

---

---

## PARTE SESTA

### L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

#### § 1. — IL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA (DELLA CORTE)

1. — *I provvedimenti che hanno formato oggetto dell'attività consultiva della Corte.* — La esposizione che si è fatta nella Relazione presentata per il quinquennio precedente<sup>(1)</sup> delle principali norme che disciplinano l'attività consultiva della Corte esime dal ripetere in questa sede l'indicazione di tali fonti legislative e la illustrazione del campo di applicazione delle norme stesse.

Basterà ricordare che le proposte di riforma e gli schemi di provvedimenti, sia legislativi che regolamentari, che vengono ordinariamente sottoposti al preventivo parere della Corte, si riassumono in via generale nelle seguenti categorie:

provvedimenti legislativi che comunque attengono all'ordinamento e alle attribuzioni della Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale che di controllo, per i quali il decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, ha reso obbligatorio il parere preventivo della Corte in Sezioni riunite;

provvedimenti intesi a modificare l'attuale ordinamento contabile, attesa la specifica competenza attribuita in tale materia al supremo magistrato contabile, che ebbe già a pronunciarsi, a suo tempo, a termini dell'articolo 88 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2240, sullo schema del vigente regolamento di contabilità generale dello Stato;

provvedimenti di interesse più generale che vengono sottoposti all'esame e allo studio della Corte dei conti, per la particolare posizione costituzionale attribuita alla Corte stessa nel nuovo ordinamento, fra i supremi organi dello Stato.

2. — *Il contributo dato dall'attività consultiva della Corte relativamente ai singoli provvedimenti.* — Può ancora ricordarsi che, mentre per i provvedimenti compresi nella prima delle categorie ora indicate, il campo di applicazione dell'attività consultiva della Corte è necessariamente limitato ai particolari aspetti relativi alla loro incidenza sull'ordinamento della Corte stessa, e sulla sfera e sullo svolgimento delle sue attribuzioni, tale campo di indagine viene ovviamente ad estendersi per i provvedimenti della seconda categoria, che investono l'ordinamento contabile e amministrativo, e più ancora per quelli della terza categoria, che il più delle volte portano sostanziali innovazioni all'ordinamento giuridico.

In genere, peraltro, lo svolgimento di tale attività non è stato ristretto al solo aspetto formale dei provvedimenti proposti, poiché l'esame degli stessi è stato portato anche sul contenuto sostanziale delle singole norme, tutte le volte che tale disamina poteva valere a dare un utile contributo col colmare una lacuna dello schema predisposto, evitarne eventuali incongruenze, eliminare errori, o comunque migliorare la disciplina predisposta.

L'esame della Corte è valso così in molti casi ad assicurare un più intimo coordinamento fra i provvedimenti, che venivano proposti, con i precedenti testi di legge, sia mediante il completamento delle premesse dei singoli atti normativi, sia attraverso il richiamo nei provvedimenti stessi delle precedenti norme legislative o regolamentari, specie ai fini della esatta valutazione del campo di estensione delle singole disposizioni e di una più stretta corrispondenza fra il titolo dei provvedimenti e l'oggetto delle disposizioni proposte.

Così si è sempre tenuta presente l'opportunità di evitare che materie regolamentari venissero assunte in norme legislative, poiché ne sarebbe derivata la necessità di apposite norme legislative in occasione di eventuali successive modifiche, e si è fatta presente la necessità

---

(1) *Relazione della Corte dei conti, cit., volume I., Parte 1<sup>a</sup> (Quinquennio 1942-1947), pag. 123.*

che le modifiche di norme regolamentari venissero disposte con provvedimenti formalmente regolamentari e non con semplici decreti ministeriali o interministeriali. E ciò al precipuo scopo di rendere pienamente operanti le particolari garanzie contemplate dal procedimento previsto per la formazione dei regolamenti, essendo noto che per tali categorie di atti è richiesta l'adozione di decreti del Capo dello Stato, cui spetta, a norma dell'articolo 87 della Costituzione, la potestà regolamentare, e sono inoltre richiesti il preventivo parere del Consiglio di Stato e la relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ritenendosi dalla Corte tuttora valide, per quanto attiene al procedimento di formazione di tali atti regolamentari, le disposizioni della legge 31 gennaio 1926, n. 100, che non appaiono incompatibili con la disciplina introdotta per tale materia dalla nuova Carta costituzionale.

Né si è mancato di far rilevare, ove del caso, la esigenza della preventiva audizione dei prescritti organi consultivi, e di richiedere, ove prescritto, l'esplicita menzione nei singoli provvedimenti dell'avvenuto concerto di tutti i Ministri interessati e non col solo Ministro del tesoro, come in qualche caso era avvenuto.

Per i non infrequenti progetti di delega all'Esecutivo della funzione legislativa, la Corte ha richiamato l'attenzione del Governo e delle singole Amministrazioni sulle limitazioni poste dall'articolo 76 della Costituzione a tale conferimento di poteri, richiedendo in ogni caso l'esatta delimitazione del campo della delega, tanto per quanto si riferiva all'oggetto della delega stessa quanto al periodo di tempo utile al suo svolgimento. A tale proposito, sembra opportuno segnalare che la Corte, prima ancora della entrata in vigore della Costituzione, ebbe a ritenere incostituzionale una proposta di norma intesa a rimettere al Capo dello Stato la facoltà di stabilire con proprio decreto la data di cessazione di efficacia di particolari disposizioni legislative, poiché ciò sarebbe valso a non porre alcun limite di tempo alla utilizzazione della delega in questione; mentre appariva più corretto che il termine finale di applicazione delle norme venisse stabilito in sede legislativa, e che in detta sede venisse prorogato il termine stesso ove le circostanze lo avessero richiesto. E può ancora ricordarsi che si è sempre fatta presente la necessità di una esplicita delegazione legislativa al Ministro del tesoro per l'adozione dei provvedimenti di variazione al bilancio che si rendessero indispensabili nell'esecuzione di particolari disposizioni di legge.

Una particolare menzione merita anche il rilievo, che si è avuto frequente occasione di muovere alle singole Amministrazioni, per una più tempestiva valutazione della necessità di eventuali provvedimenti di proroga. E ciò sia al fine di evitare ogni soluzione di continuità nell'applicazione delle singole norme, sia allo scopo di non incorrere nella necessità di emanare provvedimenti aventi forza di legge per proroghe tardive di termini già scaduti, dato che solo a mezzo di disposizioni legislative può disporsi retroattivamente la sanatoria della applicazione data ad una norma al di là del termine della sua scadenza.

Particolare cura si è infine posta perché negli schemi dei provvedimenti proposti non mancassero le statuizioni che potevano apparire necessarie a cautela dell'Erario. Così non si è mancato di richiedere che venissero integrate, con la prescrizione dell'obbligo del rimborso totale o parziale, a seconda dei casi, delle spese sostenute dall'Amministrazione, disposizioni relative a lavori o ad altre prestazioni che tornavano in vantaggio di particolari categorie di interessati (1); ovvero che si statuisse espressamente la necessità del conguaglio, in sede di liquidazione definitiva dei crediti verso lo Stato o in sede di determinazione dell'ammontare di contributi, sussidi e di altre provvidenze, di ogni importo eventualmente corrisposto in via anticipata a titolo di acconto, riservando in ogni caso una congrua aliquota dell'ammontare del credito alla quota di saldo, al fine di non privare l'Erario di una sufficiente garanzia in sede di liquidazione definitiva del credito stesso (2).

Né si è trascurato in tali occasioni di tener presente ogni contributo o indennizzo che potesse essere stato corrisposto anche a titolo concorrente: come nel caso del provvedimento adottato in ordine alla disciplina della riconsegna agli aventi diritto dei beni a suo tempo asportati dai Tedeschi e poi recuperati (3). Poiché, infatti, le asportazioni e le requisizioni di tali beni davano titolo a indennizzo per risarcimento di danno di guerra, si è richiesta la statuizione di un esplicito obbligo del presentatore della domanda di indicare sulla domanda stessa il prezzo di requisizione a suo tempo riscosso o gli indennizzi per rivalsa di danno di guerra eventualmente percetti, allo scopo di consentire gli opportuni conguagli ed i conseguenti eventuali recuperi; e all'uopo si è anche richiesto il necessario coordinamento fra i vari organi dello Stato competenti in materia, al fine di evitare ogni eventuale duplicazione di pagamento.

(1) Decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010.

(2) Legge 18 ottobre 1948, n. 1338.

(3) Decreto legislativo 24 aprile 1948, n. 896.

Per quanto attiene, poi, alla materiale gestione dei fondi, va segnalata la costante insistenza con cui la Corte ha chiesto il versamento integrale nelle casse di tesoreria, con regolare imputazione al bilancio dell'entrata, di ogni importo eventualmente recuperato e di ogni altro provento derivante da cessione o permuta o alienazione di beni di proprietà dello Stato (1); così come non si è mancato di richiedere, ove del caso, la comminazione di adeguate sanzioni, o almeno l'esplicito richiamo alle disposizioni vigenti in materia di responsabilità dei pubblici funzionari.

## § 2. — I PROVVEDIMENTI NORMALI CONCERNENTI L'ORDINAMENTO E LE ATTRIBUZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

3. — *Il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 589, relativo al riassetto dei servizi della Corte e alla revisione dei suoi ruoli organici.* — Per quanto si riferisce più strettamente all'ordinamento della Corte dei conti e alle sue attribuzioni, le Sezioni riunite della Corte sono state chiamate ad esprimere il loro avviso, a termini delle già richiamate norme (2), su uno schema di provvedimento predisposto per il riassetto dei servizi della Corte stessa e per la revisione dei suoi ruoli organici (3).

Le ragioni che hanno determinato l'adozione di tale provvedimento vanno ricercate nella necessità di porre il massimo organo di controllo in condizione di far fronte alle esigenze che si erano venute maturando nel periodo bellico e nell'immediato dopo guerra; quella cioè di portare a termine la revisione di tutte le gestioni di guerra, sotto l'aspetto della loro legittimità, sia generale che finanziaria, e quella di soddisfare nel modo più immediato al notevolissimo incremento dell'attività dello Stato dopo il periodo di contrazione subito durante lo svolgimento del conflitto, specialmente in ordine alla riorganizzazione dei servizi del nuovo Stato democratico ed alle pressanti necessità derivanti dall'opera di ricostruzione nazionale, ancora in corso, sia nei beni che negli ordinamenti.

Basterà all'uopo accennare alle necessità nelle quali l'Istituto si è venuto a trovare per rafforzare e rendere sempre più sollecito ed efficiente il controllo preventivo, che non ammette remore per la massa sempre crescente di provvedimenti di carattere normativo e amministrativo, cui ha dato luogo l'intensificata attività di governo, non solamente sotto lo aspetto quantitativo ma anche, se così può dirsi, sotto l'aspetto qualitativo, per le questioni del tutto nuove, complesse e di non agevole sistemazione che da tali provvedimenti traevano e traggono, tuttavia, origine, nonché alla necessità, altrettanto pressante, di rafforzare in pari tempo il controllo postumo, già oberato di lavoro per la massa di rendiconti che annualmente affluisce alla Corte in misura sempre crescente in relazione alla tendenza delle Amministrazioni, già posta in rilievo con la presente relazione, di fare un uso sempre più largo delle anticipazioni di fondi mediante ordini di accreditamento, specie nell'immediato dopo guerra, controllo postumo sul quale veniva a riversarsi tutta la massa di rendiconti arretrati e sospesi per causa di guerra che venivano ormai mano a mano reperiti, in attuazione delle norme appositamente dettate dal decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180. Necessità, quindi, di attrezzare adeguatamente, in applicazione dell'articolo 6 del menzionato decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180, gli Uffici di controllo decentrati della Corte (4) e di riorganizzare l'esercizio di tale controllo postumo anche presso la sede in appositi uffici di controllo, al fine di alleviare gli uffici del controllo preventivo di una così urgente mole di lavoro arretrato. Al che deve aggiungersi, per dare esatto conto delle esigenze che hanno determinato l'adozione del provvedimento in questione, il maggior lavoro derivato a tutti gli uffici dalla complessità dei nuovi adempimenti determinati dalla introduzione della suddivisione in articoli dei singoli capitoli di spesa di bilancio (5); la necessità di addivenire ad una più razionale distribuzione della rispettiva competenza, per quanto attiene alle attribuzioni giurisdizionali, fra la prima Sezione giurisdizionale e la Sezione speciale per il contenzioso contabile, al fine di fronteggiare la mole di arretrato che si era venuta a costituire in tale materia durante la guerra ed il maggior lavoro che sarebbe derivato dalla intensificazione del controllo postumo cui si è accennato e, infine, la neces-

(1) Decreto legislativo 12 ottobre 1947, n. 1487 e successive disposizioni di proroga (legge 6 novembre 1948, n. 1473 e legge 13 ottobre 1950, n. 926).

(2) Decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273.

(3) Divenuto poi il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 589.

(4) Decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 1949, n. 171.

(5) Decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 600.

sità di porre le Sezioni giurisdizionali competenti in materia di pensioni di guerra ed i relativi servizi di Procura generale in condizione di assolvere compiutamente ai rispettivi compiti, di primaria importanza, in relazione al notevolissimo numero di ricorsi determinati dagli eventi dell'ultimo conflitto e dalla conseguente guerra di liberazione.

4. — *La riammissione nei ruoli della Corte del personale già [passato alle dipendenze del Ministero dell'Africa italiana].* — Sempre per quanto attiene all'ordinamento dell'Istituto, la Corte è stata chiamata ad esprimere il suo parere in Sezioni riunite su un disegno di legge predisposto dal Ministero dell'Africa italiana, inteso a consentire la riammissione, ancorché in soprannumero, nei ruoli di provenienza, con il grado attualmente ricoperto e con la rispettiva anzianità di grado, dei funzionari del predetto Ministero che prima di essere compresi nei ruoli del Ministero stesso facevano parte del personale della Corte.

Il provvedimento in questione si inquadra nella serie dei provvedimenti elaborati al fine di dare definitiva sistemazione al personale che si veniva a rendere ormai esuberante ai bisogni del Ministero dell'Africa italiana, e si adeguava altresì alle norme dettate con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 1146, che autorizzava il rientro nei ruoli della magistratura ordinaria dei funzionari del ruolo direttivo coloniale che provenivano dai ruoli della magistratura stessa, onde la Corte espresse parere favorevole su tale schema di disegno di legge.

5. — *La legge 10 agosto 1950, n. 648, sul riordinamento delle pensioni di guerra.* — In materia di pensioni di guerra la Corte è stata chiamata a dare il suo parere sul disegno di legge inteso a riordinare tutte le disposizioni vigenti in materia (1).

Con le disposizioni contenute in questa legge (articolo 110) sono stati posti in più esatti termini i rapporti che intercorrono fra la Corte dei conti, organo di giurisdizione in materia di pensioni di guerra, e il Comitato di liquidazione di tali pensioni, specie per quanto attiene ai giudizi di revoca.

Il Comitato per le pensioni di guerra venne, infatti, originariamente istituito come organo consultivo del Ministro del tesoro, cui spettava poi, come spetta tuttora, adottare nella sua competenza con suoi decreti i singoli provvedimenti di pensione. Solamente nel 1923, in occasione del riordinamento dell'anzidetto Comitato, vennero conferite ad una sezione dello stesso attribuzioni contenziose in materia di revocazione e di riduzione delle pensioni (2) dandosi luogo, in tal modo, ad una giurisdizione speciale vera e propria, con esclusione della più generale competenza in materia della Corte dei conti, poiché si statuiva che contro la decisione di tale Comitato non era ammesso alcun ricorso né in via giurisdizionale né in via amministrativa.

È sembrato pertanto — ed il parere della Corte venne orientato appunto in tal senso — che l'occasione offerta dal riordinamento della materia delle pensioni di guerra fosse la sede più appropriata per ricondurre il Comitato per la liquidazione di tali pensioni alle sue originarie attribuzioni consultive, restituendo al Comitato stesso carattere puramente amministrativo, e ripristinando in pari tempo nella sua integrità la competenza della Corte dei conti su tale materia, attribuendole il potere di decidere, su ricorso dell'interessato e del pubblico ministero, sui provvedimenti ministeriali di revoca o di riduzione delle pensioni; e ciò anche al fine di porre tutta la materia in armonia con i nuovi principi costituzionali, i quali fanno divieto, come è noto, di istituire nuove giurisdizioni speciali, e nel contempo prescrivono che sia sottoposta a revisione la competenza di tutte le giurisdizioni speciali attualmente in funzione entro il termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della Costituzione.

Altre innovazioni importanti, sulle quali la Corte ha espresso parere favorevole, sono state quelle dell'istituzione di una terza sezione speciale per le pensioni di guerra e della competenza promiscua fra le tre Sezioni (articolo 116), il che rende possibile una più equilibrata distribuzione dei ricorsi fra le Sezioni medesime e un più intenso ritmo di lavoro.

6. — *Due pareri su proposte di legge di iniziativa parlamentare.* — Il provvedimento di cui al precedente n. 5 ha dato luogo ad una particolarità che è valsa a porre nel maggior rilievo gli stretti rapporti che intercorrono fra la Corte dei conti e i due rami del Parlamento, anche in ordine alla posizione costituzionale assunta dalla Corte nel nuovo ordi-

(1) Legge 10 agosto 1950, n. 648.

(2) Articolo 61 del regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491.

(3) Vedasi anche *Relazione della Corte dei conti cit.*, vol. III, pag. 120.

namento. Il parere della Corte venne infatti richiesto su di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, e non su invito di un'autorità amministrativa o di governo, ma su richiesta della stessa Presidenza del Senato, in perfetta armonia con le vigenti disposizioni di legge (1), che fanno obbligo, come è noto, di sentire il preventivo avviso della Corte in Sezioni riunite su tutti i provvedimenti che comunque vengano ad incidere sull'attribuzione e sullo svolgimento delle funzioni dell'organo di controllo.

E in attuazione di tali disposizioni anche la Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati non mancò di rilevare la necessità del parere della Corte su un'altra proposta di legge di iniziativa parlamentare che era intesa ad inquadrare nei ruoli della magistratura della Corte stessa anche il personale di concetto di grado nono, ottavo e settimo degli attuali ruoli organici.

Tale disegno di legge comportava la riduzione di quaranta posti nel grado iniziale di tali ruoli, al fine di reperire i mezzi finanziari necessari a fronteggiare il maggior onere derivante da tale inquadramento, onde la Commissione parlamentare formulò apposito quesito per accertare se potesse addivenirsi a tale riduzione d'organico in relazione alle necessità dei servizi d'istituto. E la Corte si espresse in senso contrario, facendo rilevare che la proposta riduzione dei suoi organici avrebbe gravemente inciso sull'andamento dei suoi servizi soprattutto per quanto concerneva i servizi di Procura, in relazione all'afflusso sempre crescente dei ricorsi, specie in materia di pensioni di guerra, e per quanto atteneva alle necessità indotte dal recente riordinamento del controllo postumo sui rendiconti amministrativi, sia in sede che presso gli Uffici periferici.

7. — *Il decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 1372, relativo alla semplificazione del procedimento di approvazione dei conti delle amministrazioni provinciali e comunali.* — Per quanto attiene alle materie di sua competenza, la Corte venne ripetutamente sentita in ordine all'adozione di particolari disposizioni intese a semplificare il procedimento relativo all'approvazione dei conti consuntivi delle Amministrazioni provinciali e comunali e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nel senso di limitare l'intervento del Consiglio di prefettura nel procedimento di approvazione dei conti stessi al solo caso di contestazione da parte del tesoriere delle Amministrazioni interessate o di qualsiasi altro cittadino.

Il provvedimento presentava un aspetto di particolare rilievo perché, col sottrarre alla competenza del Consiglio di prefettura l'approvazione dei conti dei tesorieri delle provincie e dei comuni e degli altri enti locali, si veniva a sostituire ad un atto giurisdizionale, quali sono le decisioni adottate in materia dai detti Consigli di prefettura, un atto puramente amministrativo, quale la deliberazione di organi delle stesse Amministrazioni interessate, e cioè dei revisori dei conti contemplati nel provvedimento in esame; e si veniva ad introdurre nella materia del conto un principio del tutto nuovo, quale quello del giudizio meramente occasionale e facoltativo in luogo del giudizio necessario, al quale è improntato il vigente ordinamento. Per quanto si riferisce più particolarmente alla sfera di attribuzioni della Corte, il provvedimento in esame veniva ad incidere sulla competenza di secondo grado della Corte dei conti, in sede di appello sulle decisioni del Consiglio di prefettura, poiché riducendosi la competenza del giudice di primo grado, col sottrarre ad esso una parte della materia del giudizio, si veniva ovviamente a ridurre anche la competenza del giudice di secondo grado.

La Corte ebbe a manifestare le più ampie riserve in proposito, ma in definitiva diede il suo assenso alla riforma proposta, tenuta soprattutto presente la necessità di dare sollecita sistemazione all'ingente quantitativo di conti arretrati che si era venuto a costituire nel corso del periodo bellico e nell'immediato dopo guerra, ed atteso anche il carattere del tutto temporaneo del provvedimento proposto, la cui efficacia veniva limitata al 31 dicembre 1950 (2). Né si trascurò di tener presente la considerazione che non sarebbe mancata l'opportunità di riesaminare e di vagliare più attentamente la riforma in parola in occasione della emanazione dei nuovi testi relativi alla legge comunale e provinciale ed alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

8. — *Il progetto di legge relativo al nuovo trattamento di quiescenza in favore degli impiegati civili dello Stato.* — Di particolare rilievo, non solamente per quanto attiene alle attribuzioni della Corte, ma per il più generale interesse di tutta la materia, fu l'esame compiuto dalla Corte in sede consultiva del progetto di legge relativo al nuovo trattamento di quiescenza in favore degli impiegati civili dello Stato.

(1) Regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273.

(2) Poi prorogata al 30 giugno 1951 in virtù della legge 22 gennaio 1951, n. 71.

Nella impossibilità di dare anche solo un cenno sommario di tutti i rilievi ed emendamenti proposti dalla Corte al menzionato testo legislativo, si accenna qui soltanto al contributo portato dalla Corte stessa allo studio delle questioni più importanti in materia.

Un primo problema riguardava la determinazione della cosiddetta base pensionabile, e cioè la determinazione degli assegni che oltre lo stipendio devono concorrere a costituire la base della liquidazione della pensione. Al riguardo la Corte ritenne che dovrebbe formare oggetto di pensione ogni assegno a carattere continuativo e permanente che venga corrisposto all'impiegato in modo uniforme come retribuzione per ordinarie prestazioni di servizio.

Ad attento studio diede luogo anche l'altro problema fondamentale in materia pensionistica, della misura degli assegni da assumere a base della anzidetta liquidazione, e cioè se sia preferibile l'adozione della media degli assegni percepiti nell'ultimo periodo di servizio, calcolato su base triennale, biennale o anche rapportato ad un minore periodo di tempo, o se non fosse preferibile il riferimento all'ultimo stipendio percepito dall'impiegato nella sua posizione di attività di servizio.

Le Sezioni riunite della Corte rilevarono che da un punto di vista razionale, ed anche sotto alcuni aspetti pratici, sarebbe stato preferibile adottare quest'ultimo criterio di liquidazione; ma si indussero a rinunziarvi per il timore che esso potesse valere ad incoraggiare il conferimento di promozioni *in extremis*, all'unico fine di far beneficiare l'impiegato di una pensione superiore. Suggestarono peraltro l'assunzione, quale base di liquidazione della pensione, della media degli assegni percepiti nell'ultimo anno, e non nell'ultimo triennio o biennio, al fine di avvicinare ulteriormente il trattamento di pensione a quello di attività di servizio.

Riguardo al limite minimo di servizio da stabilire per l'acquisto del diritto a pensione, la Corte propose l'abbassamento dell'attuale limite da venti a quindici anni, anche per porre sullo stesso piano il personale civile e quello militare, per il quale vige appunto tale più basso limite di servizio effettivamente prestato. E propose altresì di corrispondere il cinquanta per cento della media degli assegni dianzi indicati per i primi venti anni di servizio e ulteriori aumenti proporzionali, sì da raggiungere il massimo dei dieci decimi della media stessa dopo quaranta anni di servizio utile a pensione.

A numerose altre osservazioni diede luogo l'esame del provvedimento da parte della Corte sia in materia di pensione privilegiata, sia in materia di pensione di reversibilità, soprattutto per quanto attiene al trattamento degli orfani, nonché sul trattamento di buonuscita, e per quanto si riferisce al personale dimissionario. In materia poi di prescrizione si ritenne che dovesse confermarsi il principio che la prescrizione delle rate di pensione debba decorrere dal momento in cui sorge il diritto al conseguimento della pensione, in armonia con i principi generali vigenti in materia.

9. — *La legge 21 ottobre 1950, n. 990, relativa alle liquidazioni degli assegni di quiescenza ai combattenti antifranchisti.* — Sempre in materia di pensioni le Sezioni riunite della Corte ebbero a manifestare avviso contrario ad un progetto del Ministero della difesa (1), inteso ad istituire uno speciale procedimento, attraverso il giudizio di un'apposita Commissione, per stabilire la dipendenza o meno da causa di servizio del decesso e della invalidità dei combattenti antifranchisti deceduti o divenuti inabili agli effetti della liquidazione della pensione prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 1948, che ha assicurato ai combattenti antifranchisti parità di trattamento con i combattenti delle altre guerre.

E ciò appunto al fine di evitare ogni eventuale disparità di trattamento fra le anzidette categorie di combattenti, secondo il dichiarato proposito della legge, ritenendosi più idonea alla sollecita liquidazione di tali pratiche di pensione l'utilizzazione di un apposito ufficio istruttorio presso la competente Direzione generale per le pensioni di guerra.

10. — *Il trattamento economico degli ufficiali dell'Esercito e dell'Aeronautica collocati nella posizione di riserva e di ausiliaria.* — Parere favorevole fu invece dato relativamente alla proposta delle competenti Amministrazioni militari di accentrare presso i distretti militari, per quanto attiene all'Esercito, e presso i depositi della Forza assente, per quanto si riferisce all'Aeronautica, il pagamento delle competenze spettanti agli ufficiali collocati nella riserva o in ausiliaria ai sensi degli articoli 5 e 11 del regio decreto legislativo 14 maggio 1946 n. 384, per tutto il periodo durante il quale tali personali godono del trattamento contemplato dalle citate disposizioni di legge. E ciò allo scopo di evitare ogni soluzione di continuità fra il trattamento di attività di servizio e quello di disponibilità, alla stessa stregua.

---

(1) Attuato poi dalla legge 21 ottobre 1950. n. 990.

di quanto veniva già praticato per il personale della Marina; richiamandosi tuttavia l'attenzione dell'Amministrazione sui risultati negativi che tale provvedimento avrebbe potuto conseguire ai fini della sollecita liquidazione del trattamento di quiescenza con il venir meno dell'impulso ad affrettare l'esecuzione di tali adempimenti.

11. — *Uno schema di nuove norme sullo stato giuridico dei salariati statali.* — Di notevole interesse è stato uno schema di nuove norme sullo stato giuridico dei salariati statali, presentato all'esame della Corte.

Ed esso ha formato oggetto di studio soprattutto per quanto si riferiva alle disposizioni relative alla sottoposizione al controllo preventivo della Corte dei conti dei decreti ministeriali e interministeriali relativi alla determinazione del contingente dei salariati temporanei da trattenere annualmente in servizio; alla nomina ed all'assunzione in servizio di tali categorie di personale; alla loro cessazione dal servizio nonché all'inquadramento del personale anzidetto nelle categorie e classi contemplate dal provvedimento in esame; alla determinazione del salario relativo, ed alle conseguenti variazioni di tale inquadramento professionale ed economico.

### § 3. — I PROVVEDIMENTI INTESIA PORTARE MODIFICHE AL VIGENTE ORDINAMENTO IN MATERIA DI BILANCIO

12. — *Considerazioni introduttive.* — Il campo più esteso sul quale la funzione consultiva della Corte ha avuto occasione di svolgersi è stato quello relativo alle proposte di riforma e di modifica dei vigenti ordinamenti contabili, quali derivano dalla legge di contabilità generale dello Stato e dal relativo regolamento oltre che dalle numerose altre disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano la materia.

13. — *I provvedimenti legislativi di proroga al termine di presentazione al Parlamento dei rendiconti generali dello Stato per gli esercizi arretrati.* — Un problema che ha richiamato costantemente l'attenzione della Corte dei conti negli ultimi anni è stato quello relativo all'allestimento dei rendiconti generali dello Stato per gli esercizi arretrati, dal 1942-43 in poi.

L'ultimo consuntivo presentato alle Camere era, come è noto, quello relativo all'esercizio finanziario 1941-42, poiché le note vicende belliche e post-belliche avevano reso impossibile lo svolgimento delle operazioni necessarie all'approntamento dei prescritti elaborati da parte dei competenti organi dell'Amministrazione e le conseguenti operazioni di parificazione dei risultati di gestione con le scritture tenute dalla Corte, tanto che già dal gennaio 1945 il termine di presentazione al Parlamento dei consuntivi arretrati veniva stabilito al 31 gennaio dell'esercizio successivo alla cessazione dello stato di guerra (1). Tale termine venne poi prorogato al 31 gennaio successivo all'esercizio finanziario nel quale sarebbe stata conclusa la pace (2) o, più precisamente, al 31 gennaio successivo all'esercizio nel quale sarebbe entrato in vigore il trattato di pace (3), e cioè al 31 gennaio 1949, per effetto del decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, che stabilì al 16 settembre 1947 la data di entrata in vigore del menzionato trattato di pace, fino a che la legge 2 marzo 1949, n. 87, non prorogava ancora tale termine al 30 giugno 1950 per tutti i rendiconti generali arretrati, fino a tutto l'esercizio 1948-49.

In tale situazione di fatto si presentava preminente per l'Istituto l'interesse di addivenire al più sollecito approntamento delle proprie scritture, in modo da porre in grado i competenti organi contabili e di tesoreria di procedere in qualunque momento al raffronto dei risultati di gestione, quali sarebbero emersi dalle rispettive scritture, con quelli risultanti dalle scritture della Corte, e da rendere possibile alla Corte stessa di procedere in qualunque momento, con le prescritte modalità del rito contenzioso, alla parificazione ufficiale del documento contabile che riassume anno per anno tali risultati finanziari e patrimoniali, e cioè del rendiconto generale dello Stato, che appunto a tale fine il Ministro del tesoro è tenuto, a norma di legge (4), a sottoporre alla Corte prima della sua presentazione al Parlamento.

Con tali finalità la Corte allestiva un vasto piano di lavoro inteso a completare il proprio sistema di scritture anche mediante il reperimento di tutte le contabilità di tesoreria relative

(1) Articolo 1 del decreto legislativo 29 gennaio 1945, n. 64.

(2) Decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 354.

(3) Decreto legislativo 10 settembre 1947, n. 890.

(4) Articolo 77 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

ai pagamenti effettuati a carico del bilancio dello Stato nel corso dei predetti esercizi arretrati, moltissime delle quali giacevano ancora presso le singole Sezioni di tesoreria o erano andate distrutte o smarrite per causa di guerra, con la intuitiva conseguenza che in tal caso dovesse procedersi alla ricostruzione contabile di ciascuna di esse, con la produzione, ove necessario, della eventuale documentazione sostitutiva, in compiuta osservanza delle prescrizioni in vigore.

Mentre tale lavoro veniva svolto, il Ministro del tesoro rappresentava l'opportunità di non attendere la chiusura di tutti gli esercizi arretrati per cominciare a sottoporre al Parlamento i risultati di gestione dei più recenti esercizi, e manifestava il proposito di anticipare l'acquisizione delle risultanze della gestione finanziaria relativamente all'esercizio 1947-48 anche se ciò avesse richiesto una ulteriore proroga del termine di presentazione al Parlamento dei consuntivi arretrati. E nel preminente interesse assunto in tal modo dalla elaborazione dei dati relativi all'esercizio 1947-48 risiedeva appunto il motivo dell'ultima proroga di tale termine al 30 giugno 1950, di cui si è fatta menzione.

Su tale provvedimento di proroga venne richiesto il parere della Corte, e questa vi consentiva nella considerazione che esso mirava allo scopo di non far mancare per troppo lungo tempo al Parlamento i necessari elementi di giudizio sui quali poter fondare la valutazione dell'effettivo andamento della gestione finanziaria dello Stato, e soprattutto al fine di porre le Camere in condizione di tener conto dei risultati dell'esercizio 1947-48 in sede di discussione del bilancio di previsione relativo all'esercizio 1949-50, ponendo tuttavia in evidenza le difficoltà che si opponevano alla compilazione del rendiconto generale relativamente al menzionato esercizio 1947-48 prima della compilazione dei consuntivi precedenti, attesa la continuità della gestione dello Stato, attraverso i vari esercizi finanziari, continuità che viene contabilmente rappresentata dall'acquisizione in ogni esercizio dei residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti. Si conveniva pertanto nella opportunità di presentare alle Camere non il rendiconto generale, che sarebbe stato materialmente impossibile, attesa la mancanza della prescritta parificazione con le scritture della Corte e la mancanza altresì dell'accertamento di concordanza fra il conto del bilancio e quello del patrimonio, ma un semplice elaborato che, sia pure in via ufficiosa, desse sicura notizia dei risultati di gestione, ivi compreso l'accertamento dei residui provenienti dalla competenza del predetto esercizio 1947-48 e da trasportare all'esercizio successivo, fermo restando l'obbligo della parificazione in sede ufficiale del rendiconto generale anche relativamente a tale esercizio 1947-48 non appena tale documento contabile fosse stato approntato dai competenti organi della Ragioneria generale. Ed a tale riguardo, nel precisare che l'elaborato in questione non poteva assumere altra veste che quella di un documento contabile non formale, che in nessun caso poteva considerarsi sostitutivo del prescritto rendiconto generale, si manifestava l'avviso che per queste stesse considerazioni non si rendesse a rigore necessaria la emanazione di apposite norme di legge per disciplinare la presentazione al Parlamento di tale elaborato.

Approntato l'elaborato anzidetto nei termini assegnati, tanto per quanto si riferiva all'esercizio 1947-48 quanto per il successivo esercizio 1948-49 e successivamente anche per il 1949-50, gli Uffici della Corte portavano contemporaneamente a termine in poco più di un anno, per la parte di propria spettanza, il primitivo piano di lavoro con la definitiva sistemazione di ben sei esercizi arretrati, dal 1943-44 al 1948-49, provvedendo anche al materiale scarico contabile di tutti i titoli estinti nonché all'approntamento e alla trasmissione ai competenti organi di ragioneria e di tesoreria dei prescritti elaborati riassuntivi dei pagamenti effettuati nel corso di tali esercizi e delle relative dichiarazioni di discarico, ponendosi in tal modo in grado di effettuare, nel corso dell'esercizio 1949-50, la parificazione formale del rendiconto generale per il 1942-43, che era stato allestito nel frattempo dalla Ragioneria generale dello Stato, e di procedere alla presentazione alle Camere entro il 30 giugno 1950 della Relazione illustrativa sull'attività svolta dalla Corte e sui risultati di tale attività per il primo quinquennio degli esercizi arretrati, dal 1942-43 al 1946-47.

Il lavoro compiuto fece sì che nel maggio del 1950, richiesta dal Tesoro del suo parere sulla proposta di prorogare ulteriormente al 30 giugno 1951 il termine per la presentazione al Parlamento dei menzionati rendiconti generali relativi agli esercizi arretrati, fino a tutto il 1949-50, la Corte poté far presente che, mentre si rendeva conto delle fondate ragioni che inducevano l'Amministrazione a differire la presentazione dei consuntivi al Parlamento, soprattutto in dipendenza delle materiali difficoltà di approntamento in veste tipografica dei voluminosi e laboriosi elaborati e attesa anche la concomitante esigenza di allestire contemporaneamente gli elaborati relativi ai dati di gestione per i tre ultimi esercizi 1947-48, 1948-49 e 1949-50, riteneva che lo stato avanzatissimo dei lavori presso i propri uffici avrebbe resa possibile la definizione dei conti arretrati a tutto il 1949-50 anche prima del termine proposto del 30 giugno 1951.

14. — *Una proposta di proroga del termine per la trasmissione delle contabilità di tesoreria.* — Il suaccennato eccezionale lavoro di allestimento delle scritture relative agli esercizi arretrati valse a porre in luce talune deficienze nel servizio di tesoreria, soprattutto per quanto si riferiva all'esatta compilazione da parte di qualche Sezione di tesoreria provinciale delle relative contabilità mensili e alla tempestiva trasmissione delle contabilità stesse. Richiamata l'attenzione dei superiori organi di tesoreria, sia centrali che provinciali, sulla osservanza dei termini regolamentari, tali deficienze sono state in grandissima parte eliminate.

Essendosi peraltro lamentato ancora qualche ritardo nella trasmissione delle contabilità relative al debito vitalizio da parte delle Sezioni di tesoreria e degli Uffici provinciali del tesoro più gravati di lavoro, il Ministero del tesoro sottopose all'esame della Corte la proposta di prorogare dal 5 al 15 di ogni mese il termine assegnato dalle Istruzioni generali per i servizi del tesoro per la trasmissione alla Corte stessa delle varie contabilità mensili di tesoreria, attesa la ristrettezza del limite di tempo lasciato dalle norme in vigore ai menzionati organi periferici per la compilazione di tali laboriose contabilità.

E per le considerazioni esposte la Corte si dichiarò in linea di massima favorevole allo spostamento di tale termine, manifestando tuttavia l'avviso che, ad evitare gli inconvenienti determinati dall'attuale termine di cinque giorni, che in effetti risultava troppo ristretto per molti uffici, poteva ritenersi sufficiente portare il termine a dieci giorni; e ciò anche per evitare ogni intralcio agli altri adempimenti di servizio cui le stesse tesorerie sono tenute, soprattutto in relazione al pagamento delle pensioni che vengono a scadenza il 13 di ogni mese (1).

15. — *I provvedimenti intesi ad assicurare la revisione delle contabilità e dei rendiconti arretrati per cause di guerra.* — Altro problema che ha costantemente richiamato l'attenzione della Corte negli ultimi anni è stato quello della revisione dei rendiconti e delle contabilità, che si erano venuti accumulando durante il periodo bellico e nell'immediato dopo guerra, e la massima parte dei quali o non era stata ancora prodotta dai funzionari delegati o si trovava ancora giacente presso le singole Amministrazioni.

Si trattava di una ingentissima mole di conti che interessava quasi un decennio della vita finanziaria dello Stato e che esigeva un imponente lavoro di revisione e un complesso lavoro di sistemazione contabile, non ulteriormente differibile. E non essendosi, giustamente, ritenuto di addivenire a provvedimenti di sanatoria generale, come già era stato fatto in analoghe circostanze, al termine del primo conflitto mondiale, si rendeva necessario che l'anzidetto lavoro venisse compiuto parallelamente alla chiusura dei vari esercizi finanziari e alla compilazione dei relativi rendiconti generali, senza peraltro trascurare in alcun modo le pressanti esigenze, ognora crescenti, dei servizi ordinari, indotte dalla rapida ripresa dell'attività dello Stato, dopo la temporanea stasi determinata dalle sfortunate vicende belliche e dalla susseguente opera di ricostruzione materiale e morale del Paese.

Per far fronte a tali straordinarie esigenze la Corte ha secondato il Ministero del tesoro nell'intendimento di decentrare per quanto possibile l'opera di reperimento e di revisione dei conti comunque arretrati per causa di guerra, sia allo scopo di rendere più spedita la raccolta di tali conti e delle relative documentazioni, e più immediata, localmente, la contestazione di eventuali irregolarità con lo svolgimento delle relative istruttorie, e sia al fine di alleviare gli Uffici centrali della massa di adempimenti straordinari che non avrebbe potuto non influire dannosamente sullo svolgimento dei servizi ordinari. E per le stesse considerazioni la Corte ha dato il suo fattivo apporto alla preparazione e alla definitiva redazione dei provvedimenti che hanno portato alla devoluzione ad appositi Uffici regionali, rispettivamente, di riscontro e di controllo, delle attribuzioni delle Amministrazioni centrali, degli organi di ragioneria centrale e della Corte dei conti in materia di revisione e di discarico di tali conti arretrati (2), alla costituzione di tali Uffici decentrati (3), nonché alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi di sua competenza presso i propri Uffici decentrati di controllo già in funzione presso i Provveditorati regionali alle opere pubbliche (4), ed alla costituzione ed al funzionamento dei particolari Comitati, previsti dall'articolo 4 del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180, per l'esame delle documentazioni sostitutive di quelle andate distrutte o smarrite per cause connesse con lo stato di guerra (5).

---

(1) Articolo 876 delle Istruzioni generali sui servizi del tesoro (decreto ministeriale 30 giugno 1939).

(2) Decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 1180.

(3) Decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 1059.

(4) Decreto Presidenziale 2 marzo 1949, n. 171.

(5) Decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 610.

Non altrettanto favorevole la Corte si è mostrata invece nei riguardi della proposta formulata dal Ministero del tesoro di rendere permanente tale servizio di revisione decentrata dei rendiconti e del relativo scarico amministrativo e contabile.

È parso infatti alla Corte che tale decentramento, se poteva ritenersi giustificato dalle eccezionali circostanze nelle quali dovevano svolgersi le operazioni di reperimento e di raccolta della notevolissima mole di conti arretrati che si era venuta a costituire per cause immediatamente connesse con lo stato di guerra, non altrettanto poteva esserlo per i rendiconti e per le contabilità relative ai più recenti esercizi finanziari, dato che questi, una volta ripristinati gli ordinari procedimenti amministrativi e contabili, venivano a svolgersi in condizioni di assoluta normalità. Ed in mancanza di un'adeguata esperienza dei vantaggi indotti dal decentramento si è ritenuto che non potesse aversi la certezza che la revisione decentrata dei rendiconti e delle relative contabilità potesse svolgersi con eguale economia di personale e di mezzi e con maggiore efficacia di quanto non sia dato conseguire attraverso una organizzazione accentrata, ad immediato contatto con le scritture che vengono assunte in via preventiva, nel corso stesso dello svolgimento dell'esercizio, e di ogni altro dato contabile relativo allo svolgimento di ogni singola gestione. Nè d'altra parte è parso che potessero trascurarsi le resistenze manifestate in più occasioni da molte Amministrazioni alla devoluzione ad organi periferici delle attribuzioni di revisione di competenza delle Amministrazioni centrali, sia ai fini dell'accertamento del buon uso fatto dai funzionari delegati delle somme ad essi accreditate e delle relative responsabilità, e sia in ordine alle superiori funzioni ispettive ed organizzative proprie ad ogni Amministrazione centrale in relazione alle esigenze dei rispettivi servizi e ai criteri assunti nello svolgimento delle attribuzioni di propria competenza per il conseguimento dei rispettivi fini di pubblico interesse.

In ogni caso, per quanto riguarda più particolarmente il controllo della Corte dei conti, si è osservato che questo può esercitarsi con maggiore competenza ed efficacia sulla base di una ripartizione dei rendiconti per materia e per Ministeri fra i diversi magistrati e funzionari addetti, anziché negli uffici periferici, senza alcuna differenziazione, dalle poche unità disponibili.

Per tali motivi la Corte ha ritenuto quanto meno prematura la proposta di rendere permanente la organizzazione decentrata per la revisione dei rendiconti, e si è indotta a consentire soltanto nella estensione delle norme d'eccezione dettate per la revisione dei conti arretrati agli esercizi finanziari 1947-48 e 1948-49 (1).

16. — *Il decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 600, relativo alla ripartizione in articoli dei capitoli di spesa di bilancio.* — Di particolare importanza sono stati, nel periodo che forma oggetto della presente relazione, due schemi di decreti predisposti dal Ministero del tesoro e sottoposti al parere della Corte, legislativo l'uno, a modifica della legge di contabilità generale, e di carattere regolamentare l'altro, a modifica del relativo regolamento, intesi ad estendere a tutti i capitoli di bilancio la obbligatorietà della ripartizione in articoli, che nel vigente ordinamento era rimasta soltanto per le spese relative alle opere pubbliche e alle costruzioni di strade ferrate.

Il provvedimento, di notevole rilievo dal punto di vista della struttura del bilancio e del suo funzionamento, veniva motivato con la necessità di una politica di rigida economia nelle spese, imposta dalle condizioni della finanza statale, e, conseguentemente, di un più rigoroso controllo sulla utilizzazione dei fondi di bilancio da parte delle singole Amministrazioni. E sotto tale profilo le proposte del Ministero del tesoro non potevano non trovare consenziente la Corte dei conti, la quale peraltro non ha potuto esimersi dal manifestare qualche timore circa l'intralcio che da tale innovazione avrebbe potuto derivare allo svolgimento dei vari servizi, dati gli inconvenienti verificatisi in passato.

La ripartizione in articoli degli stanziamenti disposti sui vari capitoli di spesa aveva infatti già formato oggetto dell'articolo 36 della legge di contabilità generale del 17 febbraio 1884 e dell'articolo 182 del relativo regolamento del 4 maggio 1884, ma tale suddivisione non aveva dato buona prova all'atto pratico, onde la legge di contabilità generale del 18 novembre 1923 non ebbe a farne cenno, e il relativo regolamento del 23 maggio 1924 lasciò alla facoltà dei Ministri di provvedere a una ripartizione interna, delle somme stanziare, fra le varie direzioni generali ed i servizi di ciascun Ministero.

Gli inconvenienti che portarono all'abbandono dell'articolazione dei capitoli di spesa si concretano, in particolare, in una maggiore complessità nelle scritture, con un conseguente

---

(1) Legge 15 marzo 1950, n. 119.

aumento di lavoro e una maggiore necessità di personale per gli organi contabili e di controllo; in intralci derivanti dalle continue variazioni negli stanziamenti dei vari articoli, con conseguenti maggiori difficoltà e ritardi nella compilazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti generali, data anche la difficoltà d'ordine pratico di predisporre, elaborare, concertare con il Ministro del tesoro, registrare presso la Corte e pubblicare in tempo utile i provvedimenti di variazione negli stanziamenti dei vari articoli, specie nel caso di adozione dell'esercizio provvisorio; per non parlare, infine, delle maggiori spese di stampa richieste per la pubblicazione di elaborati molto più complessi e più voluminosi.

Il timore che tali inconvenienti avessero a riprodursi, almeno in parte, proprio nel momento in cui da tante parti si auspicava l'avviamento ad una maggiore semplicità nei procedimenti amministrativi e ad una maggiore speditezza nell'azione amministrativa, fu prospettato dalla Corte, facendo anche presente che la più agevole possibilità di stornare fondi da un articolo all'altro dello stesso capitolo, prevista dagli schemi predisposti, avrebbe potuto indurre le Amministrazioni ad istituire capitoli di spesa sempre più complessi per poi avvalersi il più ampiamente possibile della facoltà di storno mediante semplici decreti interministeriali, i quali sarebbero stati bensì soggetti a registrazione presso la Corte, ma non avrebbero potuto evitare che una parte sempre più cospicua delle somme stanziata in bilancio venisse sottratta al sindacato preventivo del Parlamento.

Si rilevava inoltre che il numero dei capitoli veramente pletorici per ciascun bilancio può dirsi modesto. E questo complesso di considerazioni induceva la Corte a dubitare dell'opportunità di una consimile riforma di carattere generale, e a prospettare se non fosse più conveniente limitarsi a suddividere gli stanziamenti dei capitoli più complessi in due o tre nuovi capitoli di spesa, e disporre in tal modo di un bilancio che avesse a presentare qualche capitolo in più dell'attuale, ma che offrisse in compenso sufficienti requisiti di specializzazione ai fini della esatta determinazione della spesa, senza per ciò dover ricorrere alla suddivisione in articoli di tutti i capitoli di spesa dei vari bilanci ministeriali.

Si osservava infine che gli schemi predisposti contemplavano una norma transitoria intesa a stabilire che per l'esercizio allora corrente (1947-48) la ripartizione in articoli dovesse limitarsi ai soli fondi disponibili alla data di entrata in vigore del provvedimento proposto, e che ciò portava la necessità di precisare il concetto di somma disponibile, e cioè se con tale espressione si volevano indicare le somme non ancora impegnate o solamente quelle non ancora erogate, nel quale ultimo caso un gravissimo intralcio sarebbe derivato a tutta la gestione del bilancio allora in corso in dipendenza della massa di adempimenti che le Amministrazioni avrebbero dovuto compiere per la ripartizione in articoli degli impegni già assunti dall'inizio dell'esercizio, per l'impianto di nuove scritture, per l'annullamento degli ordini di accreditamento non ancora estinti all'atto della riforma e per la riproduzione di nuovi titoli nel corso dell'esercizio per le somme non ancora utilizzate. Ed in accoglimento dei rilievi della Corte la ripartizione in articoli dei capitoli di spesa ebbe inizio solamente con il successivo esercizio 1948-49 (1).

#### § 4. — I PROVVEDIMENTI INTESI A PORTARE MODIFICAZIONI AL VIGENTE ORDINAMENTO IN MATERIA DI MODALITÀ DI EROGAZIONE DELLE SPESE DELLO STATO

17. — *L'atteggiamento della Corte dei conti nei confronti delle varie norme intese ad estendere l'utilizzazione degli ordini di accreditamento.* — Con particolare frequenza sono stati presentati per il parere della Corte schemi di provvedimenti intesi ad ampliare l'impiego degli ordini di accreditamento o mediante l'estensione di tale forma di pagamento a categorie di spese per l'erogazione delle quali la legge di contabilità generale non prevede l'uso dei fondi accreditati o, per le spese già contemplate a tale fine dalla legge di contabilità, attraverso l'aumento dei relativi limiti di somma.

È noto che il ricorso a tale sistema di erogazione delle spese dello Stato è disciplinato in modo particolare dall'articolo 56 della legge di contabilità generale, che ne limita l'impiego a determinate categorie di spese, tassativamente elencate nello stesso articolo di legge, e per molte di esse lo ammette soltanto nei casi in cui l'uso del mandato diretto si manifesti incompatibile con le necessità del servizio. A sistema normale per i pagamenti dello Stato viene

---

(1) Articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 600.

in tal modo assunto il mandato diretto, e cioè l'ordinativo di pagamento emesso sulle casse di tesoreria e intestato direttamente al creditore dello Stato, mentre all'ordine di accreditamento viene assegnato carattere eccezionale e sussidiario.

Lo sfavore con il quale il vigente ordinamento considera tale eccezionale forma di pagamento trova la sua ragione nel sistema di garanzie di gran lunga maggiori che offre il mezzo di pagamento del mandato diretto. È stato già notato, infatti, nel corso della presente Relazione che i mandati vengono sottoposti a un compiuto controllo preventivo da parte degli Uffici di controllo della Corte e non sono ammessi a pagamento presso le casse di tesoreria se la spesa che ne forma oggetto non è riconosciuta regolare in tutti i suoi aspetti, giuridici, finanziari e contabili. Il controllo preventivo sugli ordini di accreditamento si limita invece ai soli aspetti esteriori del titolo, alla sua intestazione, alla imputazione, alla generica disponibilità di fondi in bilancio, alla osservanza dei vigenti limiti di somma: in altri termini, agli aspetti meramente contabili della erogazione, mentre il controllo sulla effettiva utilizzazione delle somme accreditate viene rimandato in sede postuma ed è effettuato soltanto con l'esame del rendiconto dei fondi ricevuti in accreditamento che danno a tale scopo i singoli funzionari delegati.

Ogni estensione dell'impiego degli ordini di accreditamento a nuove categorie di spese o a una più cospicua parte delle spese stesse, attraverso l'aumento dei limiti previsti per ciascuna categoria di esse, viene quindi a risolversi nel trasferire al controllo postumo di mero rendiconto spese che altrimenti sarebbero sottoposte al controllo preventivo della Corte, unico mezzo efficiente per l'esercizio del sindacato di legittimità delle pubbliche spese. Nè questo è il solo inconveniente, poiché ad esso se ne aggiungono altri e di non minore rilievo nei riflessi della generale situazione finanziaria e della circolazione monetaria in specie, quale quello della immobilizzazione di somme ingenti presso le casse di tesoreria o presso i vari funzionari delegati.

Queste ragioni tutte hanno sempre indotto la Corte a contrastare la estensione dell'uso degli ordini di accreditamento, cercando di contenere queste anticipazioni di fondi nei limiti delle più strette esigenze di servizio e del più stretto fabbisogno, e di richiamare all'osservanza delle norme a termini delle quali i funzionari delegati non possono ottenere nuove anticipazioni se prima non abbiano reso il conto delle somme in precedenza accreditate.

Si è dovuto invece notare che molto spesso le richieste di estensione di tale sistema e le proposte di rimozione dei limiti di somma nella sua utilizzazione per determinate spese non trovano fondamento in effettive esigenze di servizio, e si rivelano perciò come indice preoccupante di disfunzione o di disorganizzazione amministrativa, quando non appaiono come un preordinato proposito di sottrarre una gestione ai normali controlli costituzionali di legittimità.

Il più frequente argomento con il quale si giustificano tali richieste di deroghe ai procedimenti ordinari è quello dei ritardi che il controllo preventivo verrebbe a comportare nella liquidazione e nella erogazione di spese che rivestono carattere di particolare urgenza, ma l'argomento rivela la sua inconsistenza ove si tenga presente che i ritardi risultano invece dovuti alla lentezza dell'iter di formazione dei provvedimenti e dei titoli di spesa, che si svolge per intero presso gli organi amministrativi e vi si trascina spesso per lunghissimi mesi, mentre i tanto deprecati indugi cui darebbe luogo il controllo preventivo della Corte si riducono in effetti a pochi giorni per i decreti di autorizzazione delle spese e gli altri atti d'impegno e a pochissimi per i titoli di spesa, come i ripetuti accertamenti esperiti presso gli Uffici della Corte hanno potuto confermare (1).

La Corte non ha peraltro disconosciuto che in casi del tutto particolari, ed in specie nelle eccezionali circostanze nelle quali l'Amministrazione si è trovata spesso ad operare negli anni più recenti, potessero ritenersi giustificate le deroghe richieste.

Tali sono stati ad esempio i casi in cui trattavasi di dover procedere alla corresponsione di numerosissimi contributi o sussidi di importo molto modesto a estesissime categorie di aventi diritto, sparsi talvolta su tutto il territorio dello Stato, poiché rendevasi evidente che l'emissione di molte migliaia di titoli di spesa da parte delle Amministrazioni centrali poteva essere eccessivamente laboriosa e poteva ostacolare il preminente interesse pubblico di far pervenire tempestivamente i soccorsi deliberati, come nel caso del risarcimento dei danni arrecati dalle alluvioni dell'autunno del 1949 alle piccole aziende agricole di varie provincie del Mezzogiorno (2), dei contributi corrisposti nelle zone interessate alla lotta contro le cavallette (3). Così quando

---

(1) Vedasi retro, a pag. 26 e seg.

(2) Legge 4 novembre 1950, n. 985.

(3) Decreto legislativo 19 marzo 1948, n. 232.

occorre provvedere per le più urgenti spese di soccorso in favore dei profughi o di danneggiati politici, che si erano in particolare rese necessarie in dipendenza della situazione eccezionale nella quale si erano venute a trovare talune zone di confine (1); o per assicurare la corresponsione alla debita scadenza dei compensi per lavoro straordinario spettante al numerosissimo personale di ruolo e non di ruolo in servizio presso gli uffici periferici (2) o la paga settimanale dovuta al personale salariato assunto per esigenze di ordine temporaneo alle dipendenze dei predetti organi periferici (3). E in ciò si convenne tanto a maggior ragione poiché in tali casi la liquidazione delle somme dovute dallo Stato veniva ad effettuarsi con criteri molto semplici, improntati ad assoluta automaticità, in relazione alle effettive prestazioni di lavoro.

Così, per analoghi motivi, si è consentito nel ricorso al sistema degli ordini di accreditamento per la corresponsione delle competenze spettanti al numerosissimo personale insegnante straordinario, al fine di evitare il gravosissimo lavoro d'impianto da parte della Amministrazione centrale di migliaia di ruoli di spese fisse ed il conseguente non indifferente ulteriore lavoro di aggiornamento mediante frequentissimi ruoli di variazione (4); e così ancora per la corresponsione delle retribuzioni dovute al numerosissimo personale non di ruolo (5) prima che l'introduzione di nuove norme legislative (6) avesse conferito a tali categorie di personale quella stabilità di impiego che è apparsa in prosieguo di tempo sufficiente a consentire la utilizzazione del menzionato sistema dei ruoli di spese fisse per tali pagamenti a scadenza determinata (7); e non meno opportunamente nel caso in cui il ricorso ai fondi accreditati si appalesava di evidente vantaggio per l'Erario, come per le spese d'ordine che si risolvono in un maggior gettito nelle entrate, e nel caso in cui veniva richiesto l'aumento dei limiti per la corresponsione degli aggi agli esattori delle imposte (8) e infine per la più sollecita sistemazione degli scoperti che si erano venuti a costituire presso vari istituti bancari, in dipendenza di gestioni del tutto particolari, al fine di evitare l'ulteriore maturarsi di interessi passivi a carico dell'Erario, come nel caso della regolazione delle anticipazioni effettuate all'Ufficio nazionale statistico economico dell'agricoltura (U.N.S. E.A.) per le relative gestioni di ammasso (9).

18. — *Limitazioni poste alla utilizzazione degli ordini di accreditamento.* — Non sorprende pertanto il fatto che la Corte abbia frequentemente negato il suo assenso a tali deroghe alla legge di contabilità quando il ricorso al sistema degli ordini di accreditamento non appariva giustificato da effettive esigenze di servizio o dell'interesse dell'Erario.

Ma anche nei casi in cui il ricorso a tale sistema di pagamento con ordini di accreditamento è apparso giustificato, la Corte non ha mai consentito nella rimozione pura e semplice di ogni limite di somma nella concessione delle menzionate anticipazioni di fondi ed ha avuto cura di contenere tali limiti nei confini più rigorosi, sulla scorta del più oculato accertamento delle effettive esigenze di servizio, anche al fine di non pregiudicare eventuali risoluzioni di carattere generale intese ad adeguare alle mutate condizioni della circolazione monetaria il sistema generale di limiti contemplato dalle vigenti norme di contabilità generale.

Per lo stesso motivo si è sempre insistito per l'attribuzione di un carattere eccezionale ai provvedimenti al riguardo adottati, richiedendo costantemente l'esplicito richiamo, nelle norme che venivano proposte, alla clausola dell'articolo 56 della legge di contabilità, che consente il ricorso agli ordini di accreditamento solo quando l'uso del mandato diretto risulti del tutto incompatibile con le necessità dei servizi. E ciò al fine di non precludere in nessun caso la possibilità di provvedere con i normali mezzi di pagamento, anche quando veniva consentito l'uso degli accreditamenti.

Allo scopo, poi, di ricondurre l'azione delle Amministrazioni negli ordinari procedimenti contabili e amministrativi, si è sempre richiesta l'assegnazione di termini ben definiti all'efficacia delle norme d'eccezione proposte, quando non si è ritenuto più opportuno di far limi-

---

(1) Legge 24 novembre 1948, n. 1437; legge 18 ottobre 1949, n. 767.

(2) Decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 509, legge 21 agosto 1949, n. 625, e legge 29 gennaio 1951, n. 37.

(3) Legge 12 dicembre 1950, n. 1046.

(4) Legge 30 novembre 1950, n. 1000.

(5) Decreto legislativo 22 settembre 1947, n. 1084, e legge 30 novembre 1950 n. 1000.

(6) Decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207.

(7) Vedasi a pag. 203 di questa Relazione.

(8) Decreto legislativo 29 ottobre 1947, n. 1538.

(9) Decreto legislativo 29 ottobre 1947, n. 1538.

tare la utilizzazione dei fondi accreditati alla sola corresponsione di acconti, riservando le quote di saldo all'ordinario sistema di pagamento, e cioè al mandato diretto, allo scopo di assicurare lo svolgimento del più compiuto controllo preventivo prima della definitiva sistemazione del rapporto debitorio dello Stato, come nel caso della corresponsione delle competenze arretrate dovute al personale dipendente dal Ministero dell'Africa italiana rimpatriato (1).

Particolare menzione merita al riguardo l'utilizzazione fattasi della organizzazione degli uffici decentrati di controllo, col consentire l'impiego delle anticipazioni di fondi ai funzionari delegati, ma col prescrivere l'obbligatorietà della registrazione, e quindi del «visto», presso i locali uffici di controllo della Corte, per gli ordinativi di pagamento e per i buoni di subanticipazione emessi su tali anticipazioni da parte dei singoli funzionari delegati, estendendo il sistema già attuato per le spese di competenza dei Provveditori regionali alle opere pubbliche (2) a quelle accreditate agli Ispettorati compartimentali dell'agricoltura per il finanziamento delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario (3).

Ed il sistema intermedio, che si è venuto in tal modo a conseguire, si è subito dimostrato di indubbia efficacia e suscettibile, a quanto può ritenersi, di ulteriore sviluppo, poiché mentre vale in ogni caso a consentire la necessaria e tempestiva provvista di fondi per le singole opere, viene d'altro lato ad assicurare localmente, e quindi con il minimo indugio, il più compiuto controllo preventivo sulla utilizzazione delle somme accreditate ai singoli funzionari delegati, riducendosi in tal modo al minimo anche la necessità da parte dei menzionati funzionari delegati di procedere a subanticipazioni in favore di funzionari sub-delegati, atteso il sollecito corso che l'organizzazione del controllo decentrato è in grado di assicurare agli ordinativi diretti emessi dagli stessi funzionari delegati in favore degli aventi diritto.

19. — *I risultati conseguiti.* — Che tale diuturna opera della Corte in ausilio del progressivo riordinamento di tutti i servizi non sia rimasta priva di risultati positivi è provato in modo evidente dalla considerazione già fatta che, mentre nell'esercizio 1943-44 l'ammontare delle spese erogate attraverso gli ordini di accreditamento aveva raggiunto il *settantuno per cento* del totale delle spese effettuate a carico del bilancio dello Stato con mandati diretti e con ordini di accreditamento, tale percentuale è venuta a ridursi nel corso dell'esercizio 1949-50 al *quarantasette per cento*, sicché le spese effettuate con mandati diretti, e sottoposte pertanto al controllo preventivo, di gran lunga più efficiente, ammontavano in tale esercizio al cinquantatré per cento (4).

20. — *L'impegno e l'erogazione delle spese relative alle opere pubbliche.* — Ad un particolare provvedimento legislativo ha dato luogo, per suggerimento della Corte, l'estensione alle opere pubbliche di bonifica e di sistemazione idraulico-forestale di bacini montani, nonché ai lavori di ripristino delle opere pubbliche di bonifica distrutte o danneggiate dalla guerra, della speciale facoltà contemplata dall'articolo 28 del regio decreto 23 settembre 1920, n. 131 — e poi estesa, in virtù dell'articolo 15 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, a tutte le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici — di trasportare all'esercizio successivo per la parte inestinta gli ordini di accreditamento emessi nel corso degli esercizi precedenti.

Gli ordini di accreditamento rimasti in tutto o in parte inestinti alla fine dell'esercizio devono essere, come è noto (5), annullati o ridotti all'importo effettivamente utilizzato salvo ad essere rinnovati, per le spese che si rendono ancora necessarie, nel nuovo eser-

---

(1) Legge 18 ottobre 1948, n. 1338.

(2) Decreto legislativo 14 giugno 1945, n. 355.

(3) Legge 14 febbraio 1949, n. 38, e 23 aprile 1949, n. 165.

(4) La percentuale delle spese effettuate con ordini di accreditamento emessi a carico del bilancio dello Stato è stata più precisamente la seguente nel corso dei vari esercizi arretrati: *68 per cento* nel 1942-43; *71 per cento* nel 1943-44; *35 per cento* nel 1944-45; *63 per cento* nel 1945-46; *54 per cento* nel 1946-47; *49 per cento* nel 1947-48; *47 per cento* nel 1948-49 e parimenti del *47 per cento* nel corso dell'esercizio 1949-50. Nel corso dell'esercizio 1950-51 tale percentuale delle spese effettuate a carico del bilancio dello Stato con ordini di accreditamento si è andata ulteriormente riducendo al *quaranta per cento*, sicché quella relativa ai pagamenti effettuati con mandati diretti è aumentata al 60 per cento.

(5) Articolo 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

cizio finanziario. Tali operazioni contabili comportano ovviamente un indugio che non consente ai funzionari delegati di effettuare alcun pagamento prima di ricevere i nuovi accreditamenti sul nuovo esercizio. L'inconveniente non presenta particolari aspetti di gravità per le altre Amministrazioni, le quali hanno modo di provvedere tempestivamente, all'approssimarsi della chiusura dell'esercizio o su segnalazione dei dipendenti funzionari delegati, alla emissione sul nuovo esercizio finanziario delle nuove anticipazioni ancora occorrenti. Esso invece si presenta di particolare gravità per l'Amministrazione dei lavori pubblici, la quale deve assicurare la continuità dei finanziamenti di numerosissime opere, molto spesso a carattere pluriennale e per importi ingentissimi. E ciò non tanto per le spese afferenti alla parte ordinaria del bilancio, per le quali prevale il concetto della periodicità della spesa, e quindi della rinnovazione dell'impegno all'inizio di ciascun esercizio, quanto per le spese di parte straordinaria, che il più delle volte impegnano, per la vastità delle opere e dei programmi dei lavori, anche futuri esercizi finanziari.

Il procedimento ordinario di riproduzione per la parte inestinta nel nuovo esercizio degli ordini emessi nell'esercizio precedente potrebbe, infatti, comportare per molte opere la interruzione, sia pure temporanea, dei pagamenti agli appaltatori e la sospensione delle paghe agli operai addetti ai lavori che vengono effettuati in amministrazione diretta. E le disposizioni ora richiamate sono state dettate appunto dalla necessità di ovviare ai menzionati inconvenienti.

Le stesse ragioni valgono ovviamente anche per le opere di bonifica. Ma poiché l'articolo 1458 delle Istruzioni generali sui servizi del tesoro limita tassativamente l'anzidetto trasporto di fondi agli ordini emessi a carico dei bilanci della spesa del Ministero dei lavori pubblici e dell'Azienda autonoma della strada, le disposizioni suaccennate si rendevano inapplicabili ai lavori di bonifica, dopo il passaggio di tali opere alla competenza del Ministero dell'agricoltura.

Per tale motivo appunto si rese necessaria l'adozione di un particolare provvedimento per l'estensione delle norme in parola dapprima alle opere di bonifica di competenza del Ministero dell'agricoltura (1), e successivamente anche alle spese di parte ordinaria, con carattere pluriennale, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (2).

Il carattere continuativo, o comunque pluriennale, di tali spese è valso anche a giustificare il consolidamento degli stanziamenti di bilancio della predetta Azienda autonoma per le spese di manutenzione ordinaria delle strade e per le altre spese che si sarebbero rese necessarie alla riparazione o prevenzione di danni alle strade stesse (3); così come era valso a determinare l'adozione di analoga disposizione per le spese straordinarie relative alle opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1946-47 (4).

È noto, infatti, che i provvedimenti legislativi che autorizzano le spese relative alle maggiori opere pubbliche vengono spesso ad impegnare notevoli somme a carico del bilancio dello Stato per più esercizi finanziari, al fine di assicurare il totale finanziamento delle opere, mentre i relativi stanziamenti annuali vengono disposti in relazione all'effettivo fabbisogno di cassa, e cioè in relazione al costo presuntivo dei lavori da effettuare in ciascuno esercizio, fermo restando l'impegno al proseguimento dell'opera, e quindi al suo finanziamento nei futuri esercizi. E ciò appunto per evitare lo stanziamento in bilancio di fondi di importo ingentissimo, che siano poi destinati ad essere erogati in un lungo periodo di tempo, quale si rende necessario per condurre a termine opere di considerevole mole, come le opere portuali, quelle stradali, idrauliche, e via dicendo.

Da ciò, pertanto, il carattere cosiddetto *consolidato* di tali stanziamenti, i quali, in luogo di costituire un'economia dell'esercizio, per la parte inerogata o non formalmente impegnata, vengono trasportati nel conto dei residui dei successivi esercizi finanziari fino al completamento dell'opera, o almeno fino a quando non ne sia venuta meno la necessità; cosicché può avvenire, come in fatto accade, che a spese impegnate in esercizi precedenti debba provvedersi con fondi di cassa stanziati in conto competenza, oppure che a spese impegnate durante l'esercizio debba farsi fronte con somme che, per essere state stanziare negli esercizi precedenti, figurano fra i residui.

Tale facoltà non solo non è contemplata né dalla legge né dal regolamento di contabilità generale, ma rende anche inoperante la disposizione dell'articolo 36 della legge di contabilità

---

(1) Decreto legislativo 20 marzo 1948, n. 700.

(2) Legge 16 marzo 1951, n. 232.

(3) Articolo 41 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547.

(4) Decreto legislativo 30 settembre 1947, n. 1374.

generale dello Stato, la quale fa obbligo di tenere il conto dei residui nettamente distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere impegnata sui fondi della competenza e viceversa. La necessità di legittimare l'adozione di tali particolari criteri per le spese in parola rese pertanto imprescindibile l'emanazione dei menzionati provvedimenti legislativi, che hanno trovato consenziente, per le ragioni indicate, la Corte dei conti, la quale non ha mancato peraltro di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di contenere gli stanziamenti di bilancio in misura più aderente al reale fabbisogno ed alla capacità di assorbimento di ciascun esercizio finanziario, e di fare in modo che le nuove iscrizioni di stanziamento venissero disposte utilizzando possibilmente le varie autorizzazioni di spesa nell'ordine cronologico delle rispettive leggi di autorizzazione, sì da passare allo svolgimento di una determinata autorizzazione di spesa solamente dopo aver esaurito le autorizzazioni concesse con le leggi precedenti.

21. — *La estensione del sistema dei ruoli di spese fisse ai pagamenti delle retribuzioni dovute al personale non di ruolo.* — Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, che ha assicurato, come è noto, stabilità di impiego al personale non di ruolo, la Corte è stata chiamata a dare il suo parere circa la estensione del sistema dei ruoli di spesa fissa al pagamento delle retribuzioni dovute a tali categorie di personale.

E poiché con la conseguita stabilità di impiego erano venute in effetti a cessare le ragioni che avevano in precedenza sconsigliato l'utilizzazione nella specie di tale sistema di pagamento, la Corte ebbe a convenire nella opportunità di tale estensione, tanto più che il sistema di pagamento mediante i ruoli di spese fisse offre, ai fini del controllo, garanzie maggiori di quelle contemplate per i semplici ordini di accreditamento. Fu ovviamente lasciato fuori dell'applicazione del menzionato sistema di pagamento con i ruoli il personale la cui permanenza in servizio avesse conservato carattere del tutto precario, come quello retribuito a paga oraria o giornaliera, in base alla effettiva prestazione di lavoro.

Riguardo alle modalità di attuazione di tale riforma si ebbe ad osservare che l'articolo 62 della legge di contabilità già prevedeva espressamente l'impiego dei ruoli per il pagamento degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenza determinati, quali dovevano ormai considerarsi le retribuzioni in parola, e che pertanto, per la estensione di tale mezzo di pagamento alle retribuzioni anzidette, non si rendeva a rigore nemmeno necessaria l'emanazione di un'apposita norma di legge, come l'Amministrazione mostrava di ritenere.

22. — *I provvedimenti di adeguamento del sistema generale dei limiti di valore e di somma al mutato valore d'acquisto della moneta.* — In materia attinente ai pagamenti la Corte è stata udita anche sullo schema del provvedimento legislativo che ha aumentato di venti volte i limiti originari di somma contemplati nella legge e nel regolamento di contabilità generale, nelle leggi e regolamenti di contabilità speciali o in disposizioni che a tali norme si riferiscono nonché, in particolare, quelli previsti dall'articolo 18 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (1); così come era stata udita in occasione della decuplicazione degli stessi limiti di valore e di somma operata con i decreti legislativi 17 luglio 1947, n. 902, e 22 settembre 1947, n. 1133.

Atteso il constatato aumento del volume della circolazione monetaria, la Corte si è espressa favorevolmente su tali aumenti, che venivano ad adeguare tutti i limiti di competenza dei vari organi amministrativi, consultivi e di controllo e le speciali facoltà contemplate dai singoli procedimenti alle mutate condizioni generali del mercato.

Si è ritenuto, tuttavia, di dover richiamare l'attenzione degli organi di governo sulla opportunità di evitare troppo frequenti aumenti del sistema generale di limiti vigente, al fine di non pregiudicare in alcun modo le misure deflazionistiche poste in atto per la flessione dei prezzi.

Per le stesse considerazioni si è dato parere favorevole alla istituzione di nuovi maggiori tagli di buoni del Tesoro nonché sulla proposta di consentire per qualsiasi ammontare gli investimenti in titoli di rendita nei casi di successione di minori, di vincoli dotali e simili; sulle norme intese ad agevolare le operazioni di cassa e la liquidazione delle ritenute erariali da versare al bilancio dell'entrata attraverso la semplificazione del procedimento di arrotondamento dei pagamenti, che veniva anch'esso adeguato alle mutate condizioni della circolazione monetaria (2) e su più particolareggiate disposizioni intese ad agevolare le operazioni di tesoreria, quale quella intesa ad alleviare il già troppo gravoso servizio del Debito vitalizio col consentire di indicare

---

(1) Decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 18.

(2) Decreto legislativo 31 dicembre 1947, n. 1734, e legge 21 novembre 1949, n. 888.

negli ordini di pagamento delle pensioni ordinarie con una unica cifra globale l'importo della rata di pensione e quello del relativo assegno di carovita per tutti i mesi dell'esercizio, tranne che per il mese di luglio di ciascun anno e per altri mesi nei quali abbiano a verificarsi variazioni negli importi anzidetti, in analogia a quanto già veniva praticato per gli assegni di attività di servizio e per le relative quote di carovita che facevano carico a uno stesso capitolo del bilancio della spesa dei vari Ministeri.

#### § 5. — ALTRE MATERIE SOTTOPOSTE ALL'ESAME DELLA CORTE IN SEDE CONSULTIVA

23. — *Proposte relative alla formazione di un apposito e distinto testo legislativo per le norme relative ai contratti pubblici ed ai beni patrimoniali dello Stato.* Di particolare rilievo è stata una proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri intesa a raccogliere in un unico distinto testo legislativo tutte le disposizioni concernenti la disciplina dei beni patrimoniali dello Stato e quelle relative ai contratti stipulati dallo Stato medesimo.

Pur apprezzando lo spirito informatore della proposta, la Corte ebbe al riguardo ad osservare che non sembrava consigliabile la separazione delle disposizioni relative alla disciplina dei beni patrimoniali dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato in cui trovansi presentemente raggruppate, dato anche che tale sede appare allo stato la più appropriata ove si tenga presente la stretta connessione esistente fra la gestione patrimoniale dello Stato e quella finanziaria del bilancio. Né tale connessione si presenta come meramente formale, giacché ogni variazione nel patrimonio dello Stato viene ad incidere anche sulla gestione del bilancio, così come la stessa gestione del bilancio non può non riflettersi sulla situazione patrimoniale dello Stato, tanto che non riesce possibile procedere alla compilazione del rendiconto generale dello Stato senza avere una esatta cognizione della consistenza del suo patrimonio.

Ove poi si consideri che le norme relative ai beni, che si incontrano nei menzionati testi di contabilità, non si riferiscono tanto alla loro disciplina giuridica, quanto alla loro conservazione e alla loro custodia ed amministrazione, e che tali norme si presentano perciò non tanto come un sistema autonomo di principi generali, quanto come un complesso di più minute prescrizioni amministrative e contabili, talvolta anche molto dettagliate, dettate soprattutto nel regolamento di contabilità, e cioè nella più appropriata sede regolamentare, appare ancor meno giustificata, allo stato, la progettata separazione dai testi di contabilità generale delle norme in parola.

Per la materia dei contratti si riconosceva che militerebbero ragioni più attendibili per la progettata riforma. Ma a prescindere dalla considerazione che la formazione di un distinto testo legislativo limitato alla sola materia contrattuale potrebbe apparire forse sproporzionata al suo contenuto, la Corte osservava che le norme della legge e del regolamento di contabilità generale relative ai contratti, più che statute principi di diritto sostanziale, tendono ad una idonea tutela del pubblico denaro attraverso la disciplina degli acquisti, delle alienazioni, degli affitti, delle prestazioni, delle forniture e dei lavori, poiché in dipendenza di tali rapporti somme considerevolissime vengono impegnate sul bilancio dello Stato e poscia erogate dall'Erario, tanto che in nessun caso potrebbe mancare nella sede attuale o la ripetizione delle norme che si volevano raggruppare in un distinto testo legislativo o il continuo richiamo delle norme stesse.

Per tali considerazioni la Corte si manifestava di avviso contrario alla proposta separazione di tali norme dalla legge di contabilità generale.

24. — *Proposte intese a derogare alle norme vigenti in materia contrattuale.* — Altra proposta sulla quale la Corte si è espressa in modo nettamente contrario, e che poi non ha avuto seguito, è stata quella — avanzata il 24 agosto 1947 dal Ministero della difesa — intesa a semplificare i procedimenti contemplati in via ordinaria in materia contrattuale per quanto si riferiva agli approvvigionamenti e all'equipaggiamento delle Forze armate e degli altri corpi organizzati militarmente al servizio dello Stato. E ciò al fine di ovviare alle difficoltà che l'Amministrazione assumeva di incontrare nel procacciarsi le relative forniture, soprattutto a motivo della instabilità dei prezzi di mercato e degli indugi che caratterizzano l'azione amministrativa nella stipulazione, nell'approvazione e nella registrazione dei relativi contratti.

A tale scopo si proponeva, in sostanza, di consentire all'Amministrazione centrale militare di ordinare l'esecuzione dei contratti prima ancora della loro approvazione e del loro perfezionamento; di corrispondere acconti fino alla concorrenza dei nove decimi dell'opera prestata o del materiale o delle merci fornite mediante fondi anticipati con ordini di accreditamento ai funzionari delegati, salvo a provvedere al pagamento della quota di saldo mediante mandati diretti,

e di autorizzare infine, in casi di assoluta urgenza, l'acquisto in economia di merci già pronte per l'immediato uso esclusa l'osservanza di ogni formalità, fino all'importo di dieci milioni di lire.

Nel rilevare che non appariva consigliabile consentire l'acquisto in economia, senza alcuna formalità, delle merci pronte all'uso, sia pure entro il limitato importo di dieci milioni di lire, nei casi di assoluta urgenza, attesa la facilità di dare in pratica la interpretazione meno restrittiva alla norma in parola, la Corte ebbe a porre nella dovuta luce la inopportunità di una disposizione intesa a consentire la corresponsione di acconti di importo così cospicuo, e cioè fino ai nove decimi dell'importo delle forniture effettuate e dei lavori eseguiti, specie ove si tenga conto che tali pagamenti avrebbero avuto luogo allo scoperto della prescritta approvazione del contratto e della registrazione del decreto di approvazione. E ciò tanto più nel caso in cui i mandati di saldo per il residuo decimo avessero avuto corso prima ancora del discarico delle singole anticipazioni; ed anche a volere prescindere dalle difficoltà d'ordine pratico che si sarebbero incontrate nella ricostruzione di ogni singolo rapporto contrattuale attraverso le varie anticipazioni, disseminate in successivi rendiconti e mescolate in ciascun rendiconto ad altre e diverse partite.

Le più ampie riserve furono poi manifestate dalla Corte per quanto si riferiva al principio posto a base della proposta, quello cioè di dare esecuzione anticipata ai pubblici contratti, prima della loro approvazione, ponendo nel dovuto rilievo la considerazione che l'applicazione di tale principio, se aveva potuto trovare giustificazione in circostanze del tutto eccezionali, quali quelle connesse con le esigenze indotte dallo sforzo bellico di un conflitto in atto, non poteva averne con il graduale ritorno alla normalità. Né apparivano convincenti le ragioni addotte per perpetuare un sistema che, adottato in via d'eccezione per le particolari circostanze determinate dalla guerra, rendeva praticamente inoperanti, per la loro tardività, quei controlli gerarchici e costituzionali che sono posti a presidio e a garanzia della legittimità degli atti dell'Amministrazione e a tutela degli interessi dell'Erario, quali l'approvazione ministeriale e il visto della Corte dei conti, tanto più che le esigenze dei fornitori avrebbero potuto trovare la loro soddisfazione, a giudizio della Corte, nel quadro delle provvidenze disposte in materia di revisione dei prezzi.

Per le anzidette considerazioni la Corte ebbe ad esprimere parere contrario alla proposta, manifestando anzi, con l'occasione, il timore che la concessione di facoltà sempre più ampie all'Amministrazione in materia contrattuale si sarebbe in definitiva risolta in una ulteriore causa di ristagno nel procedimento di stipulazione e di perfezionamento dei contratti stessi, facendo venir meno ogni incentivo ad affrettarne il corso.

E per le stesse ragioni, anche in altre occasioni la Corte ebbe a richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sulla opportunità di evitare il conferimento ad organi dipendenti di facoltà troppo ampie in materia contrattuale, quali l'approvazione dei contratti e la delega di firma degli atti di impegno e dei titoli di spesa in eccedenza ai limiti vigenti — come era stato proposto, ad esempio, in uno schema di provvedimento legislativo inteso ad istituire presso il Ministero della difesa un apposito ispettorato per la bonifica degli immobili dagli ordigni esplosivi residuati di guerra — specie nel caso in cui i contratti stessi erano sottratti all'esame del Consiglio di Stato, rilevando ancora che in ogni caso si rendesse necessaria la determinazione di adeguati limiti di valore o di somma per l'esercizio di tali facoltà.

25. — *La prestazione delle cauzioni contrattuali mediante fideiussione bancaria.* — Sempre in materia di contratti un provvedimento di particolare rilievo, sul quale la Corte ebbe ad esprimere parere favorevole, fu quello relativo alla modifica dell'articolo 54 del regolamento di contabilità generale (1) nel senso di consentire la prestazione delle cauzioni richieste dalle predette norme di contabilità mediante la semplice fideiussione di un istituto bancario di notoria solidità in luogo della duplice fideiussione già contemplata dalle stesse norme, la cosiddetta fideiussione con approbatore, e cioè la fideiussione del fideiussore, di cui è anche cenno negli articoli 1940 e 1948 del vigente Codice civile. E ciò per la considerazione che tale duplice fideiussione, del tutto antiquata ed ormai di ben scarsa applicazione pratica, non sembrava potesse offrire allo Stato maggiori garanzie, per il caso di inadempienza da parte dell'obbligato principale, di quanto non potesse offrirne la semplice fideiussione di un solido organismo finanziario, quale una banca d'interesse nazionale o un istituto di credito di diritto pubblico.

---

(1) Decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1948, n. 1309.

26. — *Applicazione dei criteri della quantità e del valore nelle contabilità dei materiali.* — Ripetutamente la Corte ebbe ad occuparsi, sia in sede di emanazione del decreto legislativo 18 febbraio 1948, n. 366, che in occasione delle successive proroghe (1), della difficoltà, fatta presente dalle Amministrazioni militari, di tenere, nelle particolari circostanze indotte dall'immediato dopo guerra, i conti dei materiali pertinenti a ciascuna Amministrazione sulla base del duplice criterio della quantità e del valore, secondo le vigenti norme di contabilità generale; e ciò soprattutto in dipendenza della inapplicabilità nelle predette circostanze dei relativi nomenclatori.

Tali nomenclatori si rivelavano infatti ormai del tutto antiquati, mentre il rimodernamento delle dotazioni, dell'equipaggiamento e del munizionamento delle Forze armate in dipendenza dell'impiego di nuovi materiali e di nuove armi, sia per le nuove forniture belliche che per la cessione di materiali residuati di guerra da parte delle Forze armate alleate, più che un aggiornamento, già difficoltoso per se stesso, richiedeva in effetti la compilazione di nuovi nomenclatori e l'allestimento di nuove tabelle da valere come base sicura per un congruo periodo di tempo per le complesse operazioni contabili che si riferivano alla gestione dei materiali.

Attese le materiali difficoltà che rendevano particolarmente laborioso l'allestimento di tali elaborati, la Corte ebbe a dare il suo assenso ad una temporanea deroga al menzionato adempimento, nel senso di consentire la tenuta dei conti relativi ai materiali col solo criterio della quantità, a prescindere cioè da ogni indicazione del valore monetario dei materiali stessi, in vista anche dell'affidamento che veniva dato dalle Amministrazioni interessate per il sollecito approntamento dei nuovi nomenclatori e delle nuove tabelle; non senza peraltro far presente che l'introduzione di nuove armi e di nuovi materiali non poteva indurre l'abbandono di un sistema di scritture che si presenta insostituibile nell'attuale ordinamento contabile.

Infatti, se il principio di riferire il valore di ciascun bene all'unità monetaria conserva la sua indiscutibile efficacia come mezzo inteso a rappresentare ciascun bene nella sua reale consistenza economica ai fini di una esatta rilevazione patrimoniale, la funzione assicurata da tale criterio computistico assume un rilievo ancora maggiore nel sistema generale di scritture delle pubbliche contabilità, in quanto vale a rendere omogenee quantità del tutto eterogenee, quali sono per loro natura le varie categorie dei beni materiali, riducendo i beni stessi ad un unico comune denominatore, che è il loro valore monetario. Tanto che è solo attraverso l'accennata riduzione dei vari beni ai loro valori monetari che si rende possibile l'organizzazione di scritture sintetiche riassuntive, assolutamente indispensabili in un'azienda delle dimensioni di quella dello Stato, sia per quanto concerne gli svariatissimi accertamenti contabili e sia, in definitiva, per l'approntamento del conto patrimoniale della azienda stessa.

Ed all'uopo, senza peraltro soffermarsi sulle indiscutibili agevolazioni offerte dalla indicazione del valore di ciascun bene sia ai fini dell'accertamento e della rilevazione contabile delle innumerevoli variazioni in aumento e in diminuzione dei beni in carico, si poneva lo accento sulle esigenze poste dalla dimostrazione dei punti di concordanza fra il conto del bilancio e quello del patrimonio, di cui è cenno all'articolo 146 del regolamento di contabilità generale, che risulta intesa a stabilire la necessaria corrispondenza fra le due parti del rendiconto generale dello Stato, e cioè fra il conto finanziario e quello patrimoniale.

Cosicché l'applicazione al loro valore monetario, lungi dal rappresentare una complicazione superflua dell'attuale ordinamento, si risolve in effetti in un criterio eminentemente semplificatore, anche in ordine all'accertamento delle singole responsabilità contabili e amministrative, specie per quanto attiene alla compilazione e all'esame del conto giudiziale cui sono tenuti per disposizione di legge i magazzinieri e gli agenti contabili dello Stato.

---

(1) Legge 4 novembre 1950, n. 916.