
PARTE SETTIMA

PROPOSTA DI VARIAZIONI E RIFORME PER IL PERFEZIONAMENTO DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI

1. — *La collaborazione della Corte alla produzione del diritto.* — La continua evoluzione dell'ordinamento giuridico, tanto più intensa nell'attuale fervore di riforme sia costituzionali che amministrative, induce spesso l'effetto che vecchi istituti o regolamenti o singole norme abbiano a trovarsi superati dai principi assunti o da situazioni nuove, sì da dar luogo a perplessità o a difficoltà di applicazione e da richiedere, quindi, un aggiornamento legislativo. Si aggiunga che talora anche le leggi più recenti, poste al vaglio della loro applicazione, appaiono imperfezioni e lacune che reclamano nuove statuizioni.

Ciò spiega perché l'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti prescriva che la Corte stessa, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, esponga, fra l'altro, le variazioni e le riforme che ritiene opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro, dato che essa, attraverso la diuturna attività di controllo, appare particolarmente qualificata a rilevare le anzidette esigenze.

Si attua così una fattiva collaborazione col Parlamento e col Governo nel campo della produzione del diritto. L'azione dell'Istituto in questo importante campo non si manifesta solo attraverso la Relazione annuale, ma si svolge in modo permanente, normalmente per iscritto, ma non di rado anche verbalmente, con rilievi formulati in sede di controllo, con la partecipazione dei suoi magistrati alle Commissioni di studio che predispongono i testi delle più vaste riforme (esempio: riforme burocratiche, riforma della contabilità di Stato, ecc.) e con i pareri delle Sezioni riunite sugli schemi di leggi predisposti.

In questa sede si fa cenno soltanto di alcune particolari materie, rispetto alle quali i vari Uffici di controllo hanno avuto occasione di segnalare, in rapporto a concreti provvedimenti sottoposti al loro esame, la necessità di un aggiornamento normativo.

§ 1. — NORME RELATIVE AL PERSONALE.

2. — *Posizione giuridica dei dipendenti civili scomparsi in operazioni belliche.* — Nella precedente Relazione fu segnalata la esigenza che si regolasse la posizione giuridica degli impiegati civili delle pubbliche Amministrazioni scomparsi in operazioni belliche, e di cui non si abbiano più notizie. Ed al riguardo si osservava che, anche a voler ammettere nell'Amministrazione la potestà di eccitare la richiesta di dichiarazione di morte presunta da parte dei competenti organi del Pubblico Ministero, per detto personale, ai sensi degli articoli 58 e seguenti del Codice civile, si ravvisava tuttavia la necessità di una norma che disciplinasse la situazione correlativa agli effetti del rapporto d'impiego, anche in vista della eventualità che il dipendente, cancellato dai ruoli in dipendenza della sentenza che ne dichiarasse la morte presunta, avesse poi a far ritorno o a dare notizia di sé.

Tali voti sono stati ora accolti nella legge 1° ottobre 1951, n. 1140, che al riguardo ha dettato una compiuta disciplina con gli articoli 1, 2 e 5.

3. — *Stato giuridico dei salariati dello Stato.* — Nella complessa e delicata materia del rapporto d'impiego dei salariati dello Stato è da tempo avvertita la necessità della emanazione di un organico testo di norme rivolto a disciplinare lo stato giuridico di questa numerosa classe di prestatori d'opera allo Stato, il cui numero si è particolarmente accresciuto negli ultimi tempi, di pari passo con l'accresciuta estensione dell'attività sociale da parte della pubblica Amministrazione.

La materia è ancora disciplinata da vecchie norme generali, che male si inquadrano nei principi che informano l'attuale disciplina del lavoro, e da numerose norme particolari, il cui coordinamento riesce assai difficile ed è causa di frequenti illegittimità e di conseguenti rilievi da parte della Corte, la quale fin dal 9 aprile 1949, a Sezioni riunite, ha espresso il suo parere favorevole su un disegno di legge che conteneva al riguardo un testo organico di norme.

4. — *Il personale delle S. E. P. R. A. L.* — Si segnala altresì la necessità di apposite norme le quali disciplinino la situazione giuridica del personale delle S. E. P. R. A. L.

Sul problema della situazione giuridica di detto personale gravi ragioni di dubbio sono emerse per il fatto che le norme dettate col decreto 31 gennaio 1945 del Presidente del Consiglio per la organizzazione delle S. E. P. R. A. L. stabilivano fra l'altro che esse avessero « autonomia amministrativo-contabile ognuna con proprio Collegio amministrativo, sottoposto a *vigilanza e controllo* dell'Alto Commissariato (per l'alimentazione), e Collegio sindacale », poiché tale configurazione, e in particolare la previsione di un proprio Collegio amministrativo, di un proprio Collegio sindacale e di una vigilanza e d'un controllo da parte dello Stato parrebbero indici di un'autonomia giuridica, che varrebbe ad escludere nel personale dipendente la qualifica di personale non di ruolo dello Stato. D'altra parte ogni S. E. P. R. A. L. era ordinata sulla base di un proprio regolamento, nel quale si prevedeva, fra l'altro, che il personale assunto contraesse direttamente con la Sezione stessa apposito rapporto d'impiego, che induceva la cessazione di ogni rapporto precedente, e si statuiva la costituzione per ciascuna S. E. P. R. A. L. di un apposito fondo di previdenza, alimentato da un contributo mensile in parte tratto dalle percentuali o quote che le S. E. P. R. A. L. erano autorizzate a riscuotere sui prezzi dei prodotti immessi al consumo nella provincia, al fine di far fronte alle loro necessità finanziarie.

Il problema ha formato oggetto di esame da parte del Consiglio di Stato, che anche in sede giurisdizionale ha ritenuto di affermare che il detto personale debba essere riguardato come personale non di ruolo dello Stato. Alcune più recenti manifestazioni del Consiglio di Stato stesso farebbero pensare, peraltro, che l'affermazione non sia stata intesa nel senso assoluto che inizialmente poteva attribuirvisi, tanto che il detto Consesso non esitava a concludere che si rendesse necessario un intervento del legislatore per risolvere i complessi quesiti indotti dal grave problema. D'altra parte la esigenza di disposizioni normative, del genere di quelle emanate per il personale già dipendente dal soppresso Ufficio statistico economico dell'agricoltura (U. N. S. E. A.) con la legge 22 febbraio 1951, n. 64, appare incontestabile in quanto una eventuale assunzione nell'ambito dell'ampio *genus* del personale non di ruolo dello Stato pone vari problemi di adattamento, già segnalati dalla Commissione centrale per l'avventiziato, ed inoltre induce la esigenza di particolari statuizioni in ordine al passaggio allo Stato degli anzidetti particolari fondi di previdenza, essendo ovvio che la relativa regolamentazione, investendo diritti di natura patrimoniale, non potrebbe aversi se non con un provvedimento legislativo.

La esigenza, adunque, di un intervento del legislatore si rende evidente, e la sua urgenza è indotta dall'applicazione in atto delle norme esecutive per l'attuazione dei ruoli transitori, istituiti per la sistemazione del personale non di ruolo dello Stato.

5. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero degli affari esteri.* — Si appalesa utile e doveroso regolare con nuove norme il trattamento giuridico ed economico del *personale locale* in servizio presso le rappresentanze all'estero. Esso infatti va indubbiamente considerato come « personale non di ruolo », e pertanto dovrebbe essere ammesso a godere gli aumenti quadriennali e gli altri benefici recentemente introdotti per tale categoria di personale. Ma la speciale regolamentazione giuridica vigente per esso richiede a tal fine l'emanazione di apposite norme.

Parimenti sentita è la necessità di regolare con apposite norme la posizione di quegli *insegnanti, collocati a disposizione del Ministero degli esteri per prestare servizio presso le scuole italiane all'estero*, i quali sono destinati invece a prestare servizio in Italia, in istituti o collegi per i figli di Italiani all'estero. Tale destinazione, che viola gli articoli 14, 15 e 19 del testo unico 12 febbraio 1940, n. 74, è stata più volte oggetto di rilievo da parte della Corte, che ha finora soprasseduto dall'assumere un atteggiamento rigorosamente aderente alla legge per le reiterate promesse di un regolamento legislativo della materia, che però non si è ancora avuto.

6. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero della difesa.* — L'articolo 131 della legge 9 maggio 1940, n. 370, prevede, a favore degli ufficiali inferiori dell'Esercito che abbiano raggiunto 17 anni di servizio ed abbiano partecipato alla guerra 1915-1918, uno speciale bene-

ficio consistente nell'attribuzione dello stipendio di 1° capitano. Tale articolo nella sua precisa e tassativa formulazione costituisce una norma di diritto singolare, che non può essere estesa agli ufficiali che abbiano partecipato a guerre successive, e pertanto la Corte si è trovata nella necessità di negare la registrazione a numerosi decreti con i quali si applicava estensivamente la sopra detta norma. Ciò tuttavia rende ostensiva la necessità di un intervento legislativo, al fine di eliminare una diversità di trattamento, che non può giustificarsi, tra gli ufficiali che hanno partecipato alla guerra 1915-1918 e coloro che hanno partecipato a guerre successive.

Risulterebbe inoltre in corso di realizzazione la compilazione di un testo unico che riunisca e coordini le diverse disposizioni sugli stipendi e assegni fissi al personale della Marina, come si è fatto per l'Esercito. Occorrerà affrettare la emanazione delle norme stesse, poiché attualmente la materia è regolata da numerose disposizioni, il cui testo si rintraccia in varie e disparate leggi, il che rende talvolta difficile il loro coordinamento ed è causa non lieve di errori e di conseguenti rilievi da parte di questa Corte.

La concessione delle licenze agli ufficiali e ai sottufficiali di carriera dell'Aeronautica costituisce materia indubbiamente connessa con quella dello « stato giuridico » e, come tale, dovrebbe trovare la sua regolamentazione giuridica in una legge sostanziale, analogamente a quanto avviene per gli impiegati civili dello Stato. L'articolo 90 del regio decreto-legge 3 febbraio 1938, n. 744, sullo stato dei sottufficiali prevedeva, infatti, l'emanazione di un regolamento che avrebbe dovuto soddisfare tale sentita esigenza, ma a tutt'oggi nulla risulta ancora disposto, cosicché la materia continua ad essere regolata da semplici circolari ministeriali. Né sembra che una materia così delicata, come quella che può indurre un prolungato esonero dalla prestazione del servizio, mentre continuano a decorrere gli assegni che del servizio costituiscono il corrispettivo, possa essere lasciata al potere discrezionale dell'Amministrazione, potendo ciò dar luogo ad arbitri ed abusi a danno dell'Esercito.

La esigenza, già segnalata per la Marina, di provvedere alla emanazione di un testo unico sugli stipendi ed assegni fissi, si pone anche per l'Aeronautica, in quanto si applicano al personale, da essa dipendente, in parte disposizioni già dettate per l'Esercito ed in parte disposizioni vigenti per la Marina, con gravi difficoltà per il loro coordinamento, sì che spesso si hanno errori e inesattezze di applicazione, che danno luogo a rilievi da parte della Corte.

7. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia.* — Nell'istituire il ruolo degli agenti tecnici dell'Amministrazione della Giustizia (regio decreto 23 novembre 1931, n. 1515) vennero dettate soltanto le norme intese a regolare il conferimento dei posti nella prima attuazione della legge istitutiva, mentre nulla veniva disposto per l'assegnazione dei posti che si sarebbero resi disponibili per l'avvenire. Si presenta pertanto la necessità di colmare tale lacuna con apposite norme, come già è stato praticato per altri Ministeri, che hanno identico personale.

8. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero dell'interno.* — Permane l'esigenza, già segnalata nella precedente Relazione, della emanazione di un regolamento inteso a disciplinare lo stato giuridico degli ufficiali di pubblica sicurezza. La mancanza di tale regolamento, la cui emanazione venne prevista con l'articolo 21 della legge 26 gennaio 1942, n. 39, è causa di notevoli incertezze, segnalate all'Amministrazione, soprattutto per quanto concerne la materia delle promozioni.

9. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero dei lavori pubblici.* — L'ultimo comma dell'articolo 22 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084, dispone che le promozioni al grado undicesimo nel ruolo del personale dei disegnatori del Corpo del Genio civile sono conferite, su designazione del Consiglio di amministrazione, agli impiegati del grado inferiore del ruolo stesso, che abbiano compiuto tre anni di effettivo servizio e dimostrato idoneità, diligenza e buona condotta. Ed in maniera identica (salvo per quanto attiene all'anzianità di servizio richiesta) dispone l'ultimo comma del successivo articolo 23, per le promozioni al grado dodicesimo del ruolo del personale degli assistenti del Corpo del Genio civile.

Da queste disposizioni non risulta se l'Amministrazione, nel conferire le promozioni di cui trattasi, debba seguire l'ordine del ruolo o possa mutare l'ordine stesso in relazione ai meriti degli impiegati idonei, così come è stabilito dall'articolo 2 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, nei riguardi delle corrispondenti promozioni al grado dodicesimo del personale dei ruoli non tecnici appartenenti al gruppo C. Sarebbe pertanto opportuno che la questione venisse definita in sede legislativa.

Si segnala altresì la necessità che vengano, con apposite norme, determinati i titoli di studio validi per l'ammissione nei ruoli del personale dell'Azienda autonoma delle strade statali, di cui alla tabella C allegata al decreto legge 17 aprile 1948, n. 547.

10. — *Norme per il personale dipendente dal Ministero della pubblica istruzione.* — Come già si è rilevato nella precedente Relazione, è particolarmente sentita la esigenza di un controllo preventivo della Corte sui provvedimenti di carriera degl'insegnanti elementari che, per effetto della legge 1° giugno 1942, n. 675, sono stati inquadrati nel gruppo B dell'ordinamento gerarchico. E ciò in conformità a quanto avviene per tutti gli altri dipendenti dello Stato ai sensi dell'articolo 18 del vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

La particolare importanza di tale controllo si evince dalla considerazione che le retribuzioni agl'insegnanti elementari rappresentano una cospicua parte della spesa occorrente per i servizi della pubblica istruzione.

Sembra pertanto necessaria la emanazione di apposite norme di legge che prevedano tale controllo, sia pure con i particolari adattamenti richiesti dal fatto che trattasi di personale amministrato da uffici periferici (Provveditorati agli studi). Al quale proposito si esprime fin d'ora l'avviso che potrebbero essere all'uopo utilizzati i vari uffici regionali della Corte dei conti, già in funzione presso i Provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Per quanto concerne lo stato giuridico degl'insegnanti degl'istituti di istruzione media e artistica si ravvisa la necessità che sia colmata la lacuna della legge in ordine alla valutazione, agli effetti della carriera, del servizio prestato in un ruolo inferiore all'atto dell'inquadramento in un ruolo superiore, a seguito di concorso. Tale valutazione non è infatti regolata da alcuna disposizione di legge.

Il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1642, nel dettare norme concernenti la carriera del personale direttivo ed insegnante degl'istituti di istruzione secondaria ed artistica, stabiliva, all'articolo 5, che le dette norme dovessero estendersi, in quanto applicabili, al personale direttivo ed insegnante degl'istituti e scuole d'arte « secondo le modalità che saranno stabilite con decreto del Capo dello Stato, sulla proposta del Ministro per la pubblica istruzione di concerto col Ministro del tesoro ». A tutt'oggi il provvedimento ivi previsto non risulta emanato, pur essendo sentita la necessità di porre un'organica regolamentazione in questo vasto campo dell'istruzione artistica.

§ 2. — NORME PER I CONTRATTI E I LAVORI IN ECONOMIA

11. — *Disciplina del contratto di somministrazione.* — Nel vigente Codice civile è stato disciplinato con apposite norme il contratto di somministrazione, che notevolissima importanza ha assunto nella vita economica moderna. Nella stipulazione, invece, dei contratti di somministrazione a favore delle pubbliche Amministrazioni si continuano ad applicare le norme della legge di contabilità, per quanto le Amministrazioni stesse, nell'espletare questo compito di adattamento, incontrino serie difficoltà e si trovino costrette in molti casi a derogare ai principi della legge e del regolamento, se non vogliono rinunciare ai servizi delle somministrazioni. In proposito basterà tener presente che le somministrazioni di maggior rilievo (energia elettrica, acqua, gas, parti di ricambio per automezzi, benzina, ecc.) sono gestite da grandi imprese in regime di monopolio legale o di fatto, imprese che impongono, nei riguardi di tutti indistintamente gli utenti, clausole contrattuali predeterminate da cui difficilmente si dimostrano disposte a discostarsi.

La questione assume particolare importanza in relazione al principio della immutabilità dei prezzi nei contratti stipulati dalle pubbliche Amministrazioni, ove si tenga presente che per l'articolo 1561 del Codice civile il prezzo da corrispondere dal somministrato al somministrante è quello in vigore all'atto della somministrazione.

Si ritiene, quindi, necessario che la legge disciplini in modo completo tale forma di contratto per l'Amministrazione dello Stato, non senza tener presente il valore da attribuirsi ai listini dei prezzi ai quali, sia perché predisposti da grandi organismi industriali, sia perché sono la risultante di fattori economici vagliati al banco di prova dei mercati interni e internazionali, e sia infine perché alle volte sono oggetto di quotazione di borsa, non può non riconoscersi un valore quasi ufficiale.

La questione naturalmente va disciplinata anche sotto il punto di vista degli impegni da assumere dall'Amministrazione somministrata, ai fini dell'osservanza della legge del bilancio.

12. — *Utilizzazione dei beni immobili patrimoniali mediante contratto di compartecipazione agraria o colonia parziaria.* — Per l'utilizzazione dei beni immobili patrimoniali, tanto la legge di contabilità quanto le norme del Provveditorato generale dello Stato prevedono il solo contratto di fitto. Pertanto ogni altro sistema di utilizzazione dovrebbe ritenersi a stretto rigore inammissibile, all'infuori delle concessioni in uso, eccezionalmente ammesse dalle norme del Provveditorato. Ma poiché in effetti si presenta talora la necessità di porre in essere particolari forme di compartecipazione agraria o colonia parziaria, sembrerebbe doversi esaminare l'opportunità di regolare nel nuovo testo di contabilità questa materia.

Naturalmente la stipulazione dei predetti contratti agrari dovrebbe essere ammessa in via eccezionale, solo cioè in quanto rispondano alle effettive esigenze della pubblica Amministrazione. Si dovrebbero inoltre precisare le particolari garanzie che l'Amministrazione stessa dovrebbe assumersi in relazione alla regolamentazione privatistica prevista, per i contratti agrari in questione, dal Codice civile.

13. — *Stipulazione dei contratti da parte di funzionario diverso da quello che ha presieduto l'asta o la licitazione.* — Per l'articolo 97 del regolamento di contabilità di Stato il funzionario il quale stipula i contratti deve essere lo stesso che ha presieduto l'asta o la licitazione. Avviene spesso tuttavia che, a causa di forza maggiore o per impedimenti vari (trasferimenti, decessi, malattie, ecc.), il contratto debba essere stipulato da altro funzionario.

Data, pertanto, la impossibilità di applicare rigorosamente la norma citata, si ravvisa l'opportunità di integrarla nel senso di consentire la stipulazione anche al funzionario che sia succeduto nell'incarico, oppure ad altro funzionario all'uopo delegato.

14. — *Aggiornamento del regolamento delle spese da farsi in economia a cura del Ministero della pubblica istruzione.* — Per quanto concerne in particolare il Ministero della pubblica istruzione è da notare che il regolamento che riguarda le spese da farsi in economia a cura dell'Amministrazione centrale o delle Amministrazioni e degli enti dipendenti risale a circa 70 anni or sono (regio decreto 13 aprile 1882, n. 811) ed è in gran parte superato ed inattuabile a causa della sopravvenuta legislazione in materia di contabilità di Stato.

Ciò dà luogo a frequenti incertezze di applicazione, sì che la Corte, anche recentemente, ha dovuto far presente all'Amministrazione la necessità di provvedere alla revisione di tale regolamento.

§ 3. — NORME RELATIVE ALLE PENSIONI E AL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA

15. — *Necessità di un testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari e di altre riforme in materia di pensioni.* — La necessità di un testo unico e di una sostanziale revisione delle leggi sulle pensioni civili e militari si appalesa evidente ove si tenga presente, da una parte, la esigenza di un coordinamento delle varie norme, venuta a rendersi manifesta dopo il passaggio del relativo servizio alle varie Amministrazioni, e si consideri, d'altra parte, che tutta la legislazione a carattere assistenziale (pensioni privilegiate per i militari e loro famiglie), rimasta quasi immutata dalle sue origini che rimontano ad oltre un secolo, ha bisogno di essere riveduta ed aggiornata, come già si è fatto nella materia analoga delle pensioni di guerra, e che la restante legislazione in buona parte si riannoda a vecchie disposizioni. E ciò va detto in specie per quella per i militari, che nelle norme fondamentali si riallaccia alle leggi piemontesi del 1850, del 1851 e del 1852, le quali ricalcavano alla loro volta precedenti provvedimenti legislativi, concretati in reali biglietti, in regi brevetti, intesi a soddisfare le esigenze di un piccolo Stato ed ispirati a concezioni etico-giuridiche ormai sorpassate.

Non si tratta soltanto di perfezionare norme originariamente mal concepite o resesi successivamente non più confacenti alla materia da regolare: ciò che si impone è di adeguare le norme ai nuovi bisogni, colmando lacune ed aggiungendo nuove provvidenze a quelle che l'esperienza ormai da tempo riconosce insufficienti. Né a ciò può supplire una interpretazione sorretta da un ben inteso spirito evolutivo, poiché l'interprete non può spingersi fino al punto da fare opera da legislatore. E ciò va detto in particolare per gli organi di controllo in quanto essi sono chiamati ad assicurare la esatta applicazione della legge e non possono svincolarsi dai limiti indotti dalla stessa.

D'altra parte allo sviluppo caotico ed inorganico della legislazione delle pensioni e delle cessazioni dal servizio, sparsa in una serie numerosa di leggi, non può avviarsi se non in sede legislativa. E se ne impone la esigenza poiché l'attuale legislazione è talmente complessa, che non riesce agevole, anche agli esperti in materia, di muoversi nel labirinto delle norme che concorrono a formarla.

La Corte dei conti, per l'esperienza acquisita nel passato e per quella offerta dalla quotidiana attività di controllo, non può che richiamare l'attenzione sulla necessità e l'urgenza di una revisione completa di tutte le norme, per stabilire quali di esse debbano essere ancora mantenute, quali debbano essere eliminate e quali modificate, e per un razionale e sistematico coordinamento di tutte le disposizioni mantenute o modificate.

16. — *La evoluzione delle leggi in materia di pensioni civili e militari.* — Si è già accennato nella presente Relazione che inizialmente il servizio di liquidazione delle pensioni rimase ancorato alle norme che erano in vigore nei vari Stati, a termini dell'articolo 53 della legge istitutiva 14 agosto 1862, n. 800, che ad esse rimandava fino a che non « fosse pubblicata una legge generale sulle pensioni ». Si aveva quindi una legislazione necessariamente inorganica, mentre le leggi piemontesi pensionistiche, almeno nei confronti dei militari, formavano un corpo di norme omogenee ed organiche, costituito soprattutto dalle leggi 27 giugno 1850, n. 1049, e 20 giugno 1851, n. 1208, riguardanti la cessazione dal servizio e la giubilazione dei militari rispettivamente dell'Esercito e della Marina, e dalla legge 25 marzo 1852, n. 1376, concernente lo stato degli ufficiali, la quale conteneva parecchie norme di pensione, specie per gli ufficiali riformati, revocati e rimossi.

a) *Le originarie leggi fondamentali.* — Fu poi emanata la legge 14 aprile 1864, n. 1731, che non era la promessa legge generale, poiché riguardava solo le pensioni civili. E con l'articolo 2 del susseguente regolamento di cui al regio decreto 24 aprile 1864, n. 1864, fu statuito, fra l'altro, che cessava di aver vigore la disposizione transitoria del citato articolo 53. Veniva così meno nella materia militare l'applicazione delle varie norme dei cessati governi, mentre continuavano a restare in vigore nella stessa materia per tutta la penisola le sole leggi dello Stato sardo (1). Per le pensioni civili la legge del 1864 si sostituì invece alle particolari leggi dei cessati governi e fu estesa con appositi provvedimenti legislativi alle provincie successivamente ricongiunte: per le provincie venete e di Mantova con un regio decreto del 3 novembre 1867, convalidato poi con legge 28 dicembre 1867, n. 4134, e per la provincia di Roma con un regio decreto del 13 ottobre 1870, n. 3920. E proprio le anzidette leggi, quelle piemontesi del 1850 e del 1851 e quella del 1864 col relativo regolamento, costituiscono ancora le leggi fondamentali in materia di pensioni, poiché le norme successive hanno costituito soltanto modificazioni od integrazioni: buona parte delle norme contenute nelle anzidette leggi sui modi di cessazione dal servizio e sulla valutazione del servizio stesso sono, infatti, ancora in vigore.

Quale legge fondamentale è altresì da considerare quella del 19 luglio 1862, n. 722, intesa a disciplinare in modo uniforme la materia del cumulo di impieghi, di prebende e di pensioni consentito dalle disposizioni dei cessati vari Stati, ed a porre in via generale il divieto di tali cumuli, salvo le eccezioni espressamente previste: varie modifiche sono state apportate ad essa, ma il principio informatore è rimasto immutato fino a tutt'oggi.

Queste varie leggi basilari erano però sotto certi aspetti contrastanti fra loro, per quanto riguardava i criteri di cessazione dal servizio, la misura delle pensioni e il modo di determinare tale misura: basterà ricordare che, mentre le vecchie leggi piemontesi applicabili ai militari stabilivano « la tariffa », e cioè la misura della pensione, secondo una tabella che ne fissava l'importo per i vari gradi in cifre determinate e rigide, cioè indipendenti dalle variazioni di stipendio, le leggi civili statuivano il calcolo della pensione, anziché col sistema tabellare, sulla media degli stipendi percetti in un prestabilito periodo di tempo di servizio. E a ciò venne ovviato estendendo a tutto il personale dello Stato il sistema di liquidazione in funzione dello stipendio: le successive leggi di pensioni militari (leggi 7 febbraio 1865, n. 3143, e 25 gennaio 1885, n. 2888, per l'Esercito, leggi 26 marzo 1865, n. 2217, e 25 gennaio 1885, n. 2889, per la Marina) apportarono infatti questa modifica alle leggi del 1850 e del 1851, assumendo i principi informatori della legge 14 aprile 1864, n. 1731, per ciò che riguardava le cessazioni dal servizio e la misura di pensione.

Così, dal 1885 la legislazione civile e quella militare si ispirarono nelle linee generali agli stessi criteri informatori, meno per quanto concerneva i militari di truppa (sottufficiali, capo-

(1) La tacita estensione fu ritenuta nel riflesso, forse, che le nuove provincie erano state annesse allo Stato sardo e ciò in relazione alla dibattuta questione sulla formazione del nuovo Stato unitario. Le vecchie leggi militari piemontesi come quelle (del 1865) del nuovo regno furono pubblicate nelle provincie venete con regio decreto 14 dicembre 1866, n. 3448.

rali e soldati), i quali continuarono a liquidare la pensione col sistema tabellare e cessavano dal servizio solo dopo aver raggiunta una determinata anzianità di servizio, a differenza degli altri personali (ufficiali ed impiegati civili), che venivano tolti dai ruoli in base al servizio ed all'età e conseguivano la pensione in relazione agli stipendi percetti in un determinato periodo finale del servizio.

b) *Le leggi sussidiarie.* — Accanto alle anzidette leggi fondamentali venne intanto a formarsi una legislazione sussidiaria, al fine di circondare con le maggiori garanzie tutti gli atti che avessero l'effetto di accrescere il debito vitalizio dello Stato. Fra queste norme va ricordato, in particolare, il regio decreto 2 luglio 1872, n. 899, che prescriveva che i decreti di collocamento a riposo e di dispensa dal servizio di impiegati ed agenti dello Stato, non nominati con decreto reale, dovessero essere firmati personalmente dal Ministro competente, esclusa qualsiasi delegazione: quando fu compilato il regolamento 5 settembre 1895, n. 603, per la esecuzione del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, si ritenne infatti necessario riprodurre all'articolo 26, come norma sostanziale (1), la disposizione della detta legge del 1872, tanto più che nelle relazioni annuali della Corte dei conti al Parlamento si faceva presente come in seguito alla istituzione della carica di sottosegretario di Stato si era cercato più volte da parte delle Amministrazioni di voler considerare abrogato il decreto del 1872.

Altre garanzie furono stabilite per il riparto delle somme stanziare a favore di ciascun Dicastero per il fondo pensioni, perché i Ministri non potessero proporre collocamenti a riposo di autorità di funzionari ed agenti se non nei limiti delle somme disponibili (regio decreto 23 dicembre 1871, n. 639, ed articolo 4 legge 7 aprile 1881, n. 134): ed alla stessa finalità si ispirava la successiva legge 8 agosto 1895, n. 486, allegato U, secondo la quale la Corte poteva riguardare come provvedimenti adottati d'autorità, e nei limiti stabiliti dalla legge di bilancio, i decreti di collocamento a riposo emessi in seguito a domanda, quando fosse accertato che la domanda stessa era determinata da ordine od invito d'ufficio (vedasi anche l'articolo 173 del testo unico del 1895 e l'articolo 9 del regolamento n. 603 del 1895). Tali cautele sono poi venute meno in relazione alla diminuita importanza che hanno assunto i provvedimenti d'autorità, specie nelle cessazioni dei personali militari, nella cui materia sono prevalsi i provvedimenti emessi per disposizione di legge. Ed attualmente esse sono sostituite dall'esigenza che i collocamenti a riposo d'autorità del personale civile e militare siano disposti di concerto col Ministro del tesoro (articolo 22 del regio decreto-legge 21 novembre 1923, n. 2480).

Altre leggi seguirono poi. E tra queste vanno ricordate le leggi che istituirono la posizione ausiliaria dell'Esercito (leggi 17 ottobre 1881, n. 435, 439 e 440, regio decreto 21 ottobre 1881, n. 3454, legge 15 gennaio 1882, n. 589), estese alla Marina con la legge 29 gennaio 1885, n. 2897, e con il regio decreto 26 aprile 1885, n. 3110; quelle che disciplinarono il trattamento di quiescenza spettante agli ufficiali delle categorie in congedo, (leggi 7 giugno 1875, n. 2533, e 5 luglio 1882, n. 851), nonché quelle che riguardavano i personali assimilati, costituiti da medici, farmacisti, funzionari di Intendenza militare, veterinari, da persone addette alle macchine a vapore della Marina da guerra o al personale tecnico delle costruzioni navali. Erano questi ultimi, originariamente, dei personali civili che, secondo speciali regolamenti e leggi piemontesi, avevano per assimilazione il diritto alla pensione stabilita per un determinato grado militare: con i nuovi provvedimenti i personali assimilati venivano a perdere la qualità originaria e venivano a formare corpi militari nella organizzazione delle Forze armate dello Stato, assumendo denominazioni varie (Corpo sanitario, farmaceutico, Commissariato, Corpo del genio navale, ufficiali e sottufficiali, macchinisti, ecc.) e venendo ammessi, con peculiarità proprie, al godimento delle norme di pensione e di cessazione dal servizio prettamente militari (regio decreto 5 settembre 1862, n. 887, legge 30 settembre 1873, n. 159, regio decreto 7 novembre 1873, regio decreto 29 giugno 1875, n. 2617, e regio decreto 29 giugno 1875, n. 2618).

Nuove leggi, anche ai fini di pensione, vennero a disciplinare il vecchio Corpo delle guardie doganali, il quale con legge 8 aprile 1881, n. 149, fu riordinato nel Corpo della Guardia di finanza. E pure il personale delle guardie di pubblica sicurezza, con varie specialità anche regionali, ebbe la sua sistemazione con un regio decreto 11 agosto 1883,

(1) Al riguardo va notato che la facoltà, conferita al Governo con l'articolo 35 della legge 15 giugno 1893, n. 279, di provvedere con regolamento alla esecuzione del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari, fu intesa correttamente come una delegazione di poteri, anziché come una semplice conferma della ordinaria competenza regolamentare spettante al potere esecutivo in base all'articolo 6 dello Statuto Albertino.

n. 1552, e con la legge 31 marzo 1892, n. 173, mentre il personale delle guardie carcerarie, a carattere civile, veniva disciplinato dapprima dalla legge 23 giugno 1873, n. 1404, e poi da quella 14 luglio 1889, n. 6165.

c) *I testi unici del 1887 e del 1895.* — Come è facile osservare, nella materia militare si era venuta a formare una legislazione varia e confusa. E pertanto con legge 23 giugno 1887, n. 4594, si autorizzò il Governo a coordinare tutte le leggi relative a tale materia in un testo unico, che fu poi approvato con regio decreto 22 aprile 1888, n. 5378. Essendosi però sovrapposte a questo testo unico altre leggi, formandosi così nuovamente un complesso di disposizioni disgregate, e poiché d'altra parte anche le disposizioni riguardanti gli impiegati civili erano sparse in numerose fonti, a breve distanza di tempo si sentì il bisogno di un nuovo testo unico che coordinasse tutte le leggi di pensioni civili e militari. Si ebbe così il testo unico, autorizzato insieme al regolamento per la sua esecuzione dalla legge 15 giugno 1893, n. 279, ed approvato poi col regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, che attualmente è in vigore, mentre il suo regolamento fu approvato con regio decreto 5 settembre 1895, n. 603. Ed è noto che tale testo unico non fece altro che coordinare le varie norme di pensione e di cessazione dal servizio, in quel tempo vigenti, senza portare alcuna sostanziale modificazione o integrazione a quelle disposizioni che erano già superate.

Nel frattempo i sottufficiali dell'Esercito e della Marina, originariamente accomunati ai militari di truppa, erano venuti acquistando una certa autonomia di trattamento con le leggi 19 luglio 1880, n. 5535, ed 8 luglio 1883, n. 1470, e a queste leggi erano seguiti provvedimenti legislativi che ne avevano aggiornato i modi di cessazione dal servizio ed il sistema di liquidazione.

Dopo l'emanazione del testo unico, e fino alla fine del primo grande conflitto mondiale, la produzione legislativa in materia di pensioni civili fu scarsa o di poco rilievo, fatta eccezione per qualche legge concernente le pensioni degli operai in genere e di quelli in specie addetti a lavori insalubri e le pensioni per il corpo forestale e per gli agenti forestali provinciali passati allo Stato. In materia di pensioni militari si ebbe invece un susseguirsi continuo di disposizioni che hanno regolato nuove posizioni o modificato od integrato in modo confuso ed inorganico gli aspetti più svariati, quali quelli del congedo provvisorio, del matrimonio degli ufficiali e dei militari di truppa, l'aspettativa per ragione di alto interesse pubblico, la riabilitazione dei condannati, i limiti di età, aliquote speciali di liquidazione, la valutazione degli anni di studio, l'istituzione delle pensioni di guerra e di categorie d'infermità per i militari in relazione alla conseguente diminuzione di capacità lavorativa, ecc.

d) *I due grandi conflitti mondiali.* — Dopo il primo conflitto mondiale si ebbe una eccezionale fioritura di disposizioni per tutti i personali, compresi i salariati che ebbero la prima legge fondamentale di pensione nel regio decreto-legge 31 dicembre 1925, n. 2383: compito arduo sarebbe quello di elencare i provvedimenti legislativi emessi in quel tempo, e basterà porre in rilievo che ogni specialità di militari ebbe le sue particolari leggi di pensione e che lo sfollamento dei quadri, a differenza di quello conseguente alla seconda guerra mondiale, fu particolareggiato e differenziato, con creazioni di nuove posizioni, come quelle della posizione ausiliaria speciale e dell'aspettativa per riduzione di quadri.

E tale ritmo non ebbe più a cessare, perché le leggi di pensioni si moltiplicarono, disciplinando personali nuovi, situazioni particolari di ufficiali esonerati durante la guerra, riscatti di servizi prestati alle dipendenze dello Stato prima dell'assunzione in ruolo, maggiorazioni ed adeguamenti delle pensioni alla svalutazione conseguente al primo conflitto. Si è trattato insomma di una enorme mole di disposizioni, a carattere generale e particolare, innovative, modificative ed integrative nel contempo delle vecchie disposizioni, sì che riuscirebbe difficile distinguere le variazioni dalle integrazioni. E il risultato conseguente fu una legislazione frammentaria, confusionaria ed inorganica.

Di scarso rilievo fu dapprima la legislazione in materia, sia civile che militare, dopo il secondo conflitto mondiale, poiché si ebbero soltanto norme intese a revocare pensioni concesse per la cosiddetta «causa nazionale» o in godimento di appartenenti alla cessata milizia volontaria per la sicurezza nazionale e alle sue specialità o volte a disciplinare le varie posizioni conseguenti alle norme epurative. In un secondo momento la produzione delle leggi riprese invece l'intenso suo ritmo, come può rilevarsi dalla indicazione delle numerose norme di pensione emanate nei tre esercizi finanziari (1947-48, 1948-49, 1949-50) compresi nella presente Relazione (1).

(1) Vedasi a pag. 85 e segg. di questa Relazione.

17. — *Orientamenti di massima per la revisione ed il coordinamento delle norme in materia.* — I cenni esposti fanno comprendere agevolmente come il processo di formazione delle norme in materia si sia risoluto in successive stratificazioni che hanno dato luogo ad un tutto inorganico e caotico.

Si tratta, infatti, di uno sparso complesso di norme — una parte delle quali ultra secolari — elaborate in tempi diversi ed in climi politici differenti, spesso con termini che oggi appaiono antiquati ed impropri, sì che a volte si può finanche essere indotti a dubitare del reale significato, col risultato che possono sorgere equivoci o incertezze nella interpretazione.

Ed in presenza di simili inconvenienti non basta pensare a semplici modifiche, intese a portare una maggiore chiarezza alle norme, ma si pone invece la urgente necessità della emanazione di un nuovo testo unico che, sfrondando la selva intricata delle norme stesse, provveda innanzi tutto a stabilire quali di esse siano ancora vive e vegete e quali non lo siano, ed a coordinare le prime con le modificazioni, le integrazioni e le variazioni sostanziali che si rendano opportune, separando la materia morta da quella viva ed operando in questa in relazione alle esigenze attuali.

Può ripetersi ancor oggi quanto si osservava nella Relazione presentata il 24 dicembre 1894 al Ministro per il tesoro del tempo, onorevole Sidney Sonnino, dalla commissione incaricata di coordinare il testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari, a corredo del relativo schema, che poi fu assunto nel regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, là dove si diceva: « La materia delle pensioni, riportata in una serie di leggi, cominciata per i militari nel 1850 e per gli impiegati civili nel 1864, si è venuta man mano ingrossando e complicando al punto che non sempre riesce agevole, anche agli esperti, rintracciare nell'intricata matassa il pensiero e la volontà del legislatore. Queste difficoltà più presto si manifestarono e più incalzanti nelle leggi militari tanto che con la legge 23 giugno 1887, n. 4594, si autorizzava il Governo a coordinare in testo unico, la qual cosa ebbe effetto col regio decreto 22 aprile 1888, n. 5378. Ma fu rimedio momentaneo, chè altre leggi non tardarono a sovrapporsi a quel testo unico, mentre d'altra parte le leggi civili venivano anch'esse moltiplicandosi, formando un cumulo di svariate e disgregate disposizioni ».

Di quanto si sono aggravati gli inconvenienti denunziati allora? A quale entità è salito il cumulo delle disposizioni in materia nel successivo decorso di circa 60 anni di intensa attività legislativa?

Non è facile stabilire quante siano le norme in materia di pensioni, dato anche che alcune di esse sono contenute in provvedimenti legislativi che non hanno nulla da vedere con la materia pensionistica, mentre altre a carattere transitorio hanno ormai esaurito la loro funzione in quanto si riferiscono a situazioni da tempo trascorse e superate, come avviene in genere per tutte quelle norme che hanno disciplinato situazioni contingenti e la cui persistenza offusca tuttavia la chiarezza dei testi.

La necessità di un testo unico fu d'altra parte sentita dal nostro legislatore fin dall'altro dopo guerra, non appena la legislazione, specie quella militare, prese più vaste proporzioni. Con l'articolo 15 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2835, si stabiliva infatti: « Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare, sentiti il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, il testo unico, avente forza di legge, delle disposizioni sulle pensioni a carico del bilancio dello Stato, con facoltà di coordinare quelle vigenti e le altre che siano emanate nel frattempo, di togliere antinomie e di introdurre norme complementari ed integrative ».

Tale disposizione rimase però lettera morta, ed il problema si è intanto aggravato sì da non consentire ulteriore dilazione.

18. — *Proposte più urgenti di riforma di carattere generale.* — Si prospetta, intanto, la opportunità di alcune riforme, che presentano un carattere di particolare urgenza.

a) Sembra opportuno che l'esercizio della facoltà di chiedere il collocamento a riposo, prevista per gl'impiegati civili dall'articolo 2 del regio decreto 20 ottobre 1919, n. 1970, sia consentito (con 20 anni di servizio) al raggiungimento del 50° anno, anziché al raggiungimento del 65° anno di età: in tal modo verrebbero mitigati gli effetti delle dimissioni volontarie, che, come è noto, fanno perdere il diritto a pensione (articolo 49 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) anche quando si è conseguita una situazione di servizio notevole; la modifica, poi, conseguirebbe una utile finalità soprattutto nei riguardi della famiglia dell'impiegato.

b) La misura delle pensioni privilegiate non di prima categoria per gl'impiegati civili dovrebbe rendersi indipendente dal numero degli anni di servizio, come è prescritto dall'articolo 14 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, consentendosi quindi, come per i militari, una stessa pensione per tutti coloro che siano affetti da una stessa entità morbosa. E nella stessa materia si riterrebbe necessario che l'attuale numero delle categorie d'infermità venga accre-

sciuto a 4 o 5, in modo da rendere possibile la differenziazione dei trattamenti pensionistici in relazione alle diverse entità morbose.

c) Si ritiene che, a modifica dell'articolo 119 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, e dell'articolo 13 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, dovrebbe consentirsi la reversibilità per le vedove (e per i figli) dei provvisti di pensione privilegiata ordinaria anche quando il matrimonio si verifichi, entro certi limiti di tempo, dopo la cessazione dal servizio, analogamente a quanto è previsto dalla legislazione delle pensioni di guerra. La modifica tenderebbe a rendere possibile l'assistenza familiare a chi ne ha tanto bisogno per le condizioni di salute in cui versa per un fatto ascrivibile allo Stato.

d) L'articolo 123 del regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, e successive modificazioni, dovrebbe essere modificato nel senso che, qualora un genitore abbia perduto più figli a causa di servizio, la concessione della pensione venga resa indipendente dai rigorosi requisiti d'età, attualmente prescritti in anni 60 per il padre, e dal bisogno economico (essere l'unico sostegno).

e) La norma dell'articolo 186 del regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, che considera vedova la moglie di chi abbia perduto (o sospeso) il diritto a pensione, dovrebbe estendersi anche alla moglie, e ove del caso ai figli, di chi abbia conseguito la pensione quale padre di un militare e successivamente la perda per condanna: la legislazione delle pensioni di guerra dispone nel senso della prospettata modifica.

f) Le aliquote di liquidazione per gli impiegati civili, e per gli ufficiali che liquidano la pensione in relazione alla aliquote generali (quarantesimi e cinquantesimi), dovrebbero essere stabilite in modo che per ogni anno di servizio oltre il minimo di 20 si consegua un aumento costante fino a raggiungere il massimo a 40 anni di servizio, evitando così l'inconveniente dello scarto fortissimo che si verifica attualmente tra i 39 ed i 40 anni di servizio. Il noto motivo indotto a giustificazione dell'attuale sistema, che cioè esso porti a compensare proporzionalmente in maggior misura chi ha speso tutta la vita a favore dello Stato, rispetto a quelli che non hanno raggiunto la situazione massima di servizio, non sembra idoneo a spiegare perché l'aumento possa essere costante dai 20 fino ai 39 anni di servizio, e faccia uno sbalzo molto più sensibile da 39 a 40 anni. Il sistema proposto è del resto in vigore per le pensioni dei sottufficiali di tutte le Forze armate e per gli ufficiali che liquidano i trattamenti di quiescenza in relazione ad aliquote speciali.

g) Si rende necessario un aggiornamento delle norme che riguardano il trattamento privilegiato ordinario dei militari, come si è verificato nell'analogia materia delle pensioni di guerra: in questo campo trovano ancora applicazione vecchie norme piemontesi del 1850 e del 1851, ormai superate dal tempo e dalle nuove concezioni giuridiche. Tale aggiornamento potrebbe essere effettuato anche in sede di compilazione del proposto testo unico, come sopra delineato quale coordinamento delle norme attualmente esistenti con facoltà di apportare modifiche ed integrazioni.

19. — *Proposte di riforma di carattere particolare.* — Alle anzidette proposte ne vanno aggiunte altre di portata speciale:

a) *Estensione agli ufficiali e ai sottufficiali della Guardia di finanza delle norme speciali di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1472, relative al trattamento di quiescenza degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.* — Il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1472, detta norme speciali per il trattamento di quiescenza degli ufficiali e dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. La richiesta applicazione di tali norme anche agli ufficiali della Guardia di finanza non ha potuto essere attesa da questa Corte, sia per la eccezionalità delle norme stesse, sia perché i detti ufficiali sono retti da un ordinamento del tutto particolare.

Ragioni di equità e di giustizia reclamano tuttavia un provvedimento normativo che consenta tale estensione.

b) *Norme di attuazione della legge sulla soppressione del Monte pensioni per gli insegnanti elementari.* — Con carattere di urgenza si presenta la necessità che vengano emanate le norme di attuazione del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1066, sulla soppressione del Monte pensioni per gli insegnanti elementari e sul conseguente passaggio allo Stato degli oneri e del servizio relativo.

La mancanza di tali norme ha impedito la liquidazione definitiva di molte pensioni, che sono state invece liquidate con criteri prudenziali, con evidenti inconvenienti che si sono ripercossi in modo sensibile sulle operazioni di perequazione. Ciò è grave ed ingiusto tanto più che ne risentono maggiormente ex insegnanti di età molto avanzata.

§ 4. — NORME VARIE

20. — *I ritardi nei collaudi delle opere di bonifica eseguite a cura dei Consorzi e la partecipazione della Corte al controllo dei Consorzi di bonifica.* — È stato più volte rilevato che il collaudo delle opere di bonifica, alle quali provvedono i relativi Consorzi, ha luogo con rilevantissimi ritardi rispetto alla data di ultimazione dei lavori, e che ciò implica un maggior onere a carico dell'Erario, poiché fino al collaudo dell'opera le spese di manutenzione sono a carico dello Stato. Ad eliminare tali ritardi, spesso dovuti, più che a cause obiettive, a trascuratezza degli organi competenti, sarebbe opportuna l'emanazione di un provvedimento rivolto a fissare un termine per il collaudo di tali opere.

Si ravvisa parimenti la necessità di regolare con opportune norme, nel quadro delle disposizioni della Corte, il controllo dei Consorzi di bonifica, persone giuridiche pubbliche che gravano in modo sensibilissimo sul bilancio dello Stato.

21. — *Regolamento per la organizzazione dei servizi e per la gestione dei fondi erogati per l'Amministrazione fiduciaria della Somalia.* — Per far fronte alle spese dell'Amministrazione fiduciaria della Somalia è stata autorizzata con legge 8 febbraio 1950, n. 12, per la gestione dei fondi all'uopo stanziati, l'apertura di una contabilità speciale da tenersi con le modalità che dovevano essere stabilite dal Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro per l'Africa italiana.

Ciò induceva la esigenza della emanazione di un regolamento di esecuzione, trattandosi di dettare norme giuridiche in deroga a quelle fissate dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, ma i Ministeri competenti si limitarono ad emanare in proposito delle semplici istruzioni.

La illegittimità di tali istruzioni è stata fatta presente, segnalandosi nel contempo la urgente necessità di provvedere alla emanazione di un regolamento per la gestione di detti fondi e per la organizzazione dei servizi.

22. — *Il controllo sui magazzini e depositi dei Corpi dell'Aeronautica.* — Con decreto luogotenenziale del 13 giugno 1915, n. 905, venne temporaneamente sospeso il controllo effettivo sui magazzini e depositi dei Corpi dell'Aeronautica, che avrebbe dovuto effettuarsi in conformità alla legge 11 luglio 1897, n. 256.

Tale sospensione, che la stessa legge qualificava temporanea e che trovava la sua giustificazione nel particolare momento bellico, in cui venne disposta, non ha più motivo di essere e dovrà pertanto essere abrogata (1). E ciò varrà a rendere effettivo il controllo di questa Corte anche nei riguardi dei magazzini e depositi dell'Aeronautica, come da tempo avviene per quelli dell'Esercito e della Marina.

23. — *I fondi stanziati per la pubblica assistenza.* — In seguito alla soppressione del Ministero dell'assistenza post-bellica, disposta con decreto legislativo 14 febbraio 1947, n. 27, la maggior parte delle sue attribuzioni passarono al Ministero dell'interno insieme coi relativi stanziamenti di bilancio. I servizi attribuiti al Ministero dell'interno costituirono così una nuova Direzione generale, che assunse la denominazione di Direzione generale dell'assistenza post-bellica e che, nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto avere carattere del tutto transitorio.

In conformità a tale carattere i relativi stanziamenti, e quelli successivamente istituiti per nuovi o maggiori servizi, furono collocati nella parte straordinaria del bilancio. Ma col perdurare dello stato di disagio delle categorie danneggiate dalla guerra (sfollati, senza tetto, profughi delle zone di confine, profughi dell'Africa) e con il sopraggiungere talvolta di altri gruppi di tali categorie in seguito a nuovi eventi politici (cessione dell'Istria alla Jugoslavia, perdita delle colonie) tale assistenza è venuta ad acquistare un carattere pressoché duraturo e permanente. Contemporaneamente i nuovi indirizzi di assistenza sociale, tratteggiati nella Costituzione, richiedevano, per essere perseguiti con quella larghezza di intenti prevista dalla Costituzione medesima, che gli organi già esistenti nella tradizionale organizzazione del Ministero dell'interno venissero radicalmente trasformati.

Il concorso delle due accennate esigenze, e cioè quella di prolungare per un tempo non determinabile i servizi dell'assistenza post-bellica e l'altra dei nuovi indirizzi di assistenza sociale

(1) v. pag. 205.

reclamanti una trasformazione dei servizi esistenti, ha imposto la creazione di una nuova Direzione generale, che ha riunito le due forme di assistenza, opportunamente coordinandole allo scopo di una migliore resa dei conti e di una eliminazione di inutili duplicati. La Direzione generale dell'assistenza post-bellica si è così trasformata in Direzione generale dell'assistenza pubblica, e da transitoria è divenuta permanente dal 1° luglio 1949.

Tale trasformazione induce l'esigenza di trasferire dalla parte straordinaria a quella ordinaria del bilancio la maggior parte dei relativi stanziamenti. E così l'amministrazione di questi fondi verrebbe a trovare una regolamentazione contabile più confacente alla loro natura.

24. — I contributi per miglioramento fondiario e per costruzione di strade interpoderali. — Nell'esame di provvedimenti relativi alla concessione di contributi per miglioramenti fondiari, accade spesso di rilevare che proprietari dei fondi risultano più persone, mentre chi chiede il sussidio è uno solo di essi. E talora l'Amministrazione si trova nella assoluta impossibilità di regolarizzare la concessione in quanto i certificati catastali menzionano nominativi di persone che sono morte, emigrate o che hanno ceduto le loro quote senza atti formali.

Quando trattasi di fondi aventi limitate estensioni, sembrerebbe opportuna una norma che, specie per i contributi riguardanti danni di guerra, in analogia a quanto disposto dal decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261 (articolo 19), consenta ad uno qualunque dei comproprietari di presentare la domanda, eseguire i lavori e riscuotere il contributo.

Parimenti, nel caso di costruzione di strade interpoderali o di opere che interessino più aziende, si ravviserebbe la opportunità di una norma che, in analogia a quanto dispone lo articolo 20 dell'anzidetto provvedimento legislativo, consenta ad uno dei proprietari di sostituirsi agli altri nel senso di essere facultato a presentare la relativa domanda, ad eseguire i lavori ed a riscuotere il contributo.

25. — I contributi per opere di costruzione, di completamento, di ampliamento e di miglioramento. — La legge 3 agosto 1949, n. 589, consente o meno la concessione di contributi, e ne prevede la concessione in misura diversa, a seconda che si tratti di costruzione, di completamento, di ampliamento o di miglioramento di opere pubbliche di interesse di enti locali.

Sorgono in proposito frequenti difficoltà circa l'esatta configurazione dei lavori riguardo all'anzidetta distinzione. Sarebbe quindi opportuno che i criteri di differenziazione tra l'una e l'altra categoria fossero stabiliti con norma legislativa o regolamentare così come, ad esempio, con norma legislativa (articolo 4 del testo unico approvato con regio decreto 11 luglio 1913, n. 959) furono fissati, in materia di opere di navigazione interna, i criteri distintivi tra opere di ristabilimento, opere di manutenzione ed opere nuove.

26. — Problemi interessanti il Ministero della pubblica istruzione. — Il regolamento per il servizio dell'opificio delle pietre dure di Firenze, approvato con regio decreto 5 settembre 1895, n. 612, contiene per il movimento delle merci alcune norme amministrative e contabili le quali richiedono un sostanziale coordinamento con le vigenti norme della contabilità di Stato, ai fini di un più efficace controllo. Ciò varrà a rimuovere le frequenti irregolarità che la Corte ha dovuto rilevare in ordine a tale servizio.

Analoga esigenza di aggiornamento si manifesta in ordine al regolamento del magazzino della calcografia di Roma, approvato con regio decreto 22 ottobre 1903, n. 552.

Si appalesa altresì necessario regolare con particolari norme il finanziamento, da parte dello Stato, delle scuole e degli istituti di istruzione tecnica, dotati di personalità giuridica e di autonomia di funzionamento. Attualmente il Ministero determina annualmente i contributi da erogare, entro i limiti degli stanziamenti del bilancio, senza tener conto che i contributi statali, essendo stati fissati nell'atto di costituzione dell'ente, potrebbero essere variati solo con un atto della stessa forma di quello costitutivo, e precisamente (articolo 22 legge 15 giugno 1931, n. 889) con decreto del Capo del Governo, su proposta del Ministro della pubblica istruzione di concerto col Ministro dell'interno e con quello del tesoro, e con gli altri Ministri eventualmente interessati.

Non si contesta che tale procedura possa ritenersi eccessivamente rigorosa e che le modalità seguite dal Ministro siano più adeguate alla natura del provvedimento da adottare. Ma per legittimare tale procedura si rende necessaria la emanazione di apposita norma.

Altre norme dovrebbero regolare la erogazione dei sussidi alle scuole sopradette, che non è prevista e tanto meno regolata da alcuna legge. Né lo stanziamento di apposita somma in bilancio può sostituire la norma sostanziale, dalla quale soltanto può essere legittimata tale corresponsione.