mediante fondi tratti dalle aperture di credito costituite con *ordini di accreditamento* a favore di funzionari delegati: essi ne dispongono, quali ordinatori secondari, o a mezzo di prelevamenti diretti effettuati con *buoni* emessi al proprio nome, o a mezzo di *ordinativi* intestati ai creditori, estinguibili sulla Tesoreria presso la quale fu aperto il credito. E si è detto altresì che il controllo esercitato dalla Corte su tali spese è in massima postumo; poichè al controllo preventivo sono soggetti soltanto gli ordini (di accreditamento) con cui si dispone l'apertura di credito, mentre gli atti (buoni ed ordinativi) con cui sono disposti i prelevamenti e i pagamenti sono soggetti soltanto al controllo postumo, che viene esercitato sui *rendiconti* (*rendiconti amministrativi*) presentati dai funzionari delegati.

Riescono evidenti le minori garanzie di questo sistema di erogazione in confronto a quello offerto dai mandati diretti. Mentre, invero, per questi la uscita del denaro dalle casse dello Stato è condizionato al «*visto*» preventivo di legittimità, nell'altro sistema il controllo preventivo è ristretto alla sola apertura di credito, e perciò ad una fase che consente il sindacato solo per quanto attiene alla imputazione al capitolo del bilancio, alla natura delle spese che si vogliono fronteggiare con tale mezzo od al limite di somma per cui viene emesso l'ordine di accreditamento, tenuto conto delle somme giustificate con precedenti rendiconti, mentre vi sfuggono del tutto le effettive erogazioni da parte dell'intestatario dell'ordine.

La efficacia del controllo postumo esercitato su tali erogazioni si dimostra *ex se* molto dubbia, ove si tenga presente che esso ha luogo quando i denari sono già usciti dalle casse dello Stato, e per la quasi totalità di tali spese a notevole distanza di tempo dalla loro effettuazione, e si consideri inoltre che il rilievo postumo di eventuali illegittimità non può sempre valere ad assicurare la reintegrazione patrimoniale delle irregolari erogazioni.

Nè vale obiettare che al fine appunto di rendere efficiente il controllo postumo è fatto obbligo ai funzionari delegati di presentare i rendiconti amministrativi ogni trimestre con la comminatoria di pene pecuniarie e disciplinari in caso di inosservanza (articolo 60 della legge di contabilità), e che d'altra parte è prevista anche una responsabilità patrimoniale a carico dei funzionari delegati ehe cagionino danno allo Stato « per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite » (articolo 81, comma 1^o, di detta legge). È noto, invero, che la prima norma trova molto di rado applicazione e che non si è mai riusciti a rendere operante la comminatoria di sanzioni, poichè la mancata o ritardata resa dei conti è stata sempre giustificata con dichiarazioni, convalidate dai superiori gerarchici a termini di legge, attestanti che il funzionario delegato si è trovato nella materiale impossibilità di presentare il rendiconto. Il richiamo, poi, della seconda norma vale in effetti a porre in rilievo il carattere sanzionatorio e repressivo che costituisce l'aspetto prevalente del controllo postumo, ma ne denuncia altresì la insufficienza, dato che anche quando si riesca a dimostrare la colpa dell'ordinatore e il danno dell'Erario, superando l'ostacolo del facile ricorso all'eccezione dell'utile versione, manca nella maggior parte dei casi la materiale possibilità di realizzare a carico del funzionario responsabile la effettiva reintegrazione patrimoniale dei fondi illegittimamente spesi, mentre il pubblico interesse sta nell'*impedire* che si verifichi la spesa illegittima, per le conseguenze che importa nell'economia del bilancio.

2. — *Gli aspetti negativi del controllo postumo.* — Questi gli aspetti negativi del controllo postumo e di ogni sistema di erogazione del denaro pubblico che prescinda dal controllo preventivo. E questi aspetti non sfuggirono fin dal lontano 1862, all'atto in cui venne posto il problema se il controllo della Corte dovesse essere preventivo o successivo.

In sede di esame del disegno di legge sulla istituzione della Corte dei conti fu, infatti, osservato acutamente dal senatore De Ambrois: « Ognuno che abbia dovuto mischiarsi di controllo consuntivo potrà dire con quanta difficoltà si rintraccino alla fine di un esercizio, ed anche dopo un più breve periodo di tempo, le ragioni delle singole spese ed i fatti per cui abbiano ad ammettersi come giustificate quelle deviazioni dalla perfetta regolarità che pur talvolta sono inevitabili nel corso dei pubblici servizi. Una Corte dei conti che abbia sol-

tanto il controllo consuntivo sarà un ottimo sindacato dei cassieri, ma un sindacato molto imperfetto degli amministratori, e in quest'ultima parte delle sue attribuzioni non opererà che a stento, con grande lentezza e difficoltà ».

Queste ragioni, appunto, e la ulteriore considerazione che il sindacato postumo, essendo previsto quale *controllo sui rendiconti*, e come tale inteso ad accertare soltanto la corrispondenza dei pagamenti con gli ordini di accreditamento e con i documenti probatori ai fini del discarico amministrativo, offre scarse possibilità di un efficiente *esame di legittimità degli atti* — poiché per questo, come osservava giustamente il senatore De Ambrois, occorre « aggirarsi in un labirinto di investigazioni retrospettive il quale diventa tanto più oscuro a misura che si inoltra nel passato » — hanno sempre indotto la Corte dei conti a contrastare la tendenza delle Amministrazioni ad estendere il ricorso agli ordini di accreditamento.

E a questo indirizzo la Corte si è attenuta anche nel triennio di cui si riferisce, facendo notare che il ricorso agli ordini di accreditamento deve costituire una eccezione, così come lo configura l'articolo 56 della vigente legge di contabilità generale dello Stato, pur tenendo nel dovuto conto le particolari esigenze che per determinate materie possano rendere necessario il ricorso al detto sistema in quanto trattasi di spese che non possono farsi con mandati diretti, come ad esempio le paghe agli operai, gli assegni ai personali delle Forze armate e le spese da farsi in determinate circostanze, come pubbliche calamità o guerre.

Le Amministrazioni, invece, hanno insistito nella tendenza a generalizzare l'impiego del detto sistema, facendovi ricorso anche in casi in cui poteva dubitarsi della effettiva sussistenza di ragioni che valessero a giustificare l'adozione, con una lata applicazione della norma che ne consente la utilizzazione per determinate spese, quando il sistema dei mandati diretti « risulti incompatibile con le necessità dei servizi » (articolo 56, penultimo comma, della legge di contabilità) e ponendo così la Corte dinanzi alla utilizzazione di un criterio discrezionale, che per ciò stesso limita la possibilità di una efficace resistenza da parte dell'organo di controllo.

3. — *I provvedimenti normativi che hanno esteso il ricorso agli ordini di accreditamento.* — È inoltre da notare che il campo di azione del suaccennato sistema è stato esteso da vari provvedimenti legislativi nel periodo in esame.

Tali provvedimenti possono distinguersi in due categorie, a seconda della loro portata.

Alla prima categoria vanno ascritti i provvedimenti di portata generale che, a causa dello spostamento dei valori determinato dalla svalutazione della moneta, hanno elevati i limiti di somma comunque stabiliti dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, compresi fra questi i limiti relativi alla emissione degli ordini di accreditamento.

Tali furono il decreto legislativo 22 settembre 1947, n. 1133, con cui vennero prorogate al 31 dicembre 1947 le disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 172, che in via temporanea decuplicavano i limiti anzidetti; e il decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18, che ha elevato di venti volte, con effetto dal 1° gennaio 1948, i limiti originari di somma comunque indicati dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, nelle leggi e nei regolamenti contabili speciali e in disposizioni correlative, ferme restando le disposizioni che prevedano maggiorazioni superiori di tali limiti.

Alla seconda categoria vanno ascritti numerosi provvedimenti che hanno portato specifici aumenti ai limiti di somma od estensioni di altra natura in materia di emissione di ordini di accreditamento per determinati servizi.

Tali furono, fra gli altri, i seguenti provvedimenti:

il decreto legislativo 10 gennaio 1947, n. 605, col quale, entro il limite di spesa di lire duecento milioni assegnato per il servizio speciale di vigilanza e di controllo sul conferimento dell'olio agli « Oleari del popolo » nella campagna 1946-47, il Ministro dell'agricoltura e delle foreste venne autorizzato a concedere anticipazioni all'Ufficio nazionale statistico economico dell'agricoltura prescindendo dalle limitazioni stabilite dalle disposizioni vigenti;

il decreto legislativo 1° marzo 1947, n. 606, col quale, nello stanziare la somma di lire 1.070.000.000 per il funzionamento dell'Ufficio nazionale statistico economico dell'agricoltura (U.N.S.E.A.), furono autorizzate anticipazioni fino al limite di 50.000.000 di lire;

il decreto legislativo 13 maggio 1947, n. 607, col quale, nell'autorizzare la ulteriore spesa di lire quaranta milioni per il completamento dei lavori di impianto di vivai di viti americane in provincia di Bari, venne richiamato l'articolo 2 del precedente decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1946, n. 609, che consentiva la emissione di ordini di accreditamento in eccedenza al limite previsto dall'articolo 56;

il decreto legislativo 3 settembre 1947, n. 1055, con cui venne elevato il limite di somma per gli accreditamenti a favore degli Uffici del lavoro che debbono provvedere alle spese di re-

clutamento, avviamento ed assistenza ai lavoratori italiani emigranti all'estero, portandolo a lire 50.000.000;

il decreto legislativo 22 settembre 1947, n. 1084, con cui, per il pagamento degli assegni al personale civile non di ruolo delle Amministrazioni dello Stato, furono consentite aperture di credito, in deroga all'articolo 56, penultimo comma, del regio decreto n. 2440 del fino a lire 30.000.000;

il decreto legislativo 29 ottobre 1947, n. 1538, col quale, nell'autorizzare la spesa di lire 150 milioni per il servizio di vigilanza e controllo sul conferimento dei cereali minori (segala ed orzo) e granoturco ai granai del popolo nella campagna agricola 1945-46, si consentirono anticipazioni all'U.N.S.E.A. fino a lire 50.000.000;

il decreto legislativo 11 gennaio 1948, n. 17, col quale, nel consentire l'anticipazione da parte dello Stato delle maggiori spese a carico delle Amministrazioni provinciali e comunali in dipendenza dei miglioramenti economici a favore del personale in servizio ed in quiescenza, venne autorizzata la deroga alle limitazioni previste dall'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440;

il decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 90, con cui furono disciplinate le modalità di pagamento dell'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza (E.C.A.) per l'indennità di caropane e per altre spese dell'Amministrazione dell'interno, autorizzandosi aperture di credito fino a lire 50.000.000;

il decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 220, col quale, nel dettare norme per la gestione e distribuzioni di merci importate dagli Stati Uniti d'America in attuazione dell'Accordo approvato con decreto-legge 9 settembre 1947, n. 1004, fu statuito che le somme necessarie per tali pagamenti dovessero porsi a disposizione dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali mediante ordini di accreditamento emessi a favore del presidente della stessa « in base ai fabbisogni » e con obbligo di presentare trimestralmente i rendiconti di gestione;

il decreto legislativo 19 marzo 1948, n. 232, col quale, per provvedere alle esigenze relative alla lotta contro le cavallette nella campagna 1947, fu autorizzata l'emissione di ordini di accreditamento fino a lire 50.000.000;

il decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 509, col quale furono prorogate al 31 dicembre 1948 le disposizioni del decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 462, in materia di modalità di pagamento dei compensi per lavoro straordinario al personale degli uffici provinciali;

il decreto legislativo 19 aprile 1948, n. 556, col quale, nel provvedere al riordinamento e coordinamento dell'assistenza a favore dei profughi, furono prorogate per tutta la durata dell'assistenza le disposizioni di cui all'articolo 6 del regio decreto 17 ottobre 1941, n. 1159, circa la deroga ai limiti di cui al penultimo comma dell'articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato;

il decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 608, col quale, nell'autorizzare la spesa di un miliardo per provvedere alle esigenze finanziarie relative alla lotta contro le cavallette nella campagna 1948, furono autorizzati accreditamenti in deroga all'articolo 56 predetto fino a lire 50.000.000;

il decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 662, con cui, nel dettare provvidenze in favore della produzione bacologica nella campagna serica 1947, furono autorizzate anticipazioni a favore del presidente dell'Ente nazionale serico fino a lire 100.000.000;

la legge 7 ottobre 1948, n. 1275, con cui, nel dettare norme per il pagamento delle rette di ricovero degli indigenti inabili al lavoro, furono autorizzate deroghe ai limiti di somma del citato articolo 56 fino a lire 25.000.000 a favore del Prefetto di Roma e fino a lire 8.000.000 a favore dei Prefetti di L'Aquila, Bari, Catania, Napoli, Perugia e Reggio Calabria;

la legge 21 ottobre 1948, n. 1307, con cui, per il pagamento dell'integrazione e del supplemento d'aggio da corrispondere agli esattori delle imposte dirette, furono autorizzati accreditamenti fino a lire 30.000.000;

la legge 18 ottobre 1948, n. 1338, con cui, per il pagamento delle competenze arretrate agli impiegati di ruolo e non di ruolo rimpatriati dall'Africa, fu autorizzata la emissione di ordini di accreditamento fino a lire 30 milioni;

la legge 24 dicembre 1948, n. 1437, con cui furono prorogate le norme del decreto-legge 26 gennaio 1940, n. 90, concernenti modalità di pagamento delle integrazioni dei bilanci degli Enti comunali di assistenza (E. C. A.), delle indennità di caropane e delle spese per il servizio razionamento consumi, ammettendo aperture di credito per il pagamento delle integrazioni dei bilanci E. C. A. fino a lire 100.000.000, per il pagamento delle indennità di caropane fino a lire 100.000.000, per il pagamento delle spese per il servizio del razionamento consumi fino a lire 50.000.000, e per altre spese sul capitolo 413-ter fino a lire 50.000.000;

la legge 21 agosto 1949, n. 625, con cui fu disposta una ulteriore proroga al 30 giugno 1950 della facoltà, prevista dal decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 462, di provvedere

al pagamento dei compensi per lavoro straordinario al personale degli uffici periferici a mezzo di ordini di accreditamento;

la legge 18 ottobre 1949, n. 767, con cui furono prorogate al 30 giugno 1950 le norme della legge 24 novembre 1948, n. 1437, concernenti le modalità di pagamento delle integrazioni dei bilanci E. C. A., delle indennità di caropane e di altre spese, confermando le deroghe di cui al richiamato decreto salvo per le spese per il razionamento dei consumi, il cui limite fu ridotto da lire 50.000.000 a lire 25.000.000;

la legge 28 luglio 1950, n. 727, con cui, nel disporre la erogazione da parte dello Stato di anticipazioni recuperabili a favore delle Amministrazioni provinciali e comunali per il pagamento, al personale dipendente, dei miglioramenti economici di cui alle leggi 12 aprile 1949, n. 149, e 11 aprile 1950, n. 130, fu autorizzata la deroga senza limite all'articolo 56 della legge di contabilità;

la legge 4 novembre 1950, n. 985, con cui, nel dettare norme a favore delle piccole aziende agricole delle provincie di Benevento, Avellino, Caserta, Salerno, Campobasso, Livorno, Firenze e Ferrara, danneggiate dalle alluvioni dell'autunno 1949, fu autorizzata la emissione di ordini di accreditamento fino a lire 30.000.000;

la legge 30 novembre 1950, n. 1000, con cui, nel disciplinare la facoltà di provvedere al pagamento delle retribuzioni per alcune categorie di personale non di ruolo delle Amministrazioni dello Stato a mezzo di ordini di accreditamento, fu autorizzata la emissione di tali ordini per importi fino a lire 20 milioni;

la legge 12 dicembre 1950, n. 1046, con cui fu elevato a 40 milioni di lire il limite entro il quale il Ministero dei lavori pubblici può provvedere alla emissione di aperture di credito per il pagamento delle spese del servizio escavazioni portuali.

Ed in proposito è da notare, inoltre, che nell'applicazione del decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18, si è discusso se la maggiorazione sancita dallo stesso dovesse applicarsi anche a talune spese interessanti il Ministero della pubblica istruzione per i limiti di somma entro i quali è richiesto il parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione. E la Corte si è trovata d'accordo col Ministero del tesoro nell'ammettere che la cennata maggiorazione dovesse operare anche in tali casi.

4. — *Attività svolta in materia dalla Corte dei conti.* — Malgrado le estensioni indotte dagli anzidetti provvedimenti, la costante resistenza della Corte al ricorso al cennato sistema ha portato tangibili ed apprezzabili risultati nel triennio che forma oggetto della presente Relazione.

La percentuale delle spese erogate con i fondi accreditati, che era salita al 71 per cento nell'esercizio finanziario 1943-44, per poi discendere al 63 per cento ed al 54 per cento, rispettivamente, negli esercizi 1945-46 e 1946-47, è andata progressivamente riducendosi al 49 per cento nell'esercizio 1947-48 ed al 47 per cento negli esercizi 1948-49 e 1949-50.

È poi da notare la importante innovazione introdotta con il decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180, e con il decreto Presidenziale 2 marzo 1949, n. 171. Il primo decreto, infatti, ha disposto che per i conti rimasti in sospenso a tutto l'esercizio 1946-47 per eventi connessi con lo stato di guerra o con fatti di guerra le attribuzioni spettanti alla Corte dovessero essere espletate da appositi Uffici della Corte a carattere regionale, cui venivano conferiti altresì il controllo ed il potere di concedere il discarico per i rendiconti amministrativi e per i conti giudiziali relativi a valori o a materie di importo non superiore a 100 milioni. Ed il secondo decreto ha affidato tali compiti agli uffici periferici della Corte, già istituiti presso i Provveditorati alle opere pubbliche. Con legge 15 marzo 1950, n. 119, infine, la competenza di questi Uffici decentrati è stata estesa ai rendiconti e conti giudiziali relativi a tutto l'esercizio finanziario 1948-49.

Agli effetti della revisione dei rendiconti è d'uopo ricordare ancora che tanto le Amministrazioni, come la Corte, si sono avvalse largamente delle agevolazioni di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 maggio 1947, n. 590, che ha consentito di trascurare gli errori di importo poco rilevante. E poiché per la svalutazione della moneta tali limiti di somma si sono dimostrati bassi, un disegno di legge, già presentato al Parlamento, ne prevede opportunamente un aumento.

La mole del lavoro compiuto è veramente ingente, come risulta dai prospetti allegati, in fine, alla presente Relazione. Si è peraltro ancora in notevole arretrato a causa della scarsità del personale e della ingente mole di rendiconti accumulatisi per il disordine amministrativo lamentato negli ultimi anni del recente conflitto mondiale, e nei primi anni del dopo guerra, nonché per il ritardo con cui i rendiconti vengono trasmessi. E la deficienza di locali

e di attrezzature rende ancora più ardue le difficoltà di una sollecita definizione di una revisione, sia pure parziale.

Ciò nonostante, numerosissimi sono stati i rilievi fatti alle Amministrazioni, e notevoli le somme recuperate e le situazioni irregolari sistemate.

5. — *Cenno sommario dei rilievi cui ha dato luogo il controllo postumo.* — Tra i rilievi formulati in sede di controllo postumo meritano di essere segnalati i seguenti.

È stato notato che il Ministero della difesa, con una circolare, aveva disposto di conteggiare fittiziamente l'importo di mezz'ora di lavoro in più del dovuto agli operai dipendenti, per devolverlo alle mense aziendali. Il contributo era evidentemente illegittimo, ed a seguito del rilievo formulato il Ministero della difesa ha comunicato che è in corso la emanazione di un provvedimento legislativo per legittimare il contributo in parola.

È stato rilevato che non si era provveduto al ricupero degli anticipi corrisposti agli ex prigionieri di guerra, già in mano statunitense, per prestazioni da essi effettuate durante la prigionia di guerra, all'atto del versamento delle somme corrisposte dagli Stati Uniti a tale titolo al Governo italiano, e da questo riversate agli aventi diritto: sono state così recuperate, fino all'aprile 1951, lire 1.149.652.000.

In varie occasioni si era omesso di versare al bilancio dell'entrata, alla fine dell'esercizio, somme rilevanti sopravanzate su ordini di accreditamento, e non impegnate come residui passivi. Ciò, in sostanza, si risolveva in un illegittimo aumento degli stanziamenti di bilancio degli esercizi successivi, e se ne fece oggetto di un richiamo.

In molti casi si è dovuto constatare che somme prelevate sugli ordini di accreditamento erano state depositate presso banche, senza la preventiva autorizzazione del Ministero del tesoro; ed inoltre sono stati notati prelevamenti dagli ordini di accreditamento di somme sproporzionate al fabbisogno normale e giacenti nelle casse, in denaro liquido oppure in vaglia bancari, con danno, in entrambe le ipotesi, dell'Erario e con vantaggio nell'ultimo caso delle banche.

Non infrequente è risultato il caso di mancata od errata registrazione fiscale di contratti o di fatture che ne tenevano luogo: i rilievi formulati hanno portato al ricupero di cospicue somme per tributi non riscossi.

Irregolarità molto spesso si sono avute per errata imputazione delle spese ai capitoli del bilancio e per passaggi di fondi tra funzionari delegati, non notificati alla Corte.

In materia di personale sono stati formulati numerosi rilievi per errata applicazione di ritenute erariali sulle competenze corrisposte, per errori incorsi nella liquidazione e per insufficiente giustificazione di indennità di missione, di caroviveri, di trasferimento e di prima sistemazione.

In molti casi si sono riscontrate liquidazioni di fatture per acquisto di materiali o derrate a prezzi diversi da quelli pattuiti, e mancate applicazioni delle penalità previste per i casi di inadempienza nella esecuzione dei contratti.

È risultato molto frequente il caso di omissione della richiesta del parere del Consiglio di Stato per acquisti eccedenti il limite oltre il quale il detto parere è obbligatorio.

La norma dell'articolo 347 del regolamento di contabilità generale dello Stato, a termini della quale gli eventuali crediti dei funzionari delegati per somme pagate in eccedenza di quelle accreditate devono essere soddisfatti con mandati diretti, è stata spesso violata utilizzando all'anzidetto fine ordini di accreditamento.

In materia, infine, di danni di guerra sono state formulate numerose osservazioni per errate valutazioni dei beni; per errate intestazioni degli ordinativi a persone che non avevano facoltà di riscuotere; per insufficienza dei documenti probatori messi a base delle liquidazioni, specie in ordine all'appartenenza dei beni distrutti, alla entità delle distruzioni avvenute ed alla sussistenza del rapporto di casualità tra l'evento bellico e il danno; per la mancanza della cittadinanza italiana e della immunità da condanne penali, che la legge pone come condizioni inderogabili perché possa concedersi l'indennizzo; per il mancato rilievo di estremi di frode nelle denunce dei danni; per disparità dei criteri seguiti nella valutazione dei danni, etc.

6. — *I Comitati speciali per la resa dei conti rimasti in sospenso per cause dipendenti dalla guerra.* — Col decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180, modificato poi col decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 610, furono dettate disposizioni per la resa dei conti rimasti in sospenso per cause dipendenti dallo stato di guerra, prevedendosi a tal fine la costituzione di speciali Comitati, presieduti da un magistrato della Corte dei conti di grado non inferiore al IV, presso tutte le Amministrazioni dello Stato, per l'esame dei verbali di di-

struzione, delle dichiarazioni sostitutive e di tutti gli atti esibiti dagli agenti contabili a dimostrazione delle cause che avevano impedito la resa totale o parziale dei conti.

La Corte si è interessata vivamente per la sollecita costituzione dei Comitati, al cui lavoro ha dato impulso, eccitando le Amministrazioni interessate a far avere gli elementi necessari. E ciò ha consentito di portare a compimento una notevole massa di lavoro, malgrado la mole e le intuitive difficoltà delle indagini.

A questo confortante risultato ha contribuito notevolmente la tempestiva determinazione dei criteri di massima assunti.

Fu così stabilito che in base alle norme anzidette la competenza dei Comitati non potesse estendersi a materie estranee ai conti. E in particolare si ritenne che essi dovessero:

a) limitarsi all'esame dei verbali di distruzione, delle dichiarazioni sostitutive di tali verbali e degli altri atti prodotti, al fine di accertare la distruzione o la perdita per fatto di guerra dei conti originali ovvero della relativa documentazione, senza estendere l'indagine all'accertamento delle distruzioni o perdite dei beni, dei titoli e dei valori, che formassero oggetto dei conti in parola;

b) portare il proprio esame sulla ricostruzione delle contabilità e sulla relativa documentazione ai soli fini del successivo discarico dei conti arretrati e sospesi per causa di guerra, poiché il provvedimento relativo al discarico è lasciato alla competenza degli ordinari organi;

c) non occuparsi dei conti resi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180, dovendo essi seguire la normale procedura;

d) decidere in merito all'attendibilità delle attestazioni giurate prodotte a giustificazione della mancata resa dei conti;

e) pronunziarsi non solo sui rendiconti amministrativi e sui conti giudiziali non resi, ma anche sulle contabilità speciali, come quelle delle Prefetture, dei Comandi militari territoriali etc.

L'opera di tali Comitati, che avrebbe dovuto concludersi entro il 30 giugno 1950, è stata prorogata fino al 30 giugno 1952 con la legge 3 febbraio 1951, n. 311.

7. — *Il controllo sui rendiconti resi dai dirigenti della Delegazione tecnica italiana presso l'Ambasciata italiana di Washington.* — La Corte, d'intesa con i Ministeri per il commercio con l'estero e del tesoro, ha esercitato il suo controllo postumo sulla gestione della Delegazione tecnica italiana di Washington (Deltec), a mezzo di un apposito speciale Ufficio istituito *in loco*, dato che il complesso dei documenti a corredo dei rendiconti presentati dai dirigenti della Delegazione nel periodo dal 1° luglio 1945 al 30 giugno 1950 non poteva essere inviato in Italia sia per le difficoltà del trasporto, sia perché i documenti stessi dovevano rimanere a disposizione del Governo degli Stati Uniti, che, nel dare corso ai finanziamenti (anticipazioni), si era riservato il diritto di disporre, a suo criterio, dei saltuari riscontri.

Il controllo della Corte si è limitato all'attività della Delegazione inerente alla gestione dei fondi di bilancio dello Stato italiano, e principalmente dei fondi in dollari, somministrati dal Tesoro degli Stati Uniti sotto le voci «primi aiuti» e «paghe truppe», con i quali la Delegazione stessa ha provveduto sul mercato degli Stati Uniti agli acquisti necessari all'economia nazionale, nel difficile periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale.

Con tali mezzi, infatti, la Deltec ha acquistato e spedito in Italia cereali ed altri generi alimentari, legname, lana, carbone, acciai, banda stagnata, prodotti petroliferi, medicinali ed un numero cospicuo di merci varie le più disparate, ed ha provveduto altresì, in collaborazione con i dicasteri interessati e con un'apposita commissione in rappresentanza degli armatori, all'acquisto di 55 navi *Liberty* (altre 68 navi del tipo *Liberty*, *T2* ed *N3* sono state acquistate dalla Delegazione con fondi messi a disposizione dagli stessi armatori) per una spesa complessiva di circa 175 milioni di dollari, frazionata in 661 contratti, dodici dei quali annullati.

Nell'ottobre del 1950 l'Ufficio di controllo della Corte ha ultimato l'esame dei rendiconti Deltec per gli esercizi 1945-46, 1946-47, 1947-48, 1948-49 e 1949-50, predisponendo a corredo dei provvedimenti di discarico distinte relazioni che precisano i rilievi formulati per le somme portate a rendiconto dai dirigenti della Delegazione stessa succedutesi nel tempo, e cioè:

ingegnere Cesare Sacerdoti dal 1° luglio 1945 al 30 giugno 1949;

ingegnere Ettore Lolli dal 1° luglio 1949 al 15 marzo 1950;

dottor Egidio Ortona dal 16 marzo 1950 al 30 giugno 1950.

Poiché gli acquisti diretti da parte della Delegazione sono stati effettuati quasi tutti negli anni 1946 e 1947, i due rendiconti resi per gli esercizi 1945-46 e 1946-47 sono i più

importanti, mentre i successivi riguardano in prevalenza operazioni di stralcio, liquidazione di pendenze e spese di amministrazione.

La entità della gestione può rilevarsi dai seguenti dati.

Acquisti di carbone. — Rilevanti acquisti di carbone hanno avuto inizio nell'agosto 1946 e termine alla fine di aprile 1947 e di conseguenza sono stati contabilizzati in prevalenza nel rendiconto 1946-47, con qualche pendenza per spese conseguenziali e rimborsi negli esercizi successivi.

Nel complesso la Delegazione ha direttamente acquistato con 70 contratti n. 137 carichi (navi complete) di carbone per tons. 1.238.252,49 con un esborso totale contabilizzato a tutto il 30 giugno 1950 di dollari 25.948.287,84. Di tale esborso, dollari 10.605.989,51 rappresentano il costo del carbone *fas steamer* nei porti d'imbarco (per una sola fornitura è stata pattuita la formula cif. porto italiano) e dollari 15.342.298,33 rappresentano l'importo dei noli marittimi e delle spese accessorie.

Acquisto di navi. — Sono state stipulate dalla Delegazione convenzioni per l'acquisto, da parte degli armatori italiani, di n. 123 navi tipo *Liberty*, per le quali il Governo italiano ha dovuto assumere l'obbligo di pagare in proprio al Governo americano, e per esso alla « United states maritime commission » (U. S. C. M.), in caso di inadempienza degli armatori, il residuo debito degli stessi per la parte del prezzo delle navi ancora da pagare, con la relativa surroga alla U. S. C. M. in tutti i diritti ad essa spettanti nei confronti degli armatori in dipendenza delle varie pattuizioni sottoscritte, ivi compresa l'ipoteca navale. Allo articolo 2 degli atti di costituzione di ipoteca è peraltro prevista la facoltà del creditore (Governo americano) di eseguire la vendita forzata delle navi cedute per il recupero del proprio credito, rimanendo fermo anche in tal caso l'obbligo del Governo italiano di pagare in proprio l'eventuale differenza fra il residuo credito della U. S. M. C. e la somma ricavata da quest'ultima dalla vendita forzata.

Acquisti di legname. — Acquisti di legname sono stati effettuati dalla Delegazione mediante tredici contratti, per circa 30.000 tonnellate di legname, in prevalenza traversine ferroviarie e *pitch pine* per una spesa complessiva di dollari 1.951.744,82.

Acquisti di cereali. — Con settanta contratti sono stati acquistati cereali (farina di frumento, grano, orzo e granoturco) per un totale di circa 430.000 tonnellate con una spesa complessiva di dollari 48.022.760,81.

Acquisti di acciai. — La Delegazione ha acquistato, mediante 60 contratti, circa tons. 225.300 di acciai vari, quali lingotti, laminati, trafilati, billette, per una spesa complessiva di dollari 21.252.629,17: in molti contratti è stata inserita la clausola « fob carri ferroviari nel luogo di produzione, con trasporto terrestre fino ai porti d'imbarco a carico del venditore », e per alcuni importanti acquisti risultano anche previste provvigioni a favore di intermediari.

Acquisti di merci varie. — Gli acquisti di merci varie riguardano 210 forniture di merci e materiali i più disparati, e cioè metalli e relativi composti e leghe, prodotti chimici e farmaceutici, materiali radiofonici, macchinari e parti di ricambio per le Ferrovie dello Stato e le Manifatture tabacchi, gomma sintetica, semi oleosi, cere vegetali, nerofumo, materiali per l'industria siderurgica, il tutto per il peso approssimativo di tons 200.000 e per una spesa di dollari 27.498.854,44.

Spese di amministrazione. — Le spese generali di amministrazione sostenute dalla Delegazione dall'inizio della sua attività fino al 30 giugno 1950 ammontano a complessivi dollari 1.699.538,05.

La Delegazione fu autorizzata, con dispaccio n. 114288 in data 7 aprile 1947, dal Ministero del tesoro ad accantonare una percentuale del 0,5 per cento dell'importo complessivo di ogni fornitura per provvedere alle spese di gestione e con tali fondi ha fatto fronte alle spese per gli stipendi ed altri assegni spettanti al personale, a quelle per il fitto dei locali ed alle altre di carattere generale.

I rendiconti della Delegazione non sono stati compilati secondo i criteri richiesti per la resa di conti di cassa, registrando cioè da una parte le entrate e dall'altra le erogazioni dei fondi, man mano che questi erano stati utilizzati, ed allegando ad essi per ogni spesa il relativo documento giustificativo. Per il concetto, infatti, che la Delegazione aveva svolto una gestione complessa di riscossioni e di erogazioni di somme, come un'azienda autonoma a carattere commerciale, non si è tenuto un rigoroso conto cronologico del movimento delle spese, ma si è avuto riguardo anche allo svolgimento delle operazioni di acquisto, non riportando in uscita le somme erogate fino a quando il relativo contratto era ancora in corso di esecuzione.

In definitiva le somme portate in entrata (somministrazioni) e quelle portate in uscita (spese) sono risultate esatte e documentate.

Irregolarità formali sono state rilevate nei riguardi dell'assunzione, come in ciò che concerne la determinazione delle competenze del personale, essendo mancati gli adempimenti richiesti per il personale a carico del bilancio dello Stato.

È stato così rilevato:

a) per il trattamento economico attribuito all'ingegnere Cesare Sacerdoti — prima quale capo e poi quale consulente tecnico della Delegazione rispettivamente in dollari 2.000 mensili dal 1° maggio 1945 al 5 luglio 1949 ed in dollari 1.000 mensili dal 6 luglio 1949 al 30 giugno 1950 —, che è mancata la legittimazione formale della spesa mediante la emissione dei prescritti provvedimenti da parte dei Ministeri competenti, ai sensi dell'articolo 5 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941, e che le dette spese risultano così autorizzate soltanto in base ad una lettera del Ministro del tesoro in data 29 marzo 1946 e ad una nota n. 951168 in data 23 luglio 1949 del Ministro per il commercio con l'estero;

b) per il trattamento economico del personale, che, mentre le retribuzioni degli impiegati inferiori (archivisti, scritturali, dattilografi) corrispondevano in massima nell'ammontare (dai 200 ai 300 dollari mensili) a quelle percepite dagli impiegati di eguale grado dei vari Dipartimenti federali, il trattamento economico (stipendi, assegni straordinari e gratificazioni) dei dirigenti dei vari uffici della Delegazione era invece stato stabilito in misura alquanto superiore senza alcuna valida autorizzazione.

E per tali irregolarità sono stati sollecitati i prescritti atti formali ai fini delle determinazioni da adottare per il discarico delle somme portate a rendiconto.

Per il merito delle varie operazioni di gestione sono stati chiesti chiarimenti alle Amministrazioni interessate, onde si fa riserva di riferire in esito all'espletamento di tale istruttoria. E lo stesso va detto per alcune anticipazioni di somme, spesso rilevanti, che risultano effettuate dalla Delegazione, spesso senza la preventiva autorizzazione da parte degli organi competenti, a persone ed enti italiani operanti in America per motivi vari.

§ 2. — IL CONTROLLO SULLE SPESE FISSE

8. — *Considerazioni introduttive.* — Nella precedente Relazione si è già detto che sotto la denominazione « spese fisse » sono comprese le spese periodicamente ricorrenti che si effettuano a favore di *uno stesso creditore* in base ad importi precedentemente stabiliti ed a scadenze determinate, quali sono gli stipendi, le pensioni, i canoni, i fitti, i contributi, i censi etc. E si disse anche come tali spese si differenzino dalle altre per il sistema di pagamento.

Esse, infatti, si effettuano normalmente sulla base di *ruoli* emessi dalle Amministrazioni centrali, in esecuzione dei decreti di nomina e di promozione, dei decreti di approvazione di contratti di fitto, etc., dai quali deriva l'obbligo del pagamento di assegni, di fitti, di canoni, di censi e di ogni altra spesa di importo e scadenza fissi e determinati: fanno eccezione soltanto alcune di tali spese, come quelle riguardanti il personale delle Forze armate, per le quali si provvede con ordini di accreditamento. E i detti *ruoli* si differenziano sia dagli ordini di pagamento in favore dei creditori dello Stato (mandati), sia dalle aperture di credito in favore degli ordinatori secondari (ordini di accreditamento), perché costituiscono semplici *documenti di autorizzazione* continuativa a pagare, per ciò stesso corredati del conto corrente dei singoli creditori, e non danno luogo ai pagamenti se non a seguito e per effetto del successivo ordine di pagamento che sulla base di essi sia disposto, mediante la emissione dei *titoli di spesa* veri e propri, da ordinatori secondari provinciali, e cioè dagli Uffici provinciali del Tesoro, dopo avere accertato nei creditori la sussistenza delle condizioni a tal fine prescritte nei ruoli stessi.

Dai *ruoli* anzidetti restano, così, distinti gli « *ordinativi di pagamento* » sulle Tesorerie, che vengono emessi dai funzionari preposti agli Uffici provinciali del Tesoro, e per i quali è prescritto che la emissione debba essere fatta in base a *note nominative* compilate dai capi degli uffici per gli stipendi e per gli assegni al personale nonché per le spese di ufficio e di rappresentanza, e in base a dichiarazioni di *nulla osta*, da compilarli dai capi degli uffici statali che hanno in locazione gli immobili, per i fitti dei locali, e che gli ordinativi relativi a pensioni o ad altri assegni vitalizi e quelli relativi agli impiegati in disponibilità od in aspettativa siano corredati, ove d'uopo, dai certificati di vita, restando a carico del capo dell'Ufficio del tesoro l'accertamento e la responsabilità della esattezza delle liquidazioni e della relativa ammissione a pagamento. Ed il controllo della Corte dei conti si esercita, in via preventiva, soltanto sui *ruoli* emessi e sui *ruoli di variazione* che devono essere formati ogni qualvolta si verificano modifiche nell'ammontare delle spese stabilite con i ruoli di impianto, salvo che si tratti di variazioni dipendenti da aumenti periodici di stipendio per

anzianità di grado, poiché queste si effettuano in base alla pubblicazione, nel bollettino ufficiale del Ministero competente, del *folio d'ordine* firmato dal capo del personale, che rende esecutivi gli aumenti stessi.

Per i pagamenti effettuati non è prevista, come per gli ordini di accreditamento, la presentazione di rendiconti da parte degli ordinatori di spese fisse. E il controllo, successivo, della Corte può esercitarsi soltanto sulla base delle contabilità mensili inviate, con i titoli pagati, dalle varie Tesorerie provinciali.

A tal fine, appunto, presso la Corte dei conti deve restare una copia dei ruoli d'impianto, con i relativi conti individuali, e dei ruoli di variazione. Ed il controllo si effettua mediante lo scarico su ciascun conto individuale delle somme riscosse, accertando la esattezza e la regolarità delle imputazioni e dei pagamenti effettuati, al fine di evitare duplicati degli stessi e corrispondenze di somme non dovute, ed ha per effetto l'accreditamento o meno alla Banca d'Italia delle somme pagate, per il servizio di Tesoreria che essa disimpegna per conto dello Stato.

La funzione di controllo si presenta, quindi, per le spese fisse in un duplice aspetto in relazione alle diversità delle operazioni che ne sono l'oggetto. E basta considerare la entità delle operazioni che formano oggetto di controllo postumo nell'esame delle contabilità mensili, che comprendono centinaia di migliaia di titoli, per un importo di parecchi miliardi, ed interessano i bilanci di tutte le Amministrazioni dello Stato e i più svariati ordinamenti, perché si renda manifesta la complessità e la mole del lavoro compiuto dagli Uffici della Corte che vi sono delegati.

9. — *Stipendi, fitti, censi, canoni e contributi vari dello Stato.* — Nel periodo al quale si riferisce la presente relazione l'attività di controllo delle spese fisse attinenti a stipendi ha avuto un sensibile incremento soprattutto in conseguenza del nuovo sistema adottato per il pagamento degli assegni spettanti al personale non di ruolo.

È noto, infatti, che, in relazione alla disciplina organica dettata col decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, per il personale non di ruolo è stato modificato il sistema di pagamento degli assegni spettanti allo stesso, sostituendo ai mandati, fino allora adottati, la emissione di ruoli di spese fisse. La innovazione, suggerita dalla sostanziale assimilazione al personale di ruolo, risultante dall'anzidetta disciplina e dalla stabilità venuta a conferirsi al rapporto d'impiego non di ruolo, è stata disciplinata con semplici circolari dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (circolari n. 14297/10375/65/1/3 del 13 luglio 1949 e n. 20209/10375/65/1/3 del 17 agosto 1949), essendosi ritenuto che a tal fine non occorresse una norma legislativa. Ed è di evidenza intuitiva che essa ha aggravato i compiti dell'Ufficio della Corte preposto al controllo delle spese fisse.

Malgrado, peraltro, la penuria di personale, il controllo è stato effettuato con la dovuta diligenza ed ha dato luogo a numerosi e proficui rilievi per irregolarità o per errori emersi nei ruoli e negli ordini di pagamento, sia in ordine alla documentazione, sia in ordine alla imputazione, specialmente nel periodo della prima applicazione delle recenti disposizioni con le quali è stata ripristinata la suddivisione dei capitoli in articoli.

La entità dell'attività di controllo svolta nella suaccennata materia si riassume nel seguente prospetto:

ESERCIZIO	Numero dei ruoli pervenuti alla Corte		Numero dei rilievi fatti per				
	d'impianto	di variazione	errori di calcolo	errata imputazione	errata documentazione	altri motivi	TOTALE
1947-48 . . .	18.146	39.239	—	7.657	174	—	7.831
1948-49 . . .	10.708	37.658	1	4.453	15	4	3.473
1949-50 . . .	19.984	46.184	18	5.371	10	10	5.409

10. — *Debito vitalizio.* — Nella precedente relazione venne fatto notare che, fino a tutto l'esercizio 1942-43, il controllo sulle spese fisse relative al debito vitalizio aveva potuto effettuarsi in modo abbastanza soddisfacente, sia nei riflessi dell'esame di legittimità, sia nei riflessi di quello contabile.

Con la stessa relazione si disse delle difficili condizioni in cui venne a trovarsi il servizio a causa degli eventi bellici e del complesso e ponderoso lavoro di riordinamento delle centinaia di migliaia di partite, nonché di ricerca e di compilazione di titoli smarriti o distrutti, che dovè effettuarsi a decorrere dall'esercizio 1943-44. E fu anche accennato come la penuria quantitativa di personale avesse reso problematica, per la Corte dei conti, la possibilità di attuare un controllo che non fosse solamente contabile.

Nel triennio al quale si riferisce la presente relazione si è avuto un ulteriore aggravamento delle difficoltà per il notevolissimo incremento numerico delle partite di pensione e delle variazioni conseguite ai vari provvedimenti di miglioramento delle pensioni succedutisi in tale periodo.

Si è già detto, infatti, che il periodo anzidetto è stato contrassegnato da un continuo susseguirsi di provvidenze legislative a favore dei pensionati, che hanno man mano incrementato la spesa delle pensioni, sì che il suo complessivo importo, fra pensioni ordinarie e pensioni di guerra, ha raggiunto la cifra di quasi cento miliardi nell'esercizio 1949-50.

L'intervento di tante nuove provvidenze avrebbe dovuto portare un più assiduo intervento del controllo di legittimità nell'esame degli atti relativi. Ma il perdurare delle gravi deficienze di personale vi è stato di ostacolo, sì che anche in questo periodo il competente Ufficio della Corte ha dovuto sostanzialmente limitare la sua azione di controllo sulle contabilità mensili delle Tesorerie all'esame della documentazione e delle quietanze dei percipienti, trascurando in genere l'indagine sulla legittimità dei pagamenti effettuati.

Ne è tuttavia risultato un lavoro oltremodo ponderoso, come può rilevarsi dal seguente prospetto:

ESERCIZI	Natura delle pensioni	Numero dei ruoli pervenuti		Titoli ammessi a rimborso alla Banca d'Italia	
		d'impianto	di variazione	Numeri	Importo
1947-48 (a) . . .	ordinarie	17.168	6.532	10.934.880	18.037.966.550
	di guerra	88.846	58.996		21.564.610.631
1948-49 (b) . . .	ordinarie	16.904	6.017	11.640.980	30.633.754.896
	di guerra	76.926	69.126		37.744.515.174
1949-50 (c) . . .	ordinarie	14.127	5.387	11.850.000	47.603.666.508
	di guerra	117.709	71.806		45.483.988.373

(a) Somme recuperate, lire 371.320.
 (b) Somme recuperate, lire 782.219.
 (c) Somme recuperate, lire 412.981.

Numero dei rilievi fatti per:

ESERCIZI	errori di calcolo	errata imputazione	irregolarità formali dei titoli	mancanza di documenti	altri motivi	TOTALI
1947-48	6.445	542	9.440	270	156	16.853
1948-49	17.798	1.520	13.047	323	160	32.848
1949-50	20.151	41.724	13.675	1.528	20	77.098

§ 3. — IL CONTROLLO SUI MAGAZZINI DELLO STATO

11. — *L'attività espletata.* — Nei tre esercizi considerati nella presente relazione sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti, ai sensi della legge 11 luglio 1897, n. 256, e del relativo regolamento approvato con regio decreto 23 dicembre 1897, n. 532, i seguenti magazzini:

ESERCIZI	Magazzini dipendenti dalle Amministrazioni				
	Guerra	Marina	Interno	Pubblica istruzione	TOTALE
1947-48	427	100	—	2	529
1948-49	420	97	—	2	529
1949-50	408	99	66	2	575

Tra essi sono compresi anche i magazzini di vestiario e equipaggiamento e casermaggio per il Corpo della guardia di pubblica sicurezza, assoggettati alla predetta legge con decreto del Presidente della Repubblica in data 18 marzo 1949, n. 442, a decorrere dall'esercizio 1949-50.

Non sono stati invece sottoposti ancora al controllo della Corte dei conti i magazzini dell'Aeronautica militare, per i quali vige tuttora la sospensione disposta col decreto luogotenenziale 13 giugno 1915, n. 905. Al riguardo però il Ministero della difesa, concordando nell'opportunità di non sottrarre più oltre tali magazzini al cennato controllo, ha interessato il Ministero del tesoro perchè venga stabilita la data dalla quale dovrà avere applicazione per essi la legge suaccennata.

12. — *Cenno sommario dell'attività svolta.* — Negli esercizi dal 1947 al 1950 sono state esaminate, malgrado la scarsità del personale, 1116 contabilità, le quali hanno dato luogo a 3253 rilievi per incompletezza della documentazione, per mancanza di quietanze di versamento in Tesoreria dell'importo delle cessioni di materiali, per errori nella compilazione dei documenti e nei calcoli, per omissione di requisiti essenziali negli ordini di scarico, per riassunzione in carico di materiali indebitamente scaricati, per ricupero di somme addebitate per mancanza o deterioramento di materiali, per discordanze tra inventari ed ordini di carico e scarico, e per infrazioni a disposizioni di legge o di regolamento.

Le Amministrazioni interessate hanno ottemperato ai rilievi completando la documentazione, rettificando gli errori e le discordanze e provvedendo alle opportune regolarizzazioni.

Alla fine dell'esercizio 1949-50 dovevano ancora pervenire alla Corte dai suddetti magazzini 4613 contabilità, così ripartite:

ESERCIZI	Guerra	Marina	Interno	Pubblica istruzione	TOTALE
1936-37	—	2	—	—	2
1937-38	—	5	—	—	5
1938-39	3	6	—	—	9
1939-40	15	22	—	—	37
1940-41	208	44	—	—	252
1941-42	354	61	—	—	415
1942-43	494	98	—	—	592
1943-44	550	111	—	—	661
1944-45	199	31	—	1	231
1945-46	315	40	—	2	357
1946-47	371	75	—	2	448
1947-48	427	83	—	2	512
1948-49	420	95	—	2	517
1949-50	408	99	66	2	575
TOTALE	3.764	775	66	11	4.613

È da notare inoltre che le contabilità arretrate sono in parte andate perdute per cause dipendenti dallo stato di guerra e la loro sistemazione dovrà essere fatta con le norme di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 1180.

13. — *Osservazioni critiche sul sistema vigente.* — Nella Relazione per il quinquennio precedente si è già segnalata l'incongruenza dell'attuale sistema.

Infatti, mentre la legge assume il principio del controllo effettivo della Corte dei conti su tutti i magazzini, tale controllo è in effetti limitato a una parte soltanto dei numerosissimi magazzini dello Stato. E d'altra parte permane la inadeguatezza della forma prevista per tale controllo, essendo contemplato un controllo meramente contabile e cartolare, che appare idoneo ad attuare soltanto una vigilanza sulla regolarità dell'attività amministrativa, non essendo suffragato da quel controllo effettivo al quale s'intitola la legge 11 luglio 1897 n. 256, e che costituisce l'originaria idea ispiratrice della legge medesima.

Occorre porsi, pertanto, il problema della conservazione o meno del detto controllo, avuto anche riguardo che i conti relativi ai magazzini dello Stato, per il loro carattere di conti giudiziali, vengono sottoposti anche alla competente Sezione giurisdizionale per il discarico giudiziale. Se, poi, si ritenga che esso debba essere conservato, ai fini di una efficace tutela del vastissimo patrimonio mobiliare dello Stato, occorre disporre la estensione a tutti i magazzini ed integrare la revisione cartolare con un sindacato ispettivo, da effettuare a mezzo di ricognizioni dirette delle consistenze.

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

14. — *Nozioni illustrative dei compiti della Corte.* — Nella precedente relazione è stato già rilevato che in materia di cauzioni la Corte dei conti svolge la sua azione di controllo nei ristretti limiti di quelle prestate dai contabili che hanno maneggio di denaro o di materie dello Stato, i quali non abbiano con esso rapporto di dipendenza, essendo noto che, ai sensi dell'articolo 73 della legge di contabilità generale dello Stato, i dipendenti statali sono esonerati dal prestare cauzione.

Dette cauzioni, date in denaro o in titoli, prestate talvolta interamente dagli interessati e tal altra in tutto o in parte con fideiussione di enti speciali, quali la « Cassa mutua » per i ricevitori postali, il « Fondo di garanzia » per i ricevitori del lotto, l'Istituto nazionale delle assicurazioni per i ricevitori provinciali delle imposte, riguardano in concreto i ricevitori provinciali delle imposte, i gestori dei banchi lotto, i ricevitori postali, i magazzinieri delle privative e gli amministratori dei *Fogli degli annunci legali*, rimanendone invece escluse le cauzioni prestate dagli esattori delle imposte, che vengono approvate con decreto del prefetto in quanto servono di garanzia, più che allo Stato, ai ricevitori provinciali, cui incombe la responsabilità della riscossione.

Ma sebbene così circoscritta, l'azione di controllo della Corte dei conti è tuttavia ragguardevole, poiché le cauzioni che ne formano oggetto superano le 30.000 e le pratiche relative sono sovente molto complesse.

L'azione di controllo, opportunamente integrata dalla vigilanza di cui si riferisce nel capitolo relativo alle entrate, ma da essa distinta, si concreta nell'esame preventivo di legittimità dei decreti con cui vengono accettate le cauzioni e di quelli che ne rendono operative le variazioni (trasporti, riduzioni, costituzioni, vincoli) o ne dispongono la restituzione e, nel caso di irregolarità nelle gestioni, l'incameramento.

È noto, infatti, che senza un decreto od altro atto amministrativo vistato dalla Corte dei conti nessuna cauzione degli agenti contabili dello Stato può essere accettata, nessuna variazione può portarsi alla originaria cauzione, nessuna liberazione può avere corso, e che così si richiede un formale decreto, da sottoporsi al visto della Corte, per le espropriazioni e per gli incameramenti che debbano disporsi per condanna riportata dai contabili o per altro titolo. E la Corte, in sede di controllo di legittimità, verifica se i decreti relativi emanino dalle autorità competenti, se le cauzioni siano costituite nei modi prescritti per i vari uffici contabili, se la prestazione della cauzione o le sue variazioni siano appoggiate dai documenti a tal fine richiesti, e se le liberazioni o gli incameramenti siano disposti in conformità di legge.

15. — *Cenno sommario dell'attività esplicata nel triennio.* — Tra le questioni trattate in sede di controllo è stata già ricordata (1) quella sorta sul punto se i ricevitori provinciali delle imposte, e in genere gli agenti dello Stato, possano costituire in cauzione cartelle di credito fondiario.

E si è già detto che la questione sorse per il fatto che gli anzidetti titoli non sono contemplati nell'articolo 199 del vigente regolamento di contabilità generale dello Stato fra quelli che possono essere dati in cauzione, e che la Corte, dopo un attento esame dei precedenti legislativi in materia, ha ritenuto che anche tali cartelle possano costituire valida cauzione a garanzia degli agenti dello Stato.

Il lavoro svolto nel triennio al quale si riferisce la presente relazione si compendia nel seguente prospetto:

ESERCIZIO	Decreti di approvazione, vendita o svincolo	Decreti di nomina promozioni e trasferimenti di contabili	TOTALE	Rilievi	Ricuperi
1947-48	1.202	1.909	3.111	104	25.080
1948-49	1.081	740	1.821	138	90.150
1949-50	955	1.499	2.454	82	9.428
TOTALE	3.238	4.148	7.386	324	124.658

Anche in tale periodo la misura delle cauzioni è rimasta invariata, e cioè in un importo così modesto, in confronto al valore della moneta, da non offrire sufficiente garanzia. E ciò costituisce una grave manchevolezza, poiché, senza negare valore alle garanzie di ordine morale che gli agenti possono offrire, è buona norma, che non dovrebbe ammettere deroga, che gl'interessi dello Stato debbano essere tutelati da una sicura garanzia oggettiva per i danni che possono derivargli da irregolare gestione dei suoi agenti.

Il Ministero delle finanze ha imposto di recente una notevole maggiorazione delle cauzioni da prestarsi dai ricevitori provinciali delle imposte direttamente o con fideiussione di banche. Ed è da augurare che anche le altre Amministrazioni interessate adottino al più presto i provvedimenti necessari per l'accennato adeguamento.

§ 5. — LA VIGILANZA SULL'ATTIVITA' ISPETTIVA SVOLTA DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI

16. — *Nozioni introduttive.* — L'articolo 36 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti dispone che debbano esserle trasmesse le «relazioni dei funzionari incaricati di compiere ispezioni presso gli agenti che hanno maneggio di denaro e di altri valori dello Stato».

Con tale disposizione il legislatore ha inteso conferire alla Corte la possibilità di vigilare, attraverso l'esame delle relazioni anzidette, sull'andamento amministrativo-contabile di tutti gli enti statali. E riesce evidente che trattasi di un utile complemento dell'attività di controllo, inteso ad integrare il controllo preventivo e successivo degli atti.

Tale compito, peraltro, richiederebbe, per la sua efficienza, che si rendesse possibile il tempestivo esame delle relazioni in parola, e che quindi le Amministrazioni avessero cura di trasmettere alla Corte copia delle relazioni stesse non appena terminata l'ispezione.

In fatto, invece, e sebbene l'accennata disposizione rimonti al 1934, si è dovuto rilevare che, malgrado i solleciti fatti, molte Amministrazioni non vi hanno ottemperato.

17. — *Cenno sommario dei rilievi formulati nell'esame delle relazioni ispettive.* — L'esame di dette relazioni si appalesa utile per la possibilità che offre di rilevare le eventuali inosservanze nell'applicazione delle leggi concernenti la gestione patrimoniale e finanziaria, e di

(1) Vedasi a pag. 120 e seg. di questa Relazione.

integrare l'opera svolta in materia dal Ministero del tesoro a mezzo della Ragioneria generale, alla quale è conferita dall'articolo 29 della legge e dall'articolo 161 del regolamento di contabilità generale dello Stato la facoltà di ispezionare «qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili».

Tra i rilievi formulati in proposito sono da segnalare i seguenti:

a) giacenze di somme nelle casse in misura eccessiva in confronto del normale fabbisogno, con evidente danno dell'Erario e della circolazione;

b) mancato versamento regolare o tempestivo al bilancio dell'entrata di introiti di varia natura;

c) esistenza di sospesi di cassa, taluni di parecchi anni addietro e ammontanti talvolta a parecchi milioni, mentre è noto che tali sospesi non possono essere ammessi, poiché le Amministrazioni devono provvedere alle spese coi fondi degli ordini di accreditamento ed in base a documenti giustificativi, che devono senz'altro comprendersi nei rendiconti;

d) mancato versamento in Tesoreria di fondi sopravanzati alla chiusura dell'esercizio, in contrasto col disposto dell'articolo 61 della legge di contabilità generale;

e) mancata o ritardata inventariazione di ingenti masse di materiali;

f) mancate sistemazioni contabili ed ingenti somme, come ad esempio quelle riguardanti i soccorsi alle famiglie dei richiamati alle armi, che, pur essendo state pagate da anni dagli uffici postali e sebbene ammontanti ad alcuni miliardi, attendono ancora il rimborso da parte del Ministero dell'interno;

g) eccessiva lentezza e negligenza nei recuperi di somme dovute da enti e dipendenti;

h) utilizzazione diretta di talune entrate per fronteggiare spese che avrebbero dovuto essere sostenute con i fondi di bilancio, in contrasto con la norma di cui all'articolo 49 della legge ed all'articolo 135 del regolamento di contabilità generale dello Stato;

i) esistenza di gestioni fuori bilancio non regolarmente autorizzate ai sensi dell'articolo 170 del regolamento di contabilità generale dello Stato;

l) mancata denuncia alla Procura generale della Corte dei conti di ammanchi e malversazioni, in violazione dell'obbligo impostone dall'articolo 83 della legge di contabilità generale dello Stato.

Trattasi, come si vede, di rilievi di notevole importanza finanziaria, e che in buona parte sarebbero altrimenti sfuggiti all'esame della Corte, attraverso i normali controlli.

CAPITOLO SESTO

LE GESTIONI FUORI BILANCIO

§ 1. — IL PROBLEMA DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO

1. — *Considerazioni introduttive.* — Sotto l'aspetto intrinseco il bilancio è un documento giuridico-contabile inteso ad indicare le condizioni di equilibrio della finanza statale in un determinato periodo di gestione. Riesce, quindi, evidente che, perché tale documento raggiunga appieno il detto scopo, le entrate conseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio e le spese da sostenere per lo stesso periodo dovrebbero essere *integralmente* previste nel bilancio stesso.

Da ciò consegue che, in linea di principio, non potrebbe ammettersi che nel far luogo alle previsioni di bilancio non si tenga conto di spese pertinenti al periodo cui le previsioni si riferiscono. E ciò dovrebbe escludere la possibilità di configurare gestioni fuori bilancio.

Ma se il rispetto di questo principio fondamentale non trova ostacoli in periodi normali, in cui l'attività statale si svolge nell'ambito di specifiche finalità istituzionali delle quali è agevolmente prevedibile l'onere finanziario, diversamente avviene allorché, per circostanze eccezionali, la pubblica Amministrazione è chiamata ad intervenire in settori dell'economia nazionale, e particolarmente nel campo della produzione ed in quello della distribuzione di beni di primaria importanza per l'esistenza dei cittadini.

In tali casi l'intervento dello Stato, sebbene inteso ad una funzione di vigilanza o di controllo, non si limita all'esercizio di tali funzioni amministrative, poiché queste bene spesso sono connesse in varia guisa all'esercizio di un'azione tendente ad influire sul prezzo di vendita dei detti beni mediante corresponsione di premi, a carico dello Stato medesimo, in favore di operazioni del settore produttivo. E nelle predette circostanze, la valutazione preventiva di tutti gli elementi dei quali va tenuto conto per determinare l'entità dell'onere dello Stato,

in dipendenza degli interventi che si rendano necessari, presenta difficoltà non facilmente superabili.

Le condizioni anormali in cui vengono a trovarsi i settori economici interessati, l'aleatorietà delle produzioni, la possibilità che i prodotti ammassati vadano distrutti in conseguenza di offese belliche, sono altrettante cause di incertezza, le quali rendono pressoché impossibile previsioni di carattere finanziario. Sarà soltanto dopo trascorso un certo periodo di tempo, talvolta di più anni, che si renderà possibile una valutazione precisa di tutti gli elementi che contribuiscono a formare l'onere che deve assumersi lo Stato. E fino ad allora l'onere della gestione dei servizi del genere non può venir compreso nel bilancio.

2. — *Le gestioni fuori bilancio del periodo bellico e post-bellico.* — Ciò appunto si è verificato nel nostro Paese durante il recente conflitto e nel periodo immediatamente successivo, soprattutto in rapporto all'approvvigionamento ed alla distribuzione, al consumo dei generi essenziali all'alimentazione.

E si spiega, così, come si sia avuta la istituzione di gestioni fuori bilancio per l'ammasso di cereali e di altri prodotti indispensabili all'alimentazione, gli oneri delle quali sono stati di recente o stanno per essere valutati in via consuntiva.

In tali casi non sarebbe stato agevole per la pubblica Amministrazione costituire o gestire direttamente una fitta rete di organismi atti alla raccolta dei prodotti dei quali si manifestava penuria. E ciò va detto tanto a maggior ragione in quanto l'intervento dello Stato nei relativi settori economici doveva essere necessariamente temporaneo, onde la convenienza di servirsi all'uopo di enti estranei alla pubblica Amministrazione, i quali con piena conoscenza di tutti gli elementi inerenti alla complessa materia già svolgevano la loro attività in quei determinati settori economici ed avevano un'organizzazione che poteva consentire la necessaria snellezza di movimento; salvo ad affidare ad organi statali i compiti della vigilanza e del controllo sugli atti economici posti in essere dai detti enti.

Fra le gestioni fuori bilancio sorte nel recente passato, in dipendenza delle necessità di cui si è fatto cenno, sono da annoverare principalmente quelle concernenti le varie campagne d'ammasso dei prodotti agricoli; quella dei cereali, farina e pasta (decreto legislativo luogotenenziale 22 febbraio 1945, n. 38, e decreto legislativo 16 novembre 1945, n. 805); quella del prezzo politico del pane (decreto legislativo luogotenenziale 3 agosto 1944, n. 167, e decreto legislativo 5 aprile 1946, n. 815); e quella dei generi alimentari d'importazione (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 23 agosto 1946, n. 620).

§ 2. — LA CORTE DEI CONTI E LE GESTIONI FUORI BILANCIO

3. — *La presentazione dei rendiconti delle gestioni fuori bilancio autorizzate.* — Le anzidette gestioni, autorizzate da leggi, formano il gruppo delle gestioni fuori bilancio legali. E di esse va detto che finora sono rimaste fuori da ogni possibilità di intervento del controllo della Corte dei conti per non essere stati presentati ancora i relativi rendiconti.

Data, peraltro, la intuitiva necessità di definire l'entità dell'onere gravante sullo Stato, la Corte ha mosso ripetute e vive sollecitazioni perché vengano presentati i rendiconti stessi, in vista anche della presumibile rilevanza di tali pendenze finanziarie.

La preparazione dei rendiconti è stata da tempo iniziata dalle Amministrazioni interessate, e non può disconoscersi che trattasi di un lavoro quanto mai complesso per la vasta mole delle gestioni, svoltesi in un periodo quanto mai turbinoso della nostra esistenza nazionale, che hanno richiesto da parte delle pubbliche Amministrazioni interessate, in primo luogo, un attento studio [di tutte le situazioni determinatesi a causa degli straordinari eventi] [che] [si sono] [succeduti], [al] fine di stabilire le condizioni nelle quali hanno operato gli organismi cui furono affidati i compiti inerenti all'ammasso ed alla distribuzione dei prodotti.

Risulta alla Corte che l'esame delle singole contabilità da parte delle Amministrazioni medesime ha posto in luce tutta una varietà di rapporti amministrativo-finanziari, i quali non avrebbero potuto essere esposti in rendiconti finali, necessariamente riassuntivi, se non attraverso una classificazione intesa a raggruppare in un limitato numero di voci i fatti essenziali della gestione in rapporto alle circostanze nelle quali si sono svolti. E poiché la Corte è stata informata della laboriosa e complessa opera spiegata dalle Amministrazioni per rendere quanto più possibile completa, mediante opportuni accorgimenti, la sintesi dei vari elementi che dovranno figurare nei rendiconti, che secondo assicurazioni recenti le stanno per essere rimessi, è da prevedere che il compito della revisione ne risulterà agevolato.

4. — *Il grave inconveniente delle gestioni fuori bilancio illegali.* — Ben diverse dalle anzidette gestioni fuori bilancio, originate da provvedimenti legislativi che contemplavano l'intervento dello Stato in un periodo di emergenza per taluni settori economici di vitale importanza per la Nazione stessa, sono altre gestioni fuori bilancio, la cui esistenza è talvolta emersa dall'esame di atti afferenti alla gestione del bilancio. La istituzione di simili gestioni, non previste dalla legge e nemmeno determinate da condizioni di fatto che rendano impossibile una gestione normale, è senz'altro da riguardarsi come una grave violazione dei principi basilari della contabilità generale dello Stato.

Le entrate di siffatte gestioni sono per lo più rappresentate da riscossioni non contemplate dalla legge del bilancio, delle quali qualche Amministrazione, in violazione del divieto tassativo di cui all'articolo 49, ultimo comma, della legge e all'articolo 135 del regolamento di contabilità generale dello Stato, ha ritenuto di avvalersi per spese non espressamente previste nel bilancio stesso ovvero per integrare stanziamenti di spesa reputati insufficienti.

Simili gestioni sfuggono ovviamente a qualsiasi possibilità di controllo della Corte dei conti, la quale non può venirne a conoscenza se non in via indiretta ed occasionalmente.

La Corte, quindi, non ha potuto intervenire se non nei pochi casi in cui ha potuto desumerne la esistenza attraverso l'esame degli atti sottoposti al suo controllo. E in tali casi non ha mancato di svolgere la più attiva opera per rappresentare la esigenza che venissero eliminate.