CORTE DEI CONTI

La Corte dei conti e la Grande Guerra

Roma, giugno 2018

Si ringrazia per la preziosa collaborazione la Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano" ed in particolare la Direttrice, dott.ssa Maria Luisa Lanzafame.

Un sentito ringraziamento, altresì, va rivolto ai funzionari dell'Ufficio di Gabinetto della Corte dei conti, dott.ssa Gisella Cimmino, dott.ssa Elisabetta Marcatili, dott.ssa Miriam Pane.

Foto di copertina: "Trincea di alpini in alta montagna (1915)", per gentile concessione dell'Ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito e riproduzione dei verbali, delle relazioni della Corte dei conti e dei rendiconti dello Stato dell'epoca

"… un istituto sui generis che risponde a una speciale necessità pubblica … la sua indipendenza sì dal potere esecutivo, sì dal parlamentare è la più bella delle sue gemme, l'unica, anzi, per cui può adeguatamente rispondere alla missione che le è affidata".

(1902, G.A. Vanni)

La Corte dei conti
e la Grande Guerra

"Forse oggi più che mai le funzioni della Corte sono alte e degne, e tutte per effetto della guerra vennero accresciute."
(1922, C. Peano Presidente della Corte dei conti)

La Grande Guerra

Il Primo conflitto mondiale, denominato "Grande Guerra" vide la contrapposizione tra le forze dell'Intesa e quelle degli Imperi Centrali e scoppiò tra la fine di luglio e i primi giorni di agosto del 1914, provocando sia in Italia che in tutta Europa una lunga serie di profondi mutamenti sul piano politico, sociale e territoriale.

Il 24 maggio 1915 il nostro Paese scese in guerra contro l'Austria-Ungheria, fino alla vittoria, sancita il 4 novembre 1918.

Nella seduta del 20 maggio 1915 il Parlamento deliberava a scrutinio segreto il disegno di legge che dava facoltà al Governo, in caso di guerra, di emanare disposizioni straordinarie. La Camera dei deputati veniva prorogata.

Legge 22 maggio 1915, n. 671

Il 22 maggio il Re Vittorio Emanuele III promulgava la legge n. 671 che conferiva al "*Governo del Re la facoltà, in*

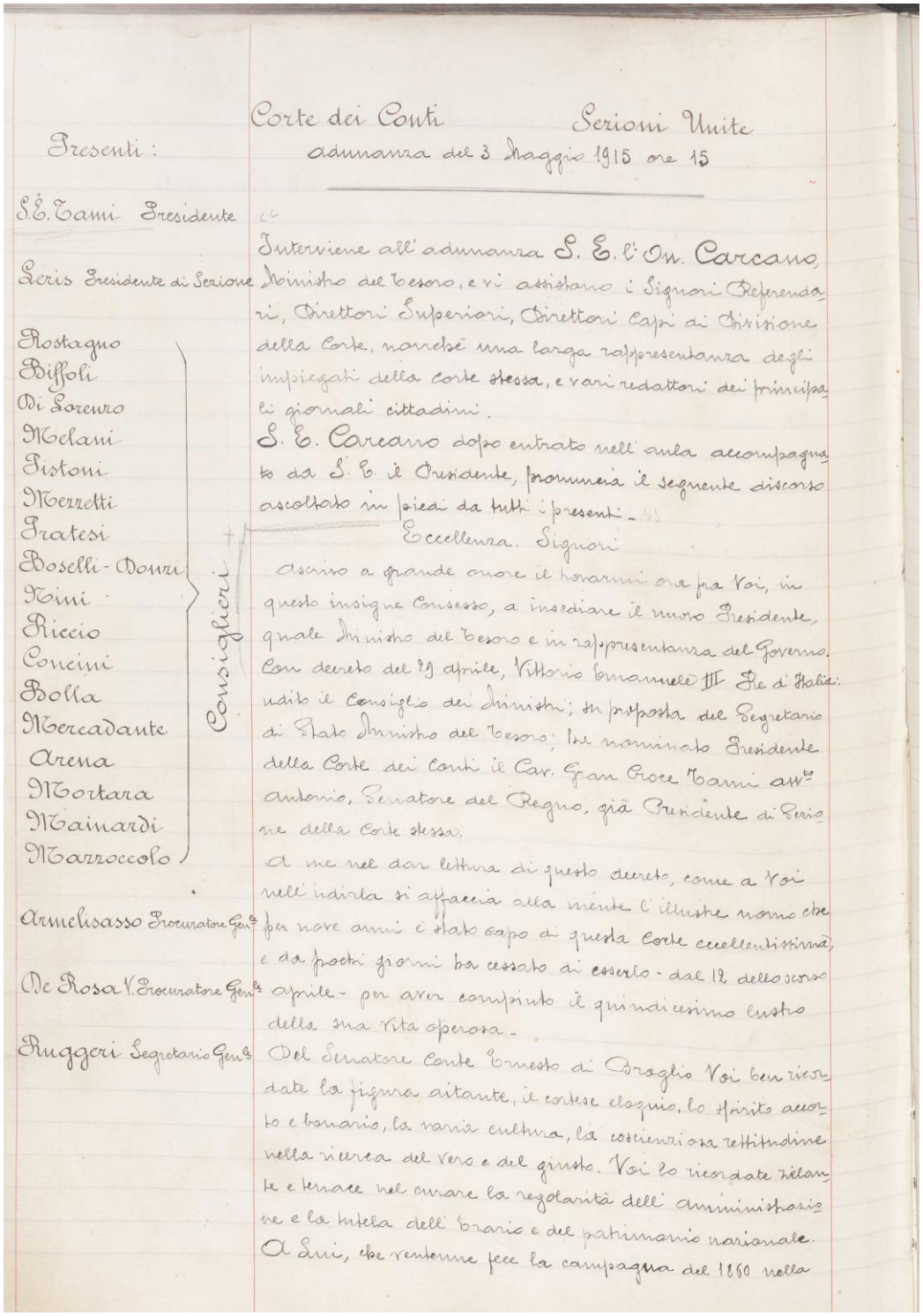
caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni della economia nazionale". Si riconosceva, pertanto, al Governo del Re la facoltà di ordinare le spese necessarie, di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro, autorizzandolo ad esercitare provvisoriamente, negli esercizi del periodo bellico, i bilanci delle Amministrazioni dello Stato, secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa con le successive modificazioni ai relativi disegni di legge, già proposte alla Camera dei deputati, nonché a fronteggiare con mezzi straordinari le eventuali deficienze di bilancio derivanti da aumenti di spese o da diminuzioni di entrate.

Antonio Tami Presidente della Corte dei conti

Qualche giorno prima dell'ingresso dell'Italia in guerra, con decreto del 29 aprile 1915, il Re Vittorio Emanuele III nominava Antonio Tami Presidente della Corte dei conti.

La Cerimonia di insediamento si tenne presso il Palazzo del Ministero delle finanze e del tesoro di Roma in via Pastrengo, sede della Corte dal 1876 al 1962 (data in cui la sede si spostò presso quella attuale di viale Mazzini 105).

Come riportato nel verbale dell'adunanza delle Sezioni Unite del 3 maggio 1915, in occasione del suddetto evento l'onorevole Carcano, Ministro del Tesoro, nel presentare il neo Presidente della Corte, illustrava le competenze dell'Istituto: "*Innanzi alla Corte dei conti si apre un campo di azione diuturna, che mai non sosta, che va ogni giorno allargandosi, che è vasta quanto è vasta l'azione dello Stato. Questa Corte è chiamata come vigile scolta a mettere sull'avviso chi amministra per evitare errori o inesattezze: per le svariate e tutte importanti sue attribuzioni, essa ha pur quelle di accertare la regolarità dei contratti e delle erogazioni del denaro pubblico, di assicurare la veridicità e precisione dei conti e la perfetta osservanza delle leggi: essa è chiamata ad esaminare e vagliare tutti quanti gli atti del governo, ad esercitare quel sindacato continuo e analitico che spiana la via al sindacato sintetico e politico spettante alle Camere legislative*".



Corte dei Conti — Sezioni Unite

adunanza del 3 Maggio 1915 ore 15

Presenti:

S.E. Tami Presidente

Seris Presidente di Sezione

Consiglieri: Rostagno, Biffoli, Di Lorenzo, Melani, Fistoni, Merretti, Fratesi, Boselli-Dourz, Nini, Riccio, Concini, Bolla, Mercadante, Arena, Mortara, Mainardi, Marroccolo

Armelisasso Procuratore Gen.le

De Rosa V. Procuratore Gen.le

Ruggeri Segretario Gen.le

Interviene all'adunanza S. E. l'On. Carcano, Ministro del Tesoro, e vi assistono i Signori Referendari, Direttori Superiori, Direttori Capi di Divisione della Corte, nonchè una larga rappresentanza degli impiegati della Corte stessa, e vari redattori dei principali giornali cittadini.

S. E. Carcano dopo entrato nell'aula accompagnato da S. E. il Presidente, pronunzia il seguente discorso ascoltato in piedi da tutti i presenti.

Eccellenza, Signori

Ascrivo a grande onore il trovarmi ora fra Voi, in questo insigne Consesso, a insediare il nuovo Presidente, quale Ministro del Tesoro e in rappresentanza del Governo. Con decreto del 29 aprile, Vittorio Emanuele III Re d'Italia, udito il Consiglio dei Ministri; su proposta del Segretario di Stato Ministro del Tesoro, ha nominato Presidente della Corte dei Conti il Cav. Gran Croce Tami Ant.o Antonio, Senatore del Regno, già Presidente di Sezione della Corte stessa.

A me nel dar lettura di questo decreto, come a Voi nell'udirla si affaccia alla mente l'illustre nome che per nove anni è stato capo di questa Corte eccellentissima, e da pochi giorni ha cessato di esserlo - dal 12 dello scorso aprile - per aver compiuto il quindicesimo lustro della sua vita operosa.

Del Senatore Conte Ernesto di Broglio Voi ben ricordate la figura aitante, il cortese eloquio, lo spirito accorto e bonario, la vasta cultura, la coscienziosa rettitudine nella ricerca del vero e del giusto. Voi lo ricordate vigilante e tenace nel curare la regolarità dell'amministrazione e la tutela dell'erario e del patrimonio nazionale. A lui, che veteranno fece la campagna del 1860 nella

Prima pagina del verbale dell'adunanza delle Sezioni Unite del 3 maggio 1915 – Discorso del Ministro del Tesoro, on. Paolo Carcano in occasione dell'insediamento del Presidente della Corte dei conti, Antonio Tami

Il Presidente Tami, nel prendere la parola, si dichiarava grato verso il Re ed il suo Governo per averlo chiamato a ricoprire tale alto ufficio: "*Con questa fiducia nel personale e la collaborazione dei miei colleghi io assumo le funzioni con fermo proposito di dedicare tutto me stesso, come ho sempre fatto nella mia ormai lunga carriera, ad un lavoro scrupoloso ed assiduo*".

Antonio Tami - Presidente della Corte dei conti dal 1915 al 1919

Natura della Corte dei conti

Nell'ambito dei lavori parlamentari che diedero vita al progetto di legge sull'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, la stessa veniva definita "*un'emanazione della potestà sovrana anche nei governi assoluti; l'attribuzione di vigilanza e di riscontro prende natura da un mandato costituzionale; essa non è né amministrativa né giudiziaria, ma si attiene all'ordine costituzionale, con un istituto di vigilanza e di sindacato, a servizio e a lume del giudice vero e supremo, vale a dire del Parlamento*".

Nell'esercizio dei compiti di controllo, la Corte era considerata la "*longa manus*" del Parlamento, al servizio del potere legislativo e vigilava sull'azione del potere esecutivo.

Dagli atti parlamentari emerge, inoltre, che: "*La discussione dei bilanci e la vigilanza sulle rendite e sulle spese dello Stato sono fra le più importanti prerogative che un Parlamento sia chiamato ad esercitare, a solenne guarentigia degli interessi dei contribuenti e del pubblico, delle quali prerogative la prima è immediatamente esercitata dalla Camera col voto dei conti preventivi e dei conti verificati, l'altra è ordinariamente esercitata per virtù di quella delegazione che viene conceduta ad una speciale magistratura …*".

Funzioni della Corte ai sensi della legge 14 agosto 1862, n. 800

Il discorso di insediamento lasciava emergere le funzioni della Corte svolte al servizio della regolare e corretta destinazione delle finanze pubbliche: vegliare sulla gestione del pubblico denaro e delle materie dello Stato e su coloro che ne sono responsabili, mediante l'esame dei conti e della loro esattezza, nonché controllare la conformità alle leggi sotto il profilo finanziario degli atti e dei provvedimenti del potere esecutivo. Lo svolgimento di tali attribuzioni toccava tutti gli atti del potere esecutivo, compresi i decreti reali, da qualunque ministero emanati, e con qualunque oggetto, per poi giungere ai conti consuntivi dei Ministri, sui quali la Corte dei conti riferiva ogni anno in modo esauriente al Parlamento nazionale.

La Corte dei conti del Regno d'Italia durante gli eventi bellici operava secondo il sistema giuridico contabile previsto dalla sua legge istitutiva del 14 agosto 1862, n. 800 ad opera del conte Camillo Benso di Cavour.

Fra tutte le leggi emanate sull'istituzione e sul funzionamento della Corte dei conti presso gli Stati civili esistenti, la legge n. 800 è quella che rappresenta una maggiore estensione, in quanto va a toccare tutti gli atti del potere esecutivo, compresi i decreti reali, per poi giungere ai conti consuntivi dei Ministri, sui quali la Corte dei conti riferiva ogni anno in modo esauriente al Parlamento nazionale.

Tale legge, infatti, fu considerata per anni una delle più armoniche di tutto il nuovo Regno e rappresentò la legge più sicura e più idonea a soddisfare le necessità della Pubblica Amministrazione, senza bisogno di ricorrere a sostanziali e radicali modifiche.

L'illustre statista ebbe la lungimirante intuizione di istituire una Corte dei conti italiana che rispondesse ai principi costituzionali del Nuovo Regno, che possono essere sintetizzati nella frase scolpita sul piedistallo della sua statua posta all'ingresso dell'attuale sede centrale

della Corte a Roma: "*E' assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*".

L'obiettivo del controllo era quello di accertare se il potere esecutivo, nella emanazione dei provvedimenti di sua competenza, avesse osservato la legge del bilancio e le altre leggi e i regolamenti. In altre parole, attraverso la Corte il Parlamento poteva esercitare il sindacato inteso a verificare il contenimento dell'attività del potere esecutivo nei limiti fissati dal potere legislativo.

I controlli

Il sistema dei controlli ideato da Cavour, individuava in modo univoco due specificazioni operative: una relativa al controllo in senso stretto, rappresentato sia dal controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 13 della L. n. 800 del 1862, secondo il quale "*Tutti i decreti reali (…) sono presentati alla Corte perché vi si apponga il visto e ne sia fatta la registrazione*", sia da un controllo consuntivo sulla gestione, regolamentato dagli artt. 28 e seguenti. La seconda area applicativa dell'Istituto concerneva il controllo giurisdizionale, finalizzato all'accertamento della responsabilità contabile, delineata all'art. 33 della stessa legge, la quale così disponeva: "*La Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali*".

I giudizi di conto

Infatti, la più antica attribuzione della Corte, da cui questo Istituto prese il nome, era rappresentata dai giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili. A tal proposito, va sottolineata la singolarità dello specifico meccanismo processuale rispetto agli altri procedimenti giurisdizionali. Complemento necessario del giudizio di conto era il giudizio di responsabilità, istituto processuale sorto solo nel 1869.

Nel suo discorso di insediamento, inoltre, il Presidente Tami evidenziava l'elevato numero di atti amministrativi di spesa, sottoposti al controllo preventivo della Corte o al controllo in sede di esame dei rendiconti dei mandati di anticipazione, precisando che venivano sottoposti al riscontro anche moltissimi atti non comportanti spesa, ma riguardanti la vita amministrativa dello Stato.

Le pensioni

Notevoli e delicate erano anche le attribuzioni concernenti la liquidazione delle pensioni e il giudizio in caso di reclami.

Il Presidente nel succitato discorso affermava che "*nell'ora presente in cui gravissime preoccupazioni incombono, sarebbe fuori tempo parlare di riforme al nostro istituto*".

Infatti, nel tempestoso contesto della Grande Guerra non furono attuate modifiche all'ordinamento, introdotte solo successivamente con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, ma intervennero certamente numerose deroghe contabili alle norme precedenti, che alterarono i risultati finali e la fisionomia di ogni esercizio finanziario. Nella sua relazione sull'esercizio 1917 la Corte, infatti, con particolare riferimento alle deroghe intervenute nel periodo, "*crede opportuno far conoscere al Parlamento*" che la noncuranza al rispetto delle norme contabili è "*causa di scarsa trasparenza e confusione*".

Ordinamento della Corte dei conti

Nel periodo della Grande Guerra i compiti della Corte erano distribuiti fra quattro Sezioni; tre introdotte dalla legge istitutiva, mentre una quarta fu aggiunta nel 1905.

Le prime due Sezioni esercitavano unicamente funzioni di controllo e pertanto venivano denominate "di riscontro".

Alla prima Sezione era affidato il riscontro degli atti concernenti i ministeri del Tesoro, delle Finanze, dell'Interno, degli Affari esteri e di Grazia e giustizia.

Dal 1905 le attribuzioni si allargarono al bilancio attivo, alla vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate, al debito pubblico, alla Cassa dei depositi e prestiti e alla contabilità del portafoglio.

La seconda effettuava il riscontro sugli atti inerenti ai ministeri dei Lavori pubblici, della Guerra, della Marina, dell'Istruzione pubblica, dell'Agricoltura e delle Poste; si estendeva inoltre agli atti relativi ai magazzini dello Stato, all'amministrazione delle Ferrovie e alla Cassa Centrale delle Poste.

La terza Sezione aveva carattere giurisdizionale e giudicava sia i conti provenienti dagli agenti dello Stato, valutando sulla responsabilità dei funzionari, sia gli appelli avverso le decisioni di primo grado dei Consigli di prefettura relativi ai conti dei tesorieri dei comuni e degli enti assimilati. Vigilava, inoltre, sulla prestazione delle cauzioni dovute dai contabili.

La quarta Sezione deliberava in merito alla liquidazione di tutte le pensioni o indennità a carico dello Stato, comprese le pensioni privilegiate di guerra istituite nel 1912 in occasione della guerra libica, emettendo decreti la cui esecuzione veniva attuata dal Ministero del Tesoro mediante i relativi ordini di pagamento.

Le pensioni di guerra

Durante il conflitto, come testimonia la Corte nella sua relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 1915-1916, *"venivano delineandosi ed affermandosi nuove ed imperiose esigenze di servizio, principalissima tra le altre quella delle liquidazioni delle pensioni privilegiate di guerra. Dopo i primi fatti d'arme cominciarono a pervenire da parte delle famiglie dei militari caduti sul campo dell'onore domande di pensioni in numero di giorno in giorno sempre maggiori finché l'ufficio della Corte incaricato dell'esame ed istruttoria delle pensioni militari, comprese quelle di guerra, si trovò così oberato di lavoro da non poter accudire con la dovuta sollecitudine né alle sue ordinarie incombenze, né a quelle eccezionali dipendenti dallo stato di guerra. La Presidenza della Corte provvide così alla istituzione di un ufficio provvisorio destinato esclusivamente al servizio delle pensioni*

privilegiate di guerra, essendo doveroso rivolgere ogni cura e premura a questo servizio inteso a rassicurare i combattenti sull'avvenire dei loro cari."

E ancora: *"Considerata la stretta attinenza fra i servizi delle pensioni di guerra e la guerra medesima, il ridotto personale della Corte si dimostrò sproporzionato al fabbisogno sempre crescente, perché la media giornaliera delle domande giacenti in attesa di istruttoria diveniva sempre più considerevole. Si ritenne di porre riparo a tale situazione concentrando nel ministero della guerra gli uffici della Corte e del tesoro incaricati della istruttoria sulle domande di pensione e degli acconti, spettando la parte di merito alla Procura generale e alla competente sezione IV della Corte. La competenza della Corte si estendeva alla trattazione delle speciali provvidenze e benefici istituite a favore delle famiglie dei morti e delle famiglie.*

Il servizio delle pensioni di guerra ha dato buoni risultati, dovuti oltre che alla maggiore intensità del lavoro, protratto anche nelle ore di notte, alla maggior perizia acquistata dal personale, ed al continuo studio di semplificare la documentazione delle domande, le procedure di liquidazione e la spedizione degli atti. E' vero che furono lamentati ritardi, ma questi dipendono in parte dalla necessità e difficoltà delle istruttorie e dai ritardi nella trasmissione dei documenti.

Da quando, dopo cominciata la guerra, pervennero le prime domande di pensione, il pensiero della Presidenza della Corte fu costantemente diretto a questo servizio e pure in mezzo alle grandi difficoltà, specialmente, come fu detto, per mancanza di personale e di mezzi, curò tutto quanto era possibile perché procedesse regolarmente e studiò modificazioni organiche e semplificazioni procedurali che, proposte al Governo, furono da questo accettate e attuate.

Per semplificare il servizio si è disposto che le pensioni alle vedove e agli orfani siano liquidate da un consigliere della Corte senza che vi sia bisogno di deliberazione collegiale e di intervento e di conclusioni del procuratore generale, salvo sempre il suo diritto a reclamo davanti alle Sezioni Unite. Anche per l'assegnazione delle pensioni dovute a militari e

invalidi si è tolto l'intervento e le conclusioni del procuratore generale, sempre che al consigliere delegato a riferire alla Sezioni non appaia opportuno provocare le conclusioni del magistrato referente.

Preoccupandosi dei ritardi che, in congressi e in pubblicazioni, furono addebitati alla Corte, i quali, come si è accennato, dipendono esclusivamente dalle difficoltà di completare le istruttorie e dalla deficiente azione degli uffici esterni incaricati di apprestare i documenti, la Presidenza provvide a modificare il suo regolamento interno al fine di poter assegnare la materia pensionistica a due Sezioni, ripartendole per tipologia."

Nel 1917, dunque, a causa dell'elevato numero delle pensioni da liquidare, "*per ragioni di ordine politico militare e per sveltire il servizio*", fu istituito il Ministero dell'Assistenza militare e delle pensioni di guerra, presso il quale operava il Comitato di liquidazione, organo collegiale consultivo presieduto da un Presidente di Sezione della Corte, con il compito di fare proposte in ordine alla concessione o negazione della pensione. Nel 1934 le attribuzioni del Ministero furono assegnate alla Direzione Generale per le pensioni di guerra presso il Ministero delle Finanze.

La Corte, di norma, deliberava a sezioni separate. Nei casi stabiliti dalla legge e quando il Presidente lo riteneva opportuno, deliberava a Sezioni Unite, con le forme della giurisdizione contenziosa, sulle proposte di nomina, promozione e rimozione del personale. In tale ambito, le Sezioni Unite, inoltre, esprimevano pareri, decidevano sui ricorsi del personale o in materia di pensioni, si occupavano, infine, dell'esame delle domande di registrazione con riserva, in seguito al rifiuto di registrazione ordinaria pronunziato da una delle Sezioni di controllo, e quando si parificava il consuntivo.

Procedure di controllo

Nell'espletamento delle sue funzioni di controllo la Corte, qualora nell'esame di un provvedimento rilevasse una irregolarità, la segnalava all'autorità che lo aveva emesso, mediante un rilievo ufficioso firmato dal capo dell'ufficio di riscontro e vistato dal Consigliere delegato. Il rilievo aveva il duplice scopo di collaborazione e di contestazione della

irregolarità.

L'autorità poteva riconoscere fondato il rilievo e ritirare il decreto, oppure modificarlo in conformità alle osservazioni della Corte, ovvero insistere nel proprio avviso indicandone le ragioni nella risposta al rilievo. In questo caso se le giustificazioni addotte venivano ritenute soddisfacenti il decreto seguiva il corso regolare, in caso contrario il Consigliere delegato poteva sottoporre il provvedimento all'esame della Sezione di controllo competente, accompagnato dalla propria relazione e dalla documentazione allegata.

La Sezione competente poteva deliberare di ammettere a registrazione il provvedimento oppure di respingerlo, restituendolo all'autorità emittente con nota del Presidente che esponeva i motivi del rifiuto di registrazione. Se il Ministro riteneva di dar corso ugualmente al provvedimento doveva ottenere dal Consiglio dei Ministri l'autorizzazione a domandare la registrazione con riserva.

Tale richiesta veniva presa in esame dalle Sezioni Unite, qualora la Sezione competente non ritenesse di poter desistere dal rifiuto già opposto.

Le Sezioni Unite riesaminavano il provvedimento indipendentemente dall'esame già effettuato dalla Sezione e, qualora lo ritenessero regolare, ne ordinavano la registrazione ordinaria, altrimenti ne disponevano la registrazione con riserva. Questa non intaccava il principio dell'indipendenza della Corte, poiché il sindacato di legittimità che le competeva si tramutava, in questi casi, in un sindacato politico esercitato dal Parlamento, al quale la Corte segnalava tutti i decreti registrati con riserva.

Disponeva, infatti, l'art. 18 della legge del 1862 che la Corte dovesse comunicare ogni anno, e con successiva norma ogni quindici giorni, agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle

deliberazioni relative, con lo scopo evidente di rendere più sollecito il giudizio politico del Parlamento su tali atti. Presso ciascun ramo del Parlamento esisteva una Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva, che redigeva una relazione su cui avveniva la votazione dell'Assemblea: il voto contrario era equivalente a un voto di sfiducia per l'intero Gabinetto.

671

VITTORIO EMANUELE III.

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE

RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico.

Il Governo del Re ha facoltà, in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni della economia nazionale. Restano ferme le disposizioni di cui agli articoli 243 a 251 del Codice penale per l'esercito.

Il Governo del Re ha facoltà di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del Tesoro.

Il Governo del Re è autorizzato a esercitare provvisoriamente, in quanto non siano approvati per legge e non oltre il 31 dicembre 1915, i bilanci per le Amministrazioni dello Stato nell'esercizio 1915-1916, secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa e i relativi disegni di legge con le susseguite modificazioni già proposte alla Camera dei deputati, nonchè a provvedere i mezzi straordinari per fronteggiare le eventuali deficienze di bilancio derivanti da aumenti di spese o da diminuzioni di entrate.

La presente legge andrà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 22 maggio 1915.

Legge n. 671 del 22 maggio 1915 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 126 del 22 maggio 1915, "riflettente il conferimento al Governo del Re di poteri straordinari in caso di guerra".

Legge sui pieni poteri all'esecutivo

L'azione di controllo della Corte, però, venne modificata dall'intervento della legge sui pieni poteri all'esecutivo, n. 671 del 22 maggio 1915, in quanto "*non avendo le contingenze della guerra consentito alle due Camere di esplicare interamente la loro normale attività, il Governo ha dovuto altresì adottare provvedimenti di carattere legislativo e che eccedevano i limiti della delegazione ricevuta. E pertanto la Corte, mentre ha ammesso alla registrazione ordinaria gli atti contenuti nell'ambito delle facoltà concesse al Governo, ha registrato invece con riserva tutti quelli che da tale facoltà esorbitavano*".

A conferma di ciò si riporta quanto evidenziato dal Consigliere Edoardo Vicario nel 1934: "*il turbamento causato in tutti i rapporti economici dalle molteplici ed urgenti necessità della guerra ha avuto notevole ripercussione anche nelle pubbliche spese: si è resa pertanto indispensabile la emanazione di provvedimenti di carattere eccezionale per sopperire a bisogni imprevisti, sciogliendo in pari tempo l'amministrazione da alcuni di quei vincoli che la legge di contabilità prescrive a tutela dell'erario*".

Disposizioni eccezionali

Con riguardo ai numerosi provvedimenti di carattere speciale, come si legge nelle relazioni annuali al Parlamento per il rendiconto dello Stato di quegli anni, la Corte dovette, "*perdurando le anormali condizioni create dallo stato di guerra …, limitarsi ad esaminare se i singoli atti siano stati o meno contenuti entro quei confini che il Parlamento intese di tracciare al Governo. E poiché alcuni dei provvedimenti adottati eccedevano i limiti delle facoltà consentite da quella legge, il Governo ne ha chiesta la registrazione con riserva. In modo più efficace ha potuto invece la Corte esercitare il suo riscontro sulle altre categorie di atti, ottenendo, in adesione ai suoi rilievi, rettifiche e modificazioni, e, in alcuni casi, il ritiro definitivo dei provvedimenti emanati*."

Si segnalano, ad esempio, le disposizioni eccezionali da adottarsi sulle ferrovie del Regno in caso di mobilitazione e di guerra, emanate in deroga alle norme

di contabilità generale dello Stato, tra le quali va annoverata quella del 15 aprile 1915 in materia di costruzioni militari, nonché la disposizione intervenuta con decreto del 18 maggio 1915 volta alla modificazione del regolamento sulla chiamata alle armi dei militari in congedo. Tali provvedimenti furono ammessi alla registrazione con riserva, in quanto la Corte aveva rilevato che gli stessi eccedevano i limiti delle attribuzioni del Governo.

I numerosi altri decreti relativi all'arruolamento nei diversi corpi di arma sottoposti al controllo della Corte a partire dal 22 maggio 1915 furono, invece, ammessi alla registrazione ordinaria, in quanto contenuti nell'ambito delle facoltà concesse al Governo.

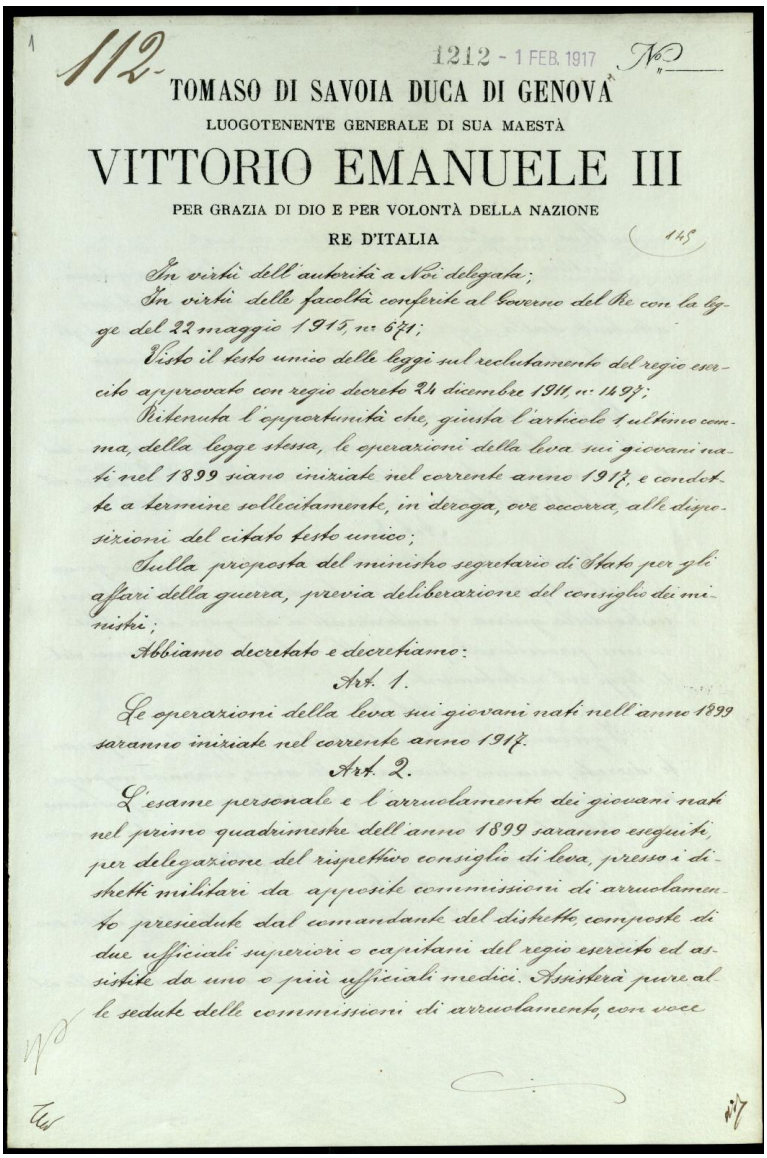
"I ragazzi del '99"

Tra questi va ricordato il decreto luogotenenziale n. 1212, pubblicato nella G.U. del 1° febbraio 1917, il quale stabiliva che "*le operazioni di leva sui giovani nati nell'anno 1899 saranno iniziate nel corrente anno*".

Nel verbale redatto dalla seconda Sezione della Corte dei conti, in occasione dell'adunanza del 3 febbraio del 1917, si legge che il consigliere Boselli Donzi "*partecipa di aver dato corso*", tra gli altri, a tale provvedimento e la Sezione ne "*prende atto*".

Entro il mese di aprile del 1917 furono chiamati i primi ragazzi del 1899, ottantamila circa, precettati quando non avevano ancora compiuto diciotto anni, istruiti in breve tempo e inquadrati in battaglioni di milizia territoriale. Alla fine di maggio furono chiamati altri centottantamila ed altri ancora, ma in minor numero, nel mese di luglio. Solo nel novembre del 1917, nei giorni successivi alla battaglia di Caporetto del 24 ottobre, questi giovani furono inviati al fronte, in un momento di gravissima crisi per l'Italia e per il Regio Esercito, e contribuirono a rinsaldare le fila sul Piave, del Grappa e del Montello, permettendo al Regno la controffensiva nel 1918, a un anno esatto da Caporetto, con la battaglia di Vittorio Veneto. Si giunse, finalmente, alla firma dell'armistizio di Villa Giusti da parte dell'Austria-Ungheria.

In ultima analisi, l'apporto dei ragazzi del '99, unito all'esperienza dei veterani, si dimostrò fondamentale per gli esiti della guerra.



112 1212 - 1 FEB. 1917 N.

TOMASO DI SAVOIA DUCA DI GENOVA

LUOGOTENENTE GENERALE DI SUA MAESTÀ

VITTORIO EMANUELE III

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE

RE D'ITALIA

In virtù dell'autorità a Noi delegata;

In virtù delle facoltà conferite al Governo del Re con la legge del 22 maggio 1915, n. 671;

Visto il testo unico delle leggi sul reclutamento del regio esercito approvato con regio decreto 24 dicembre 1911, n. 1497;

Ritenuta l'opportunità che, giusta l'articolo 1, ultimo comma, della legge stessa, le operazioni della leva sui giovani nati nel 1899 siano iniziate nel corrente anno 1917, e condotte a termine sollecitamente, in deroga, ove occorra, alle disposizioni del citato testo unico;

Sulla proposta del ministro segretario di Stato per gli affari della guerra, previa deliberazione del consiglio dei ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

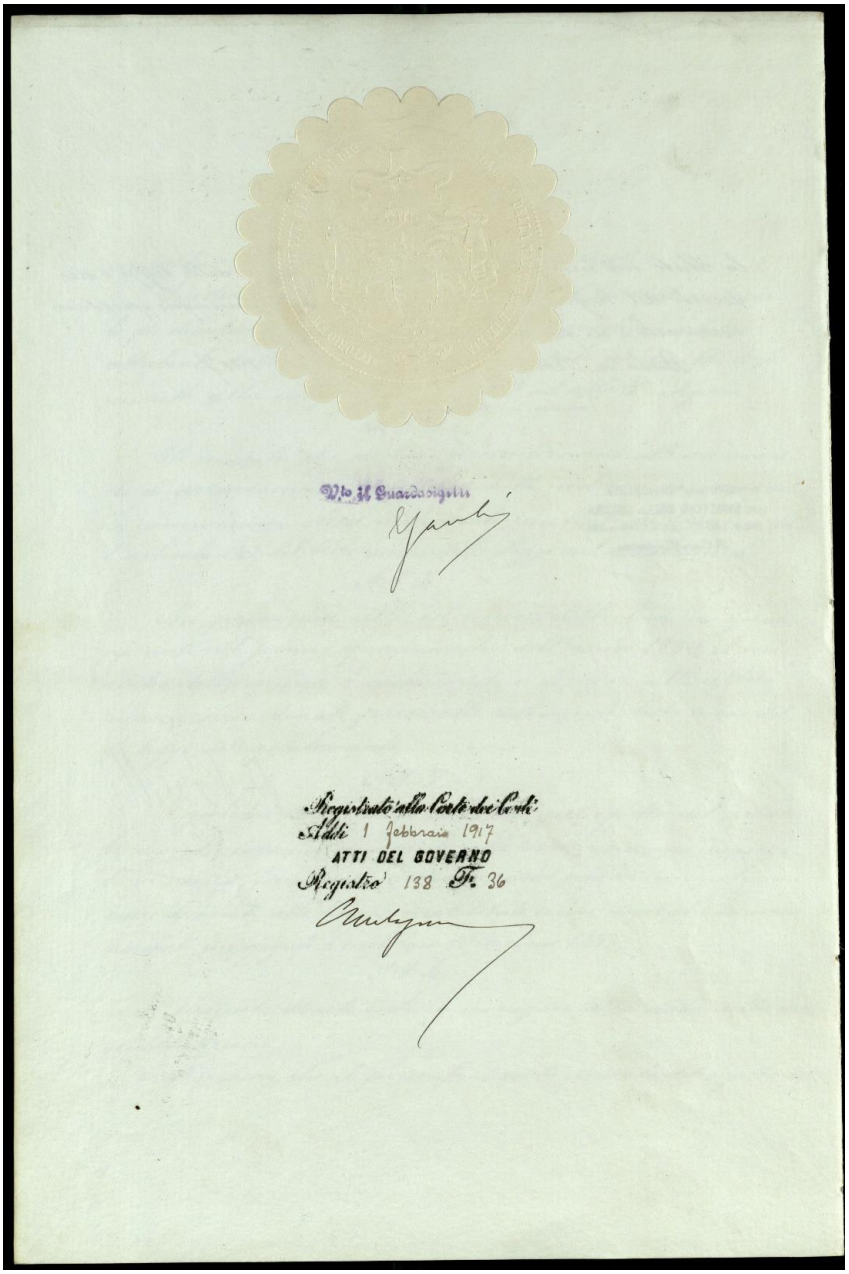
Art. 1.

Le operazioni della leva sui giovani nati nell'anno 1899 saranno iniziate nel corrente anno 1917.

Art. 2.

L'esame personale e l'arruolamento dei giovani nati nel primo quadrimestre dell'anno 1899 saranno eseguiti, per delegazione del rispettivo consiglio di leva, presso i distretti militari da apposite commissioni di arruolamento presieduto dal comandante del distretto, composte di due ufficiali superiori o capitani del regio esercito ed assistite da uno o più ufficiali medici. Assisterà pure alle sedute delle commissioni di arruolamento, con voce

Prima pagina del Decreto luogotenenziale n. 1212, pubblicato nella G.U. del 1° febbraio 1917, il quale stabiliva di anticipare le operazioni di leva dei giovani nati nell'anno 1899


Visto, il Guardasigilli

Registrato alla Corte dei Conti
Addì 1 febbraio 1917
ATTI DEL GOVERNO
Registro 138 Fg. 36

Ultima pagina con visto di registrazione della Corte dei conti del Decreto luogotenenziale n. 1212, pubblicato nella G.U. del 1° febbraio 1917, il quale stabiliva di anticipare le operazioni di leva dei giovani nati nell'anno 1899.

Le registrazioni con riserva

Nel periodo considerato va segnalata la numerosità delle registrazioni con riserva di provvedimenti emanati dall'esecutivo in violazione di legge. Le formule più ricorrenti utilizzate dalla Corte per rappresentare i motivi di tale illegittimità erano le seguenti: "*Il provvedimento esorbita dalla facoltà del potere esecutivo e non può quindi darsi corso in via ordinaria. Pertanto la Sezione delibera di comunicare gli atti alle*

Sezioni Unite per le loro determinazioni in ordine alla richiesta di registrazione con riserva", o anche *"il provvedimento eccede i limiti delle attribuzioni del Governo"*, o *"provvedimento in deroga a disposizioni vigenti"* o *"il provvedimento esula dai fini per i quali furono concessi al Governo del Re gli eccezionali poteri di cui alla legge n. 671 del 1915"*.

Esempi, al riguardo, sono la registrazione con riserva dei decreti reali del maggio 1915, concernenti la nomina di militari della regia marina in congedo a sottotenenti commissari di complemento o il trasferimento nel regio esercito degli iscritti alla leva di mare arruolati nella regia guardia di finanza, in deroga alla legge che prescriveva l'esame di concorso.

Furono registrati con riserva, poiché esorbitanti dalle attribuzioni del potere esecutivo, anche decreti concernenti variazioni di stanziamenti di bilancio, che potevano essere disposte soltanto per legge, come ad esempio, tra i tanti, quello emesso per contribuire alle spese per provvedimenti a favore delle famiglie dei richiamati alle armi e per l'assistenza civile in dipendenza della guerra.

In effetti, molto spesso la Corte oltre a rilevare, come su detto, che i provvedimenti esorbitavano dalle facoltà del potere esecutivo perché gli stanziamenti di bilancio non potevano essere disposti o variati, se non per legge, talvolta osservava che eccedevano anche i limiti della delegazione accordata dal Parlamento al Governo, che veniva autorizzato a provvedere, durante l'esercizio finanziario, alle spese ordinarie e straordinarie fino a quando i singoli stati di previsione già presentati al Parlamento non fossero stati approvati per legge.

Si segnala, inoltre, tra i decreti luogotenenziali che esulavano dai fini per i quali furono concessi al Governo gli eccezionali poteri di cui alla legge 671 del 1915, quello recante disposizioni per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche per conto dello Stato, delle province e dei comuni durante il periodo della guerra.

Va anche ricordato il decreto luogotenenziale del febbraio 1917, che recava disposizioni intese a consentire, in violazione delle norme contabili, in ordine ai bilanci dei Ministeri della Guerra e della Marina, l'imputazione dei pagamenti riferiti indifferentemente sia al fondo dei residui che a quello della competenza, relativamente sia agli esercizi per cui venivano disposti, che ai precedenti.

Particolare interesse suscita anche la registrazione con riserva dell'atto relativo all'espropriazione dell'area adiacente al monumento a Vittorio Emanuele III, l'attuale Piazza Venezia a Roma, la cui pubblica utilità fu dichiarata con decreto reale in forza del quale il Governo non avrebbe potuto cambiare la destinazione derogando alle norme comuni.

LA CORTE DEI CONTI NELL'ESERCIZIO DELLE SUE ATTRIBUZIONI DI RISCONTRO E VIGILANZA. ANNI 1914-1919

Anni	Atti di Governo e di amministrazione					Decreti da convertire in legge		
	pervenuti	**registrati**	*restituiti con osservazioni*	*ripresentati*	***registrati con riserva***	registrati	con riserva	Totale
1914/15	**4.396**	**4.373**	*310*	*287*	***250***	49	214	263
1915/16	**3.809**	**3.784**	*207*	*182*	***146***	16	137	153
1916/17	**3.724**	**3.704**	*155*	*135*	***311***	19	302	321
1917/18	**3.562**	**3.542**	*207*	*187*	***284***	8	276	284
1918/19	**4.203**	**4.165**	*239*	*201*	***536***	21	525	546

Fonte: Relazioni al Parlamento sul rendiconto generale consuntivo dello Stato per gli anni 1914-1919

Rifiuto di registrazione

Soltanto in pochi casi furono restituiti ai ministri competenti, come risulta dalle relazioni al Parlamento della Corte, "*perché non ammissibili alla registrazione ordinaria, quei provvedimenti che esulavano dalle attribuzioni del potere esecutivo, poiché, per prassi ormai costante, per quanto non pienamente conforme alla procedura prevista dall'art. 14 della legge 800 del 1862, gli atti del genere sono stati prodotti già muniti, in linea preventiva, della richiesta della straordinaria registrazione. … Le speciali ragioni accennate spiegano come il controllo demandato alla*

Corte sulla numerosa e complessa serie dei provvedimenti eccezionali di Governo, abbia dovuto necessariamente essere circoscritto entro limitati confini".

Ad esempio, nella relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 1918-1919, la Corte riferisce il caso dell'atto di Governo emanato dal Ministero della marina, con "*il quale si introducevano varie semplificazioni nelle contabilità e nei conti giudiziali da rendersi dai rispettivi consegnatari e si abrogavano diverse disposizioni. Ma la Corte, pur ammettendo che le nuove disposizioni rientrassero nelle eccezionali facoltà concesse al Governo dalla legge n. 671 del 1915, ed all'uopo invocate, ebbe ad osservare che mancava nel provvedimento quel carattere di temporaneità per il periodo della guerra, che soltanto avrebbe potuto legittimarne l'adozione nelle forme con le quali veniva emanato e che in altri analoghi casi era stato esplicitamente dichiarato*".

La Corte non diede corso al provvedimento, il quale venne sostituito con un altro che richiamava la temporaneità delle disposizioni di deroga alle norme contabili.

Parifica del Rendiconto generale dello Stato

Gli eventi bellici condizionarono in minor misura le attività della Corte prescritte dall'art. 71 della legge di contabilità generale R.D. n. 2016 del 1884, in base al quale la magistratura contabile deliberava sulla regolarità delle scritture del Rendiconto, in conformità a quelle in suo possesso.

In tale ambito, la Corte chiedeva al Parlamento "*di onorare del favorevole suffragio*" il disegno di legge concernente il conto consuntivo.

L'esito del suddetto controllo su tutti gli atti concernenti i conti consuntivi veniva illustrato in una relazione che accompagnava la relativa deliberazione di decisione a Sezioni Unite.

Insieme al conto generale consuntivo dell'amministrazione dello Stato venivano esaminati, uniti in appendice ai conti dei rispettivi ministeri, anche il fondo per il culto e quello di beneficienza e di religione

nella città di Roma; quello degli economati generali dei benefici vacanti; quello delle ferrovie dello Stato; il fondo di massa del corpo della Regia Guardia di Finanza; il Regio comitato talassografico italiano; l'Istituto cooperativo per le case degli impiegati in Roma ed altri. Veniva allegato, altresì, il rendiconto consuntivo del Ministero delle colonie.

Va precisato, che durante la guerra spesso i bilanci di previsione e consuntivi non venivano approvati con legge dal Parlamento, mentre il Governo era autorizzato annualmente ad esercitare in via provvisoria il bilancio dell'entrata e della spesa.

Dalle relazioni al Parlamento sul rendiconto generale consuntivo per gli anni 1915-1918, che illustravano le attività svolte dalla magistratura contabile nel corso dell'esercizio, risulta che, nonostante la situazione di emergenza a causa degli eventi bellici e l'inevitabile riduzione del personale della Corte chiamato alle armi, gli atti sottoposti al controllo venivano esaminati accuratamente e nel rispetto dei termini.

Va precisato che la Corte poteva esercitare il suo controllo solo nel momento in cui pervenivano gli atti e purtroppo, come evidenziato nelle relazioni, spesso richiamava l'attenzione del Parlamento sui ritardi nella trasmissione di tali atti giustificati dalle "*eccezionali circostanze*" dello stato di guerra, "*auspicando che tale irregolarità non abbia più a ripetersi quando l'attività dei vari uffici potrà essere esplicata in condizioni normali*".

Ad esempio la "*preparazione del rendiconto generale consuntivo dell'amministrazione dello Stato nemmeno per l'esercizio 1919-1920 potè essere ultimata, a causa delle difficoltà eccezionali derivate dalla guerra, nel periodo prescritto*", trasmesso dal Ministero del tesoro solo il 30 novembre 1921.

ATTI PARLAMENTARI
LEGISLATURA XXIV — SESSIONE 1913-16

N. XXXIX
(Documenti)

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SUL

RENDICONTO GENERALE CONSUNTIVO

per l'esercizio finanziario 1914-15

presentata dal Ministro del Tesoro

(CARCANO)

nella seduta del 2 marzo 1916

CORTE DEI CONTI
23435 - 21VIII59
BIBLIOTECA

CORTE DEI CONTI DEL REGNO D'ITALIA
BIBLIOTECA

ROMA
TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
1916

Copertina della Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale consuntivo per l'anno finanziario 1914-1915

L'analisi dei rendiconti generali consuntivi dello Stato e delle relative relazioni della Corte dei conti può fornire una fotografia della situazione finanziaria del Paese nel periodo bellico.

Le spese di guerra

I rendiconti generali per gli anni 1914-1918, presentati alla Corte dal Ministro del tesoro ai fini della parifica, espongono un significativo incremento della spesa in particolare con riferimento al Ministero della Guerra, il cui stanziamento nel 1914 ammontava a 646 milioni di lire mentre nel successivo esercizio 1915-1916 aumentava a 7,6 miliardi di lire, soprattutto per spese in dipendenza degli avvenimenti internazionali e per i sussidi alle famiglie dei richiamati in guerra.

Nella Relazione al Parlamento sul rendiconto del 1919-1920 si riferisce che l'istituzione *"in alcuni bilanci di fondi destinati genericamente alle spese per la guerra impose alla Corte un'accurata vigilanza a che la latitudine di simile denominazione non permettesse un uso degli stanziamenti relativi per spese di origine e natura diverse. Fu stabilito, quindi, come principio di imputazione ai detti capitoli, che non potessero gravare su di essi altre spese all'infuori di quelle aventi stretta ed immediata relazione, sia di tempo che di materia, con le operazioni belliche… A tali casi speciali relativi alla vigilanza su l'erogazione di fondi aventi determinata e limitata destinazione, devono aggiungersi, come di consueto, quei casi che, in relazione con l'ordinaria materia del bilancio, dettero occasione alla Corte di ottenere una più esatta …imputazione della spesa."*

Cominciano ad apparire nel bilancio dello Stato nuove tipologie di spese di natura sociale come sussidi per i danni derivanti dagli eventi bellici, sussidi per l'"*istruzione ai giovinetti orfani*".

Dai verbali del Consiglio di presidenza della Corte dei conti del 1917 emerge un aumento considerevole dei contributi a favore di opere nazionali di assistenza civile a carattere assistenziale in dipendenza della guerra, quale quella per gli orfani dei contadini caduti in guerra, o per la protezione e assistenza degli invalidi di guerra.

Le modalità di finanziamento

Già prima del conflitto, il bilancio dello Stato aveva fatto registrare da alcuni anni crescenti disavanzi; l'ingigantirsi, poi, delle spese eccezionali condusse alla necessità di espandere le entrate tributarie, di allargare il ricorso all'indebitamento e di

accrescere la circolazione monetaria, con il conseguente avvio di un importante processo inflazionistico.

Il sistema tributario

Va detto che durante la Grande Guerra l'Italia non aveva un sistema tributario adeguato al particolare momento contingente, perché le imposte erano molte, male perequate, ad aliquote alte e prive di elasticità, e non si conoscevano i redditi effettivi assoggettabili ad imposte dirette, mentre quelle indirette erano "*guastate da caratteri e scopi protezionistici artificiali*".

La politica tributaria si concentrò prevalentemente sul criterio dell'immediato rendimento fiscale, mediante incremento delle aliquote delle imposte esistenti. Il gettito fiscale, comunque appesantito, non ebbe, tuttavia, incrementi tali da poter far fronte agli imponenti oneri connessi alle operazioni belliche.

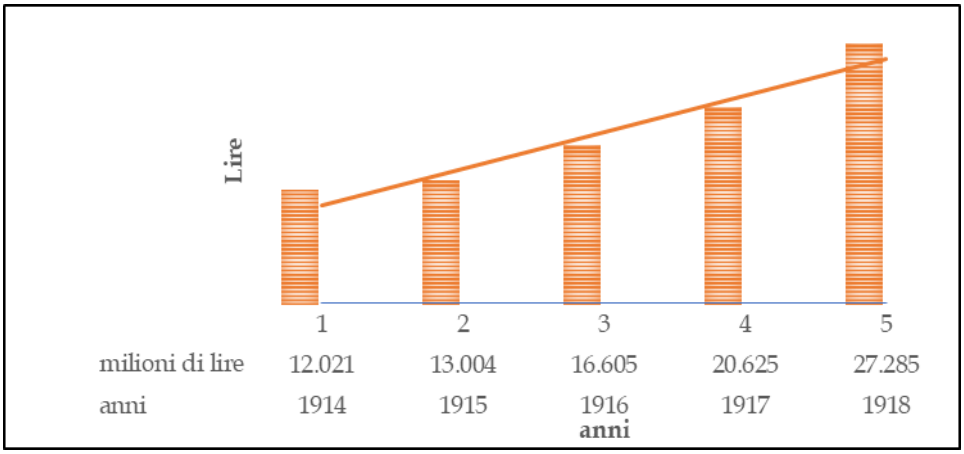
Il ricorso al debito pubblico

Pertanto, in virtù dei pieni poteri conferitigli dal Parlamento, il Governo fece ricorso all'aumento del debito pubblico, con l'emissione di obbligazioni redimibili ovvero di prestiti nazionali di guerra, affiancando l'utilizzo delle anticipazioni bancarie, senza impiegare la liquidazione del capitale esistente, cioè i crediti. Infatti, con i crediti a breve termine o di accettazione ottenuti dall'estero, si fece ricorso a manovre sulla bilancia dei pagamenti senza movimentare le riserve auree.

Durante il periodo del conflitto furono sottoscritti sei prestiti nazionali e, quando possibile, si provvide al pagamento delle produzioni estere necessarie per la guerra con le esportazioni, senza aumentare il livello delle importazioni.

CONSISTENZA DEL DEBITO PUBBLICO NEGLI ANNI DELLA GRANDE GUERRA

anni	1914	1915	1916	1917	1918
milioni di lire	12.021	13.004	16.605	20.625	27.285
var. % annue		8,2	27,7	24,2	32,3
var. % 1918/15			127,0		



Fonte: Relazioni al Parlamento sul rendiconto generale consuntivo dello Stato per gli anni 1914-1919

Riferiva la Corte al Parlamento nelle sue relazioni sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 1917 che *"i buoni del tesoro ordinari, istituiti nel 1860 allo scopo di provvedere alle temporanee esigenze di cassa, dal 1914 in poi sono andati gradualmente allontanandosi dal loro carattere originario fino ad assumere la forma di un vero e proprio debito redimibile, destinato a far fronte alle esigenze finanziarie causate dallo stato di guerra"*.

Durante la Grande Guerra, norme in deroga alla legge di contabilità, emanate in base alla legge n. 671 del 1915, sottrassero alla Corte il riscontro preventivo sulle emissioni e sulle alienazioni dei buoni del tesoro *"considerando queste come operazioni finanziarie di spettanza del Portafoglio dello Stato, in evidenza alla Corte solo tramite il conto giudiziale che il Contabile è tenuto a rendere."*

La gestione delle vicende belliche richiese anche un consistente indebitamento internazionale (soprattutto con Gran Bretagna e U.S.A.), che garantì i flussi finanziari e gli approvvigionamenti necessari a un'economia di guerra, ma aggravò la già critica situazione finanziaria del Paese.

Le anticipazioni di bilancio

Come detto, il massiccio ricorso al debito fu affiancato dall'altrettanto imponente uso delle anticipazioni finanziarie. A tal proposito, in diverse occasioni la Corte richiamava l'attenzione del Parlamento sull'aumento anomalo delle operazioni estranee al bilancio, costituite da *"fatti amministrativi-finanziari che danno luogo a movimenti di cassa indipendenti dall'esercizio del bilancio"*, eseguite in deroga alle norme ordinarie di contabilità e normalmente consentite solamente in casi eccezionali ed entro ristretti limiti.

L'uso abnorme delle anticipazioni di bilancio sottraeva spese di rilevante importo al riscontro preventivo della Corte, la quale ammoniva le amministrazioni alla "*eccezionalità di tale sistema di pagamento*".

Nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1919-1920, infatti, la Corte affermava che *"l'esperienza del riscontro consuntivo consente di asserire che per gran parte dei pagamenti effettuati con i fondi di anticipazione tale condizione non si verificava mai e l'uso di tale sistema, anziché corrispondere a casi di assoluta necessità, si risolveva in un comodo espediente da parte delle amministrazioni per evitare l'osservanza delle norme con le quali il legislatore, con giustificata prudenza, volle garantire la normale erogazione del pubblico denaro"*.

In particolare, si legge ancora nella relazione al Parlamento che *"la Corte deve di nuovo segnalare il sistema ormai da tempo seguito dal Ministero del tesoro, il quale, autorizzato a concedere anticipazioni per i crediti suaccennati al solo scopo di assicurare il regolare funzionamento del servizio di cassa, si è invece sostituito all'amministrazione nelle sue ragioni creditorie verso i comuni debitori, somministrandole*

annualmente l'ammontare complessivo dei suoi crediti. E poiché continuano ad accumularsi con pregiudizio dell'erario ingenti crediti di difficile recupero, si richiama ancora l'attenzione del Parlamento sulle necessità di provvedere alla sistemazione di queste partite in modo definitivo".

Il disordine delle contabilità causato dalle contingenze belliche rese necessario il riassetto mediante norme che intervennero successivamente al termine del conflitto, le quali imposero l'obbligo di presentare al riscontro della Corte i rendiconti delle gestioni fuori bilancio di carattere straordinario, sia i conti individuali dei contabili che avevano gestione di denaro dello Stato, sia i conti riassuntivi delle aziende che amministravano fondi fuori bilancio.

Le conseguenze economiche e sociali

L'Italia uscì dall'esperienza bellica fortemente provata.

Oltre al pesantissimo tributo di sangue, incalcolabile dal punto di vista finanziario, la Grande Guerra fece registrare ingentissimi oneri e generò trasformazioni sociali ed economiche inconvertibili, rappresentando un punto di rottura con il passato.

Le diverse forme di finanziamento del conflitto bellico, garantite in via primaria attraverso prestiti richiesti al sistema bancario, accordati tramite l'emissione di nuova moneta, incrementarono sia i livelli di debito pubblico, sia i tassi di inflazione. Il peso di tale debito fu "spalmato" sulle generazioni future, corrispondendo come ad un'ipoteca sul patrimonio nazionale, ripagabile tramite la produzione futura.

Le conseguenze furono decisamente pesanti sia per le famiglie e le imprese, sia per la finanza pubblica e la sua struttura.

Le dimensioni dell'apparato amministrativo, in conseguenza dell'aumento delle funzioni dello Stato, registrarono un'importante crescita, in particolare per i Ministeri dell'Interno, delle Finanze e della Guerra.

Nel 1916 sorse il Ministero dei Trasporti Marittimi e Ferroviari, negli anni 1917-1918 accanto al Ministero della

Guerra venne istituito quello delle Armi e delle Munizioni, le cui spese, rappresentate in un unico prospetto, aumentarono significativamente.

La struttura amministrativa

Nel periodo 1918-1919 sorse il Ministero degli Approvvigionamenti e Consumi alimentari e il Ministero della Guerra si unì al Ministero per l'assistenza militare e pensioni di guerra. Quest'ultimo, tra l'altro, erogava anche i sussidi di diversa natura a favore delle famiglie bisognose dei militari a seguito dei danni bellici.

Nasceva, dunque, una nuova stagione nella quale l'amministrazione veniva ad assumere sempre più un profilo industriale. Figure esterne all'amministrazione, prese in prestito dall'industria erano assegnate al vertice dei settori economici più coinvolti dall'emergenza bellica, mentre esponenti del mondo militare furono collocati presso il Ministero della Guerra.

La rigida struttura verticale che aveva caratterizzato l'assetto amministrativo prima della guerra veniva minata dallo "*stato di eccezione*" che imponeva di abbreviare le procedure, attenuare i controlli e concentrare le decisioni.

Nell'emergenza bellica l'amministrazione si vide costretta a trasformarsi rapidamente per far fronte alle nuove esigenze che accentuavano il ruolo dirigista delle strutture di governo a scapito del culto dei controlli e delle garanzie formali. Il rafforzamento dell'esecutivo a fronte dell'indebolimento delle assemblee parlamentari sembra essere inversamente proporzionale all'incidenza del sistema dei controlli.

Ciò comportò che nella società politica nel periodo della guerra si verificò uno spostamento significativo nelle gerarchie precedenti fra potere legislativo e potere esecutivo, a vantaggio di quest'ultimo, che vide aumentare i propri margini di autonomia.

Come riferito dalla Corte al Parlamento nella relazione per l'anno finanziario 1917-1918, "*allo scopo di*

esercitare un rigoroso controllo su gestioni amministrative e contabili che investono nuove ed ingenti categorie di spese … furono istituiti speciali Comitati di revisione presso i Ministeri della guerra e delle armi e munizioni e presso l'Alto commissariato per i profughi di guerra".

L'istituzione dei Comitati di revisione

L'istituzione di Comitati di governo, che raggruppavano funzioni prima svolte dai vari Ministeri, favorì la realizzazione di un coordinamento a livello interministeriale, contribuendo al rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio.

Infatti, come si legge nella relazione al Parlamento relativa al 1917-1918, fu sottratto al controllo della Corte dei conti e soggetto solo al controllo di un Comitato di revisione un conto corrente relativo alle spese necessarie per gli acquisti dei cereali e fieno, sostenute con fondi speciali anticipati dagli istituti di emissione al tesoro e sottratti alla registrazione nel bilancio della spesa del Ministero dell'agricoltura. Di talché la magistratura contabile evidenziava "*che in questa importante materia il riscontro della Corte è limitato alla sola parte di bilancio e che tutte le ingenti operazioni per acquisti all'interno e all'estero vengono compiute con fondi extrabilancio il cui controllo è demandato esclusivamente ad un Comitato di revisione istituito con decreto luogotenenziale n. 926 del 1916*".

Emblematiche le parole del Ministro del tesoro Giuseppe Paratore, il quale, in un discorso di fronte alla magistratura contabile, mise in evidenza che gli apparati amministrativi italiani non erano pronti a gestire ingenti somme di spese e di entrate. Per far fronte a tale situazione eccezionale vennero improvvisati organi ed istituti che, sfuggendo ai tradizionali controlli, furono sottratti al sindacato della Corte.

L'istituzione dei Commissariati

Nel 1917 sorgevano anche il Commissariato per l'Aeronautica presso il Ministero per le Armi e Munizioni e il Commissariato per i combustibili presso il Ministero dei Trasporti Marittimi e Ferroviari.

L'istituzione delle Commissioni

Dall'esperienza maturata durante la Grande Guerra nacque l'esigenza di istituire specifiche Commissioni che elaborassero progetti di riforma afferenti ai vari settori.

In materia di controlli si ritiene opportuno citare la Commissione per la riforma dei servizi pubblici che intendeva introdurre una serie di innovazioni quali, ad esempio, l'abolizione della duplicazione nei controlli sopprimendo quello di legalità affidato alle ragionerie centrali e lo stesso apparato delle ragionerie presso i Ministeri.

Fu costituita, inoltre, la Commissione Villa per lo studio della riforma dell'amministrazione dello Stato e la semplificazione degli organi e dei controlli.

Propose anche il mantenimento del doppio controllo contabile (Ragioneria ministeriale-Corte dei conti) a condizione di una maggiore speditezza da conseguire attraverso la cooperazione tecnica del ragioniere al momento della formazione dell'atto amministrativo e l'affidamento alla Corte del controllo di legittimità.

Fenomeni di abuso e violazioni di norme

Va ricordata, altresì, la Commissione di inchiesta sulle spese di guerra, con il compito di indagare sulla conduzione economica della guerra e sulle speculazioni compiute, che evidenziò i numerosi abusi delle amministrazioni derivanti dal ricorso alla legislazione in deroga ai regolamenti, osservando che solo controlli ordinati avrebbero potuto rilevare le manchevolezze e i difetti dell'organizzazione statale.

Negli atti della Commissione in esame emerge che a causa dell'incontrollata trasformazione "*le amministrazioni abusano del regime di esenzione dei controlli fino a perdere la nozione dell'avanzamento delle commesse e ad esporsi ad abusi ed indebiti lucri*".

In effetti, le commesse di guerra rappresentarono una delle tipologie di scandalo nel periodo della guerra paragonabili alle "tangentopoli" dei nostri tempi.

La stessa Corte, nelle proprie Relazioni sul rendiconto, aveva ripetutamente richiamato "*l'attenzione del Parlamento sulle deficienze riscontrate nei progetti di lavori e nei contratti, in particolar modo per quanto riguarda le considerevoli eccedenze di spesa sui preventivi dei lavori e delle forniture ovvero la poca chiarezza e precisione nel determinare gli oneri assunti dalle parti e le modalità da seguire nell'adempimento delle convenzioni. Siffatto inconveniente… si risolve in sicuro danno per il pubblico erario. … Assai di frequente, ed è questa una irregolarità che va ripetendosi da vari anni, l'approvazione dei contratti ha avuto luogo dopo che si era dato avvio alla loro esecuzione, violando il relativo tassativo disposto normativo.*"

Accrescimento delle funzioni della Corte "per effetto della guerra"

Come è evidente, dunque, all'esame della Corte non sfuggivano i fenomeni di abuso e violazione di norme che proliferarono del periodo della Grande Guerra, ma il diffuso regime di deroghe ne avevano limitato l'area di esame degli atti e affievolito il controllo.

Paolo Bernardi - Presidente della Corte dei conti dal 1919 al 1922

Al termine della guerra, la Corte si trovò a dover adempiere ad un compito impegnativo, come dichiarato dal Ministro del tesoro Carlo Shanzer nella cerimonia di insediamento del Presidente Paolo Bernardi nel 1919. Compito "*oggi, più che mai importante e ponderoso. A tutte le altre contabilità si aggiunge l'enorme cumulo delle contabilità di guerra che conviene sieno rivedute nel minor tempo possibile*".

A seguito degli eventi bellici che lasciarono il nostro Paese in uno stato di profonda devastazione, anche il Presidente Camillo Peano sentiva, con chiara consapevolezza, la responsabilità del gravoso e delicato compito che spettava alla Corte dei conti.

Camillo Peano - Presidente della Corte dei conti dal 1922 al 1928

Accrescimento delle funzioni della Corte "per effetto della guerra"

Tale stato d'animo traspariva dalle parole da lui pronunciate in occasione del suo discorso di insediamento nel 1922: "*se il controllo sulle pubbliche spese è in ogni tempo necessario, esso lo è tanto più oggi, in cui tutti gli ordinamenti amministrativi dopo la grande guerra sono usciti modificati e sconvolti. E' necessario che nessuna spesa sfugga al controllo della Corte, che i cittadini d'Italia, che tanti sacrifici di sangue prima, ed ora di denaro, hanno sopportati, abbiano la certezza che essi non furono fatti indarno e che il pubblico denaro viene con severa parsimonia amministrato in conformità a delle leggi. Forse oggi più che mai le funzioni della Corte sono alte e degne, e tutte per effetto della guerra vennero accresciute… L'esame sereno, obbiettivo, al di fuori ed al disopra di ogni criterio di parte, degli atti del Governo, sarà la sua meta*".

I soldati superstiti sono tornati alle loro case. L'Italia piange i suoi morti. La Corte piange i suoi caduti.

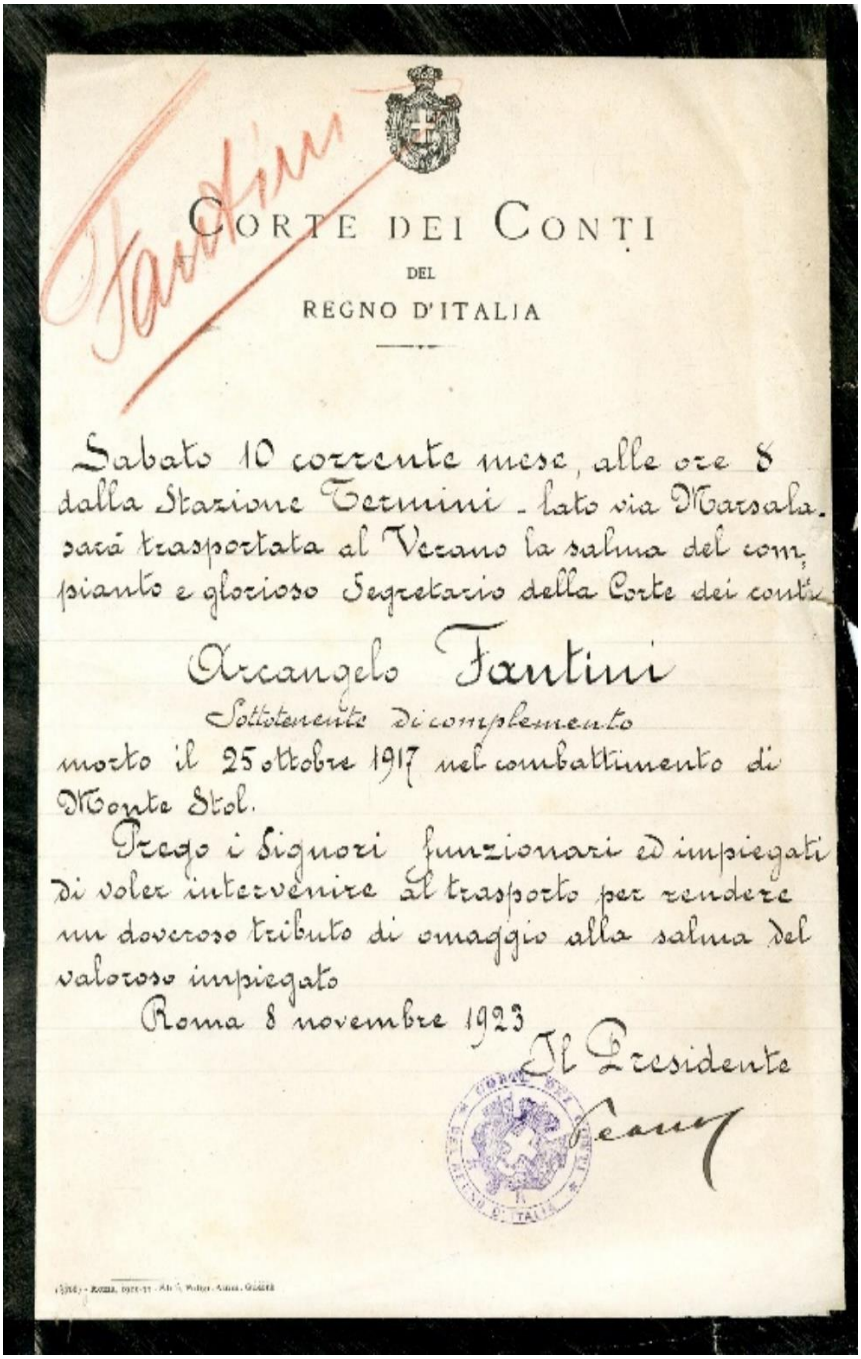
E' tempo di ricostruire il Paese rinvigorendo il controllo della Corte dei conti. Ciò costituisce il presupposto per un nuovo intervento destinato ad apportare profonde modifiche anche alle funzioni di controllo della Corte dei conti che andrà a concretizzarsi con la nuova legge di contabilità di Stato R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, nonché nel nuovo regolamento R.D. 23 maggio 1924, n. 827.

Dipendenti della Corte dei conti che *"lasciarono la vita sul campo dell'onore"* durante la Prima guerra mondiale

Cauti Enrico	nato a Roma il 28 dicembre 1892	il 1° settembre 1914 fu assunto presso la Corte dei conti come applicato di terza classe	nel 1915 fu chiamato alle armi come sottotenente di milizia territoriale nel 69° Reggimento Fanteria a Firenze	il 16 dicembre 1915 cadde in battaglia ad Oslavia "*colpito in fronte da proiettile nemico*"
Fantini Arcangelo	nato a Caprarola il 29 gennaio 1888	nel 1908 fu assunto presso la Corte dei conti come volontario a seguito di concorso poi nominato Segretario	il 1 luglio 1916 fu chiamato alle armi come Sottotenente di complemento nell'88° Reggimento Fanteria	il 25 ottobre 1917 prese parte al combattimento del Monte Stol e fu dichiarato disperso e presumibilmente morto in tale data. Da atti del Vaticano sembrerebbe che il Fantini fosse morto in ospedale nemico il 10 novembre per ferite di arma da fuoco
Giachi Guido	nato a Roma il 9 gennaio 1890	nel 1910 assunto presso la Corte dei conti come avventizio poi, a seguito di concorso, divenne applicato di seconda classe	il 19 maggio 1915 fu richiamato alle armi come Aspirante Ufficiale nel 51° Reggimento Fanteria di linea	il 23 ottobre 1915 cadde sul campo a Monte Boschino.
Maccagno Giuseppe	nato a Roma l'8 febbraio 1881	entrato alla Corte dei conti come volontario nel 1905 successivamente fu nominato Segretario	il 1° febbraio 1915 fu chiamato alle armi come sottotenente nel 1° Reggimento del Genio	il 29 aprile 1916, colpito da una granata nemica a Lucinico (monte Podgora), morì il 30 aprile 1916
Stavole Arturo	nato a Roma il 28 marzo 1891	il 1° luglio 1911 fu assunto presso la Corte dei conti come applicato	nel maggio del 1915 fu chiamato alle armi come caporale nel 51° Reggimento artiglieria da campagna,	l'11 ottobre 1916 cadde sul campo colpito all'addome ed al torace ad Oppacchiasella sul Carso
Valerio Francesco	nato a Taranto il 2 gennaio 1889	1° ottobre 1910 fu assunto presso la Corte dei conti come impiegato avventizio	fu chiamato alle armi come Capitano nell'8° Reggimento Alpinisti	il 18 dicembre 1917 morì in seguito a ferite riportate combattendo sul monte Asolone

Fonte: Fascicoli personali dei dipendenti custoditi nell'Archivio generale della Corte dei conti

Lapide in memoria dei dipendenti della Corte dei conti caduti in guerra posta all'ingresso della sede centrale di Roma



Fantini

CORTE DEI CONTI
DEL
REGNO D'ITALIA

Sabato 10 corrente mese, alle ore 8 dalla Stazione Termini - lato via Marsala. sarà trasportata al Verano la salma del compianto e glorioso Segretario della Corte dei conti

Arcangelo Fantini
Sottotenente di complemento

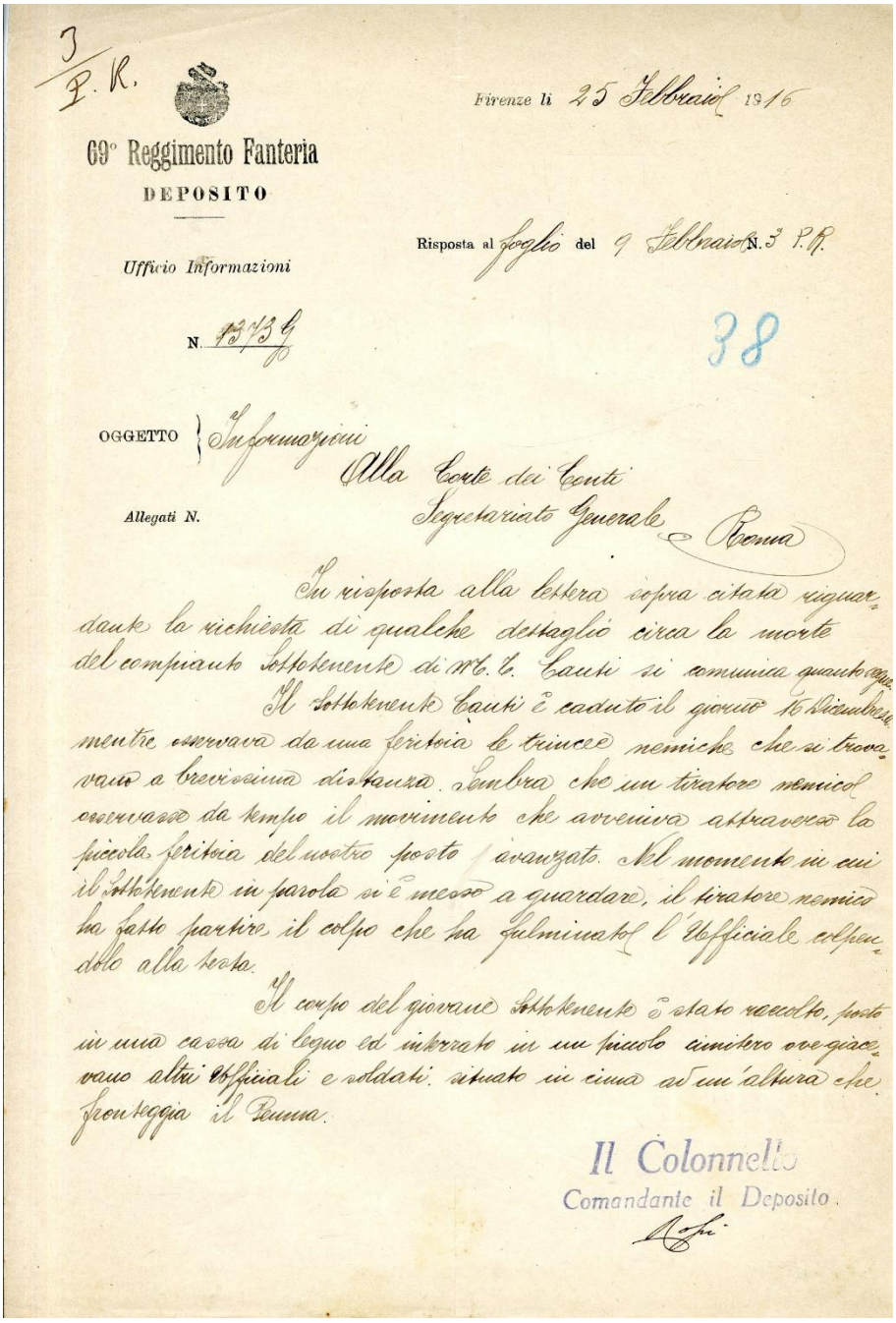
morto il 25 ottobre 1917 nel combattimento di Monte Stol.

Prego i Signori funzionari ed impiegati di voler intervenire al trasporto per rendere un doveroso tributo di omaggio alla salma del valoroso impiegato

Roma 8 novembre 1923

Il Presidente
Tami

Comunicazione con la quale il Presidente della Corte dei conti Antonio Tami prega gli impiegati della Corte di intervenire alle esequie di Arcangelo Fantini caduto in guerra



3
P. R.

Firenze li 25 Febbraio 1916

69° Reggimento Fanteria
DEPOSITO

Ufficio Informazioni

Risposta al foglio del 9 Febbraio N. 3 P.R.

N. 1373 G

38

OGGETTO } Informazioni

Alla Corte dei Conti
Segretariato Generale
Roma

Allegati N.

In risposta alla lettera sopra citata riguardante la richiesta di qualche dettaglio circa la morte del compianto Sottotenente di m. t. Cauti si comunica quanto segue.

Il Sottotenente Cauti è caduto il giorno 15 Dicembre, mentre osservava da una feritoia le trincee nemiche che si trovavano a brevissima distanza. Sembra che un tiratore nemico osservasse da tempo il movimento che avveniva attraverso la piccola feritoia del nostro posto avanzato. Nel momento in cui il Sottotenente in parola si è messo a guardare, il tiratore nemico ha fatto partire il colpo che ha fulminato l'Ufficiale colpendolo alla testa.

Il corpo del giovane Sottotenente è stato raccolto, posto in una cassa di legno ed interrato in un piccolo cimitero ove giacciono altri Ufficiali e soldati, situato in cima ad un'altura che fronteggia il Pecora.

Il Colonnello
Comandante il Deposito.

Lettera con cui il Comandante del 69° Reggimento di fanteria informa il Segretariato generale della Corte dei conti delle circostanze della morte del dipendente Enrico Cauti

Le maggiori disposizioni normative riguardanti la Corte dei conti

- R.D. 22 novembre 1908, n. 693 - Approva il Testo unico delle leggi sullo Stato degli impiegati civili;
- R.D. 4 febbraio 1915, n. 148 – Nuovo T.U. legge comunale e provinciale che regola, con apposite norme di procedura, i giudizi di appello contro le decisioni dei Consigli di Prefettura;
- Delib. S.U. 25 giugno 1915 – Reca aggiunte e modificazioni al regolamento per l'ordinamento dei servizi della Corte dei conti e per l'esercizio delle attribuzioni non contenziose;
- D.lgt. 14 novembre 1915 n. 1657 - Apporta modificazioni al testo unico della legge sulla contabilità generale dello Stato, approvato con R.D. 17 febbraio 1884, n. 2016;
- D.L.lgt. 30 gennaio 1916, n. 125 – Soppressione dell'ufficio di delegazione della Corte dei conti presso l'officina governativa delle carte valori;
- D.lgt. 1 maggio 1916, n. 497 – Semplificazione alla procedura per la liquidazione delle pensioni privilegiate di guerra;
- L. 11 giugno 1916, n. 720 – Trattamento di pensione a favore di salariati dipendenti dai Comuni, Province, Istituzioni pubbliche assistenza e beneficienza;
- D.lgt. 9 luglio 1916, n. 877 – Procedimento contenzioso dinanzi alla Corte dei conti per i ricorsi in materia di pensioni o indennità;
- D.lgt. 12 novembre 1916, n. 1598 – Aggiunte e modificazioni alle disposizioni vigenti sulle pensioni privilegiate di guerra;
- D.lgt. 15 marzo 1917, n. 487 – Concernente l'estensione delle pensioni privilegiate di guerra per alimenti;
- L. 2 settembre 1917, n. 1384 – Provvedimenti per gli uffici riuniti per le pensioni privilegiate di guerra;
- D.P. 15 ottobre 1917 – Norme per gli uffici riuniti per le pensioni di guerra;
- D.lgt. 6 dicembre 1917, n. 2067 – Provvedimento per l'assistenza militare e le pensioni di guerra;
- D.lgt. 28 febbraio 1918, n. 220 – Applicazione al personale della Corte dei conti delle norme del D.lgt. 20 maggio 1917, n. 865 circa il collocamento fuori ruolo ed istituzione di altri nuovi posti nel ruolo del personale della Corte medesima;
- L. 27 ottobre 1918, n. 1726 – Norme per la concessione delle pensioni privilegiate di guerra;
- D.lgt. 8 dicembre 1918, n. 1910 – Ricorsi prodotti alla Corte dei conti avverso i provvedimenti delle sezioni II e IV della Corte stessa e del Ministero per l'Assistenza militare e pensioni di guerra;
- R.D. 2 ottobre 1919, n. 1811 - Modificazioni al ruolo organico del personale della Corte dei conti;
- R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 – Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato;
- R.D. 23 maggio 1924, n. 827 - Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

Bibliografia

- Fascicoli personali dei dipendenti, Archivio generale della Corte dei conti;
- Edoardo Vicario, *La Corte dei conti in Italia,* Milano, Vallardi, 1912;
- *Relazione della Corte dei conti del Regno di Italia sul rendiconto generale consuntivo per gli esercizi finanziari 1914-1918 presentata dal Ministro del Tesoro alla Camera dei Deputat*i, Atti parlamentari, Legislatura XXIV, sessione 1913-1916-1918;
- *Verbali manoscritti delle Sezioni I e II della Corte dei conti del Regno di Italia relativi agli anni 1915-1918*;
- G.A. Vanni, *Organizzazione degli uffici finanziari,* in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, Milano, 1915;
- *Verbali manoscritti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e delle Sezioni Unite relativi agli anni 1915-1918*;
- *Relazione della Corte dei conti del Regno di Italia sul rendiconto generale dello Stato del 1916-1917,* Atti parlamentari, Legislatura XXIV, sessione 1913-1919;
- Ugo Monetti, *Il congegno dei pagamenti nelle forniture dello Stato*, in "Rivista Italiana di Ragioneria", 1916;
- Camera dei deputati, *Relazione finale Commissione spese di guerra* - Atti parlamentari, Legislatura XXVI, Sessione 1921-1923;
- Luigi Einaudi, *La Guerra e il sistema tributario italiano,* Bari, Laterza, 1927;
- Edoardo Vicario, *L'ordinamento della Corte dei conti,* Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1934;
- Francesco A. Repaci, *Il bilancio dello Stato italiano dalla unificazione ad oggi (1862-1934/35)*, in "Rivista di storia economica", 1937, n. 2;
- Onorato Sepe, *La Corte dei conti. Ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, Giuffré, 1956;
- *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia,* Milano, Giuffré, 1963;
- Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna, Vol. VI*, Milano, Feltrinelli, 1968;
- Guido Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo,* Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988;
- *Commissione parlamentare di inchiesta sulle terre liberate e redente, luglio 1920-giugno 1922*, Roma, Archivio storico Camera dei deputati, 1991;
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Dipartimento per la funzione pubblica, 1994;
- Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993,* Bologna, Il Mulino, 1996;
- Miriam Pane, *La Corte dei conti nell'Italia liberale*, Tesi di Laurea in Storia del diritto italiano, Università degli studi di Roma "La Sapienza", a.a. 2003-2004;
- Sabrina Leo, *Il sistema finanziario della prima guerra mondiale tra debiti di guerra e riparazioni,* in "Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali", 2015;
- Domenico Sacco, *La Grande guerra nella nuova storiografia,* in "Le Carte e la Storia", 2017.

Roma, Centro unico per la fotoriproduzione e la stampa, 2018