

L'istituzione della Corte dei conti
del Regno d'Italia
(1862 - 2012)

Volume II

Dottrina giuridica
1878 - 1882



Camera dei deputati
Archivio storico

L'istituzione della Corte dei conti
(1862 - 2012)

Volume II

Dottrina giuridica
1878 - 1882



Camera dei deputati
Archivio storico

INDICE

PAOLO NICOLOSI, <i>La Corte dei conti</i> , 1878	1
GIORGIO ARCOLEO, <i>Il sindacato sull'esercizio</i> , 1880	99
VINCENZO TANGO, <i>La revocazione: saggio di commentario alla legge sulla Corte dei conti</i> , 1881	117
GIOVANNI BATTISTA UGO, <i>La Corte dei conti: studio</i> , 1882	185

Dottrina giuridica
1878-1882

PAOLO NICOLSI

*La Corte dei conti**

* Pisa: Nistri, 1878

LA CORTE DEI CONTI

NOTE

DEL

DOTT. PAOLO NICOLOSI

4932

PISA

TIPOGRAFIA T. NISTRI E C.

Cl. FF. Nistri

MDCCCLXXVIII.

INDICE.

INTRODUZIONE — <i>Finanze e Sindacato</i>	pag. 1
CAP. I. — <i>Cenni Storici</i>	» 11
» II. — <i>Organamento della Corte dei conti in Italia —</i> <i>secondo la Legge 14 agosto 1862, n.º 800 —</i> <i>ed osservazioni in proposito</i>	» 29
» III. — <i>Attribuzioni e Procedura della Corte dei conti</i>	» 68

INTRODUZIONE.

FINANZE E SINDACATO.

SIGNORI,

1.

Qualunque sia il sistema di determinare il concetto giuridico, i limiti, l'ufficio, lo scopo dello Stato; qualunque sieno le funzioni, più o meno estese, più o meno razionali che attribuir gli si vogliano o che di fatto le nazioni gli conferiscano; (1) egli è incontrastabile che lo Stato, come persona politica e complessiva, com'ente organico vivente, abbia fini da compiere, anzi abbia l'obbligo di ottenere tali fini, e quindi il diritto a procacciarsi i mezzi più adatti a conseguirli. Lo Stato agisce mediante organi incaricati di adempiere le sue funzioni; donde la necessità di mezzi a remunerar servigi più o meno numerosi, e a soddisfare bisogni più o meno urgenti o reali. Quali sieno tali mezzi onde lo Stato sopperisce alle pubbliche spese, pur troppo ognuno conosce! Che se lo Stato, personificazione collettiva dei cittadini, è costituito a vantaggio esclu-

(1) È a tutti noto, esser questo il più grave e fondamentale problema de' giorni nostri.

sivo di essi, ed ha piuttosto ragion di *mezzo* anzichè di *fine*; che se ciascuno gode de' benefici dello Stato, e bene è a diritto — *se ubi emolumentum ibi onus esse debet* — che ciascuno ne partecipi ai carichi. Vano sarebbe e puerile, soprattutto oggidì, andare in cerca di ben altri espedienti, tranne di quello del prelevamento di una parte della ricchezza privata. La proprietà stessa dello Stato, il così detto e mal detto *Demanio dello Stato*, unica fonte un giorno delle pubbliche entrate, ancorchè oggidì bastevole a sopperire alle spese — cosa difficile! — è condannato dalla civiltà dei tempi, e dalle migliori dottrine economiche ed amministrative. Lo stesso dicasi de' *monopoli*, vera restrizione alla libertà dell'industria e del lavoro. Ed il *credito pubblico* non può considerarsi che qual mezzo straordinario ed eventuale. Resta dunque l'*imposta*, la quale, se davvero è l'effetto della soddisfazione di un bisogno reale e non immaginario dello Stato, (1) ed al possibile, il giusto prezzo del servizio reso, e in questo trova l'equivalenza del valore, sarà il mezzo più logico, più legittimo, più efficace, ed il sacrificio più tenue, più indispensabile, e, direi, più *secondo*, se [pure del senso d'una tal parola non si potesse abusare ad oltranza!

D'ogni tempo — bellamente scriveva il Bastiat — due sistemi politici sono stati presi in considerazione, e tutti e due è possibile il sostenere con buoni argomenti. Per il primo, lo Stato deve molto fare, ma altresì molto

(1) Bisogni immaginari sono quelli che richieggono le passioni o la debolezza di coloro che governano: il prospetto seducente d'uno straordinario progetto; l'inferma mania d'una vanagloria, ed una certa impotenza di spirito a fronte delle fantasie — si son fatti a credere, che i bisogni dello Stato fossero i bisogni delle loro picciola anime. (MOSKOWSKI, *Exp. d. Lois*, XIII, 1).

Parole degne d'un tanto nome, e non mai ripetute abbastanza!

prendere. Per il secondo, la sua *duplice azione* deve farsi poco sentire. Fra questi due sistemi bisogna scegliere. Ma quanto al terzo, che partecipa degli altri due, e consiste nel chieder tutto dallo Stato senza dargli nulla, desso è chimerico, assurdo, puerile, contraddittorio, pericoloso! (1).

2.

Lo Stato adunque, come un ente economico, deve far delle *spese*, deve averne o procacciarsi l'*entrate*.

Or bene, entrate e spese, per chi addentro osservi, o saranno la più viva sorgente della vita, del progresso e della civiltà d'uno Stato, specialmente se a libere istituzioni costituito, o viceversa la più fatale cagione di decadimento e di morte. Tutto sta nel modo a' regolarle; tutto sta in una buona amministrazione finanziaria, la quale, per esser tanto difficile e complessa quanto importante, aveva fatto osservare al Colbert, che le finanze sono sempre state e saranno reputate la principale e più rilevante parte della gloria d'uno Stato.

Cessati i tempi in cui mostruosamente confondevasi la fortuna privata del Principe con la fortuna pubblica dello Stato; cessati i tempi in cui si considerava lo Stato quale famiglia stessa del Principe; perchè stabilita la massima che il Principe è fatto per lo Stato, e non lo Stato pel Principe; cessati i tempi del funesto ammasso di tesori per parte dello Stato: perchè compreso il principio della libera circolazione dei capitali; le entrate pubbliche altro non sono che il genuino mezzo di provvedere alle spese, e le spese, che servigi o bisogni soddisfatti a raggiunger de' fini.

La civiltà e perfettibilità umana moltiplica incessante-

(1) *Mélanges d'Écon. Polit.* Tom. 2, pag. 140. (Bruxelles 1851).

mente i bisogni nell'individuo come nello Stato; e la soddisfazione di un nuovo bisogno ne chiama un altro, la soddisfazione del quale si riduce anch'essa ad una nuova spesa, ed una nuova spesa autorizza una nuova entrata: perchè la spesa è il *fine*, e l'entrata il *mezzo*.

Quanto più dunque progredisce uno Stato, tanto più crescono a dismisura le spese, e per conseguenza l'entrate.

Ora, se tali spese rappresentano un vero bisogno e son *produttive*, se non in tutto, ritornerà almeno in parte al contribuente il valore del capitale impiegato, e nella vita stessa economica e complessiva sociale spingeranno a un progresso. Che se sono l'espressione di un bisogno immaginario e per soprappiù *improduttive* — cosa incompatibile con le pubbliche spese — allora ciò che si toglie al popolo sarà un valore distrutto, e, di qualunque nome o bugiardo titolo decorato, non sarà che un'ingiustizia, una spoliazione, una frode, ed un argomento per tutti di miseria e di rovina (1). Egli è per questo appunto che nei liberi Governi il *fissare* le spese, *l'autorizzare* le entrate, il *comporre* i bilanci, si ritiene e si riterrà sempre il supremo ufficio ed interesse del Parlamento, come rappresentante della Nazione e che meglio conosce i più vivi e reali bisogni di lei, e come guarentigia la più efficace della Nazione stessa. Ma non basta fissare le spese, autorizzare le entrate, comporre i bilanci, se non v'è l'opera accurata ed indefessa del Potere Esecutivo, che, raccogliendo le entrate, convenevolmente le ripartisca e governi. Questo è l'ufficio, questa la competenza dell'Amministrazione in materia di pubbliche finanze; ed egli è chiaro che un tal ramo di Amministrazione Pubblica sia il più scabroso, il più serio, il più importante.

(1) Ved. BASTIAT, Op. cit. tom. 2, pag. 335.

Aerarii conficiendi et conservandi — scriveva il Bodino — quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: *reipublicae nervos in pecuniis consistere* (1). D'altra parte, il malumore dei popoli — osserva il Garnier — facilmente si spiega, quando si pensi che son dessi che ne scontano gli errori: le dilapidazioni e i falsi impieghi riducendosi in aumento del prezzo delle cose o in diminuzione di rendita, e finalmente in privazioni, in sofferenze ed in miseria (2).

3.

Or qual'è il principale fondamento, quale la maggiore guarentigia di un buon sistema finanziario, d'una retta gestione delle finanze? Io qui non parlo delle finanze come una scienza, come la scienza che studia i fenomeni della ricchezza nazionale, in relazione al patrimonio, ai fini, ai servigi dello Stato, avendo per suo scopo la ricerca dei mezzi a provvedervi. Io qui accenno all'Amministrazione finanziaria, che, regolando le entrate e le spese, veglia alla sollecita e più spedita riscossione delle prime, ed al più esatto e legittimo impiego delle altre.

Quando le finanze della Francia, sotto il regno di Enrico IV, volgevano di giorno in giorno vieppiù in rovina, il Duca di Sully poi ministro, osservava allo sbigottito monarca che un sol rimedio vi fosse ad arricchirlo — Che ogni tributo, ei diceva, passi diritto e difilato dalle mani del popolo a quelle del Principe.

Sulle prime, derisero molti un tal consiglio, quasi dato da un pazzo. Ma Enrico IV fu ben presto in grado di potere

(1) De Rep. VI, 2.

(2) Traité de Finances, Chap. XXI, pag. 284 (Paris 1872).

rispondere ai derisori, che i sapienti l'avevano impoverito, ed arricchito i matti. Ed il senso delle parole del Sully non era altro che la vigilanza ed il sindacato nelle finanze, in virtù del quale sindacato, Enrico IV nel 1610, lasciava 30 milioni di lire accumulate alla Bastiglia.

Il segreto adunque di un buon sistema finanziario — se io così posso esprimermi — l'eccellenza, il fondamento della gestione in materia di pubblica pecunia, principalmente è riposto nell'efficace guarentigia del sindacato.

Già la *risponsabilità* ed il *sindacato* sono i fattori supremi e gli elementi costitutivi dell'Amministrazione in genere. *Amministrare* è *agire*, si ripete da tutti, e l'agente libero e consapevole delle sue azioni è responsabile. *Libertà, azione, risponsabilità*, sono tre fattori della stessa idea, tre elementi del medesimo principio, ed in ragion diretta fra loro. *Libertà, azione, risponsabilità*, sono la base su cui poggia il grandioso edificio dei Governi liberi.

Ciò è di tutta evidenza, ma non è sempre d'attuazione pratica! A che valgono le dottrinali teoriche, a che valgono i fondamentali principi, se, vaghi, assoluti, indeterminati, per mancanza di leggi organiche speciali, non si applicheranno a' fatti giammai?

Se non che, in materia di amministrazione finanziaria, egli è affatto indispensabile altresì un rendiconto periodico, ed un sindacato costante e certo. Il danaro, che dalla tasca dei contribuenti entra nelle casse dello Stato, e da queste riesce per soddisfare ai carichi pubblici, e in tanto lungo pellegrinaggio passa e ripassa per mille mani, egli è interesse di tutti che sia accertato nella sua *percezione*, nel suo *movimento* e nel suo *impiego*. Nella sua percezione e nel suo impiego, onde di regola ci sia conformità col bilancio; nel suo movimento, onde sia questo

rapido, spedito, regolare a infonder vita all'organismo tutto dello Stato. Di qui la *Contabilità Amministrativa*, che dimostra le operazioni finanziarie, e ne giudica la regolarità loro.

4.

Ma fino a quando il sindacato mantiene il suo carattere esclusivamente amministrativo e *ufficiocratico*; fino a quando non si riduce che a sorveglianza scambievolmente di uffici verso uffici, di amministratori verso amministratori, contrapponendo ufficiali della stessa gerarchia; fino a quando, in somma, non si esce dalla sfera amministrativa; il sindacato sarà sempre di certo una guarentigia, ma non occuperà quel posto singolare e importantissimo in che dev'esser tenuto nei liberi Governi. Si avranno sempre de' sindacatori dipendenti dai ministri, e, nel nostro caso in particolar modo, dal ministro delle finanze. Coperti dall'egida della loro dipendenza, ubbidiranno forse più del dovere ai loro superiori, ed i superiori saranno forse con loro più del dovere indulgenti. E ad ogni modo, mancherà sempre un sindacato sulla regolarità dell'esecuzione generale del bilancio, che è l'espressione della volontà del Parlamento (1).

Anche fin da' primordi delle monarchie assolute troviamo il sindacato nelle finanze; ma naturalmente s'informa al carattere de' tempi e delle istituzioni. Pure all'epoca del Sully e del Colbert non è stabilito che nello interesse del Principe, o tutto al più, dell'Amministrazione stessa. Col progredire della civiltà e dei tempi, la

(1) Ved. Pensico, *Principi di Diritt. Amminis.* (Napoli 1874) Vol. 2 esp. 3, art. 3, pag. 129 e seg.

guarentigia del sindacato si rende sempre più efficace, sempre più affermando la propria autorità e indipendenza. E quando al fine quasi l'Europa intera, ispirandosi alle libere istituzioni inglesi, proclama il solenne principio della responsabilità del Governo in faccia al Parlamento; allora il sindacato occupa, più o meno, il suo vero posto nelle costituzioni dei diversi Paesi — posto tanto più elevato ed importante, quanto più indipendente e libero (1).

5.

E perchè ciò avvenisse, bisognava pria di tutto uscire dall'amministrazione positiva e di fatto, ed affidarsi ad autorità eminente — la CORTE DEI CONTI — la quale — qualunque la sua essenza nell'ordine costituzionale o politico, qualunque l'origine, il carattere e il suo processo storico — come particolar sindacatrice del Potere Esecutivo, e dell'Amministrazione in materia di pubbliche finanze, dal Potere Esecutivo e dall'Amministrazione fosse al possibile indipendente.

Nè dico già che la Corte dei conti non esistesse anche all'ombra delle monarchie assolute, o che, al presente ed in tutti i paesi, corrisponda sempre al suo vero concetto ed al suo vero scopo. Ma dico che l'importanza, che il significato di Corte dei conti nelle monarchie assolute, non parmi potesse equivalere al significato di Corte dei conti nei Governi liberi: la potenza espressiva stessa delle parole trasformandosi. Ma dico che la indipendenza fra il *sindacatore* e il *sindacabile* sia il mezzo più valido a stabilire l'efficacia del sindacato, ed a segnare un nuovo grado di progresso nelle istituzioni.

(1) Ved. PERSICO, Op. cit. Vol. 2 pag. 107.

6.

Della Corte dei conti adunque, d'instituto si provvido e di si alto interesse io cercherò in primo luogo *l'origine*, brevemente accennando a' *ragguagli storici* più rilevanti. Esaminerò poscia il suo *organamento in Italia e le sue diverse attribuzioni*.

Che se la vita, la forza, la potenza, il progresso di uno Stato soprattutto nel nerbo della fortuna pubblica è riposto, la cui tutela alla Corte dei conti è affidata; che se la Corte dei conti, acquistando oggidì nuovo significato e valore, è tra le più efficaci delle nostre costituzionali guarentigie; non sarà certo a me di poca utilità ed importanza intrattenermi alquanto su questa ragguardevolissima istituzione, e studiare — per quel ch'io possa — quelle riforme, al perfezionamento della quale credo più convenevoli e più opportune.

Ma, o Signori, *nec meus audeo*

Rem tentare pudor quam vires ferre recusent (1).

Se grave è il tema, e deboli debolissime le mie forze... sia per altrettanto generoso il vostro compatimento.

(1) Q. HORAT. FLAC. EPI. LIB. 2, 1.

CAPITOLO PRIMO.

Cenni Storici.

7.

Invano spingeremmo le nostre indagini al di là del secolo tredicesimo: invano cercheremmo una Corte dei conti nelle antiche repubbliche, o nell'impero romano, o nel regime feudale stesso.

Nelle antiche repubbliche non ci si presenta un'amministrazione organizzata e permanente; ma, raggruppati e confusi tutti i poteri, (1) il popolo (2) li esercitava,

(1) La moderna divisione della Sovranità in più poteri distinti, e la separazione pratica di questi poteri non esistevano punto nel governo di Roma. Quest'analisi sottile, frutto d'una civiltà e principalmente di una scienza metafisica più inoltrata, non è stata giammai nelle idee romane. (ORROLAN, *Sto. della Legisl. Rom.* 2. ediz. ital. — Napoli 1857 — pag. 21).

(2) (Ved. Vico, *Scien. Nuo. Lib. 2. Della Politica Poetica ecc.*)

Preso questa voce nel suo giusto significato de' primordi delle antiche repubbliche di forma severissimamente aristocratica, e quando i plebei erano ben distinti dal popolo, e non avevano per conto loro che l'agricoltura, la guerra e le vessazioni! Ed in quei tempi in Roma, il Senato concentrava in sè la somma di tutti i Poteri e specialmente del Potere Esecutivo; donde il detto degli inviati di Pirro, d'aver veduto un *Senato di tanti Re*. In progresso di tempo poi, su proposta del Console Valerio Publicola, il pubblico tesoro, fino allora affidato ai Re e successivamente ai Consoli, fu di competenza di due Questori (*qui pecuniae praesent*) nominati dal popolo.

temporaneamente confidandoli a magistrati da lui stesso eletti, e verso lui solo responsabili, senz'altra gerarchia o subordinazione alcuna.

Vero è che in Atene i così detti λογισταί esaminavano, ogni anno, i conti di ciascun funzionario; che nell'impero romano troviamo i *Praefecti Aerarii*, i *Procuratores rei privatae Caesaris*, detti più tardi *Rationales*, e sottoposti al *Comes rerum privatarum*, e, quasi embrione d'una Corte de' conti, i *Tabularii* e i *Numerarii* di dipendenza dal *Comes sacrarum largitionum*; (1) nello antichissimo regno di Sicilia, ai tempi di Ruggiero Normanno, il *Gran Camerario*, e nel sistema feudale il soprantendente *Camera principis*; ma non si osserva, per altro, della Corte dei conti un'organizzazione speciale e propria che possa per poco interessarci: non entrando ancora per nulla la finanza nel movimento economico e sociale dello Stato, e le funzioni pubbliche rimanendo ancora confuse con le funzioni private.

Ma, rinvigorite le monarchie, acquistato ben altro valore la finanza, e lentamente la società sviluppandosi e progredendo, nuovi bisogni danno efficace impulso a nuove istituzioni.

8.

Nell'antica Francia, fin dai tempi di S. Luigi, troviamo fatta parola d'una *Chambre des comptes*, che a buon

(1) (Ved. note Cap. 3.)

Il *Comes sacrar. largitionum* presiedeva pure 11 officii — *scriniaria* — tra i quali sono notevoli il 2.º composto de' *Tabularii* (Leg. 3, C. De *Tabulariis*), ed il 3.º de' *Numerarii* (Leg. PALAT. C. De *Palat. sacr. largit.*). Era affidata ai primi la cura delle obbligazioni e cauzioni de' contabili, con l'aiuto di molti impiegati addetti all'andamento materiale del servizio,

diritto si crede la prima emanazione della Corte dei re Franchi. Così nel 1256, un'ordinanza di Luigi IX ingiunge agli amministratori di recarsi a Parigi, dinanzi agli ufficiali incaricati della revisione dei conti (*ad gentes nostras quae ad nostros comptos deputantur*).

Nel 1319 sotto Filippo il Lungo, la *Chambre des comptes*, più particolarmente denominata *camera denariorum*, acquista una vera organizzazione, speciali registri, ed autorità più indipendente e propria.

Se non che, considerata dapprima quale semplice commissione del Parlamento, e da questo poco per volta distinta in progresso di tempo, la Camera dei conti non può ancora separarsi dal Consiglio di Stato. Rappresentando il dominio della Corona, esercita per delegazione talvolta i poteri tutti dello Stato o del Sovrano. E protetta sempre dal Principe, si svincola sempre più dal Parlamento, e pronunzia in prima ed ultima istanza sulla più alta amministrazione finanziaria dello Stato. Ma ciò non fu stabilito punto senza difficoltà — osserva il Dareste — più d'una volta le parti o i loro procuratori avrebbero voluto muovere appello in suo freno, ed il Parlamento sarebbe stato disposto ad accettare gli appelli; ma la Camera sostenne energicamente il suo diritto, e fece mettere in prigione gli appellanti fino a che non desistessero, e li punì d'un'ammenda (1). E solo si ottenne che nel *ricorso di revisione*, presentato alla Camera stessa, ed unico mezzo e non troppo efficace contro le decisioni di lei, potessero far

al capo dei quali si dava il nome di *Primicerius* ed il titolo di *Perfectissime*. I *Numerarii* vegliavano su' conti di quanti venissero incaricati di qualche esazione, o facevano — come si direbbe oggidì — gli *Stati di finanza*. (Ved. *Traité des finances etc. des Romains* — Paris, Briasson — MDCCL. Chap. XXII).

(1) La Justice Administrat. en France. Chap. I, pag. 8 — Paris 1862 —

parte due o tre membri del Parlamento, fino a quando, abolito questo ricorso, si ebbe diritto nel secolo XVII di rivolgersi al Consiglio di Stato. La Camera allora custodì gelosamente le sue attribuzioni estesissime. Fu dessa il supremo giudice in tutti gli affari di finanza; fu dessa la suprema magistratura amministrativa del regno, competente altresì, come Corte sovrana, in qualunque cosa o bisogna potesse, come che sia, interessare il patrimonio stesso della Corona. Registrò i contratti di matrimonio dei re francesi, i trattati di pace, le lettere di nobiltà, di privilegi, di investiture, e perfino il giuramento di fedeltà dei prelati (1).

Se non che, il peso stesso di cotante e sì svariate attribuzioni rendeva sempre meno efficace il sindacato della Corte, che poco per volta perdeva di autorità e di prestigio. Infatti, si separava in prima dalla Corte (1357) la *Camera delle monete*, poi quella *del Tesoro*, le sorvegliava rivale più tardi la *Cour des Aides*, (2) sopra tutte spiegando le sue forze il Consiglio di Stato, il quale, invaso affatto il campo della Camera dei conti, costrinse questa a non esaminare che pochi conti isolati senza titolo giustificativo alcuno. La Camera dei conti di Parigi — bene a ragione osserva il Dareste — si trovò poco a poco ridotta *à la ligne de compte* (3).

(1) Come risulta da moltissime e curiose ordinanze emanate in proposito in tutto il secolo XIV.

(2) Da *aides* impôt de consommation, particulièrement établis sur le vin (Dareste, Op. cit.). Quanto alla competenza della *Cour des Aides*: Elle jugeait souverainement et en dernier ressort (dice il citato autore) tout le contentieux des impositions publiques. (pag. 37) Connaissait encore de certaines matières en première instance, et dernier ressort. Ainsi, quand un comptable, avait été jugé par la Chambre des comptes et trouvé en débet, c' était à la Cour des aides qu' il appartenait de discuter le reliquaire et de procéder à l' adjudication de ses biens. (pag. 38).

(3) Op. cit. Chap. 1, pag. 13.

Frattanto, nelle più grandi provincie che votavano anch'esse le imposte autorizzando le spese, altre Camere speciali erano sorte per l'accertamento dei conti; ma, avvenuta la rivoluzione del 1789, furono tutte soppresse insieme a quelle di Parigi, commettendosi all'Assemblea legislativa, con decreto del 17 settembre 1791, di *appurare i conti*, preventivamente verificati da un ufficio di computisteria (*bureau*) che lo stesso decreto istituiva.

Sotto il Consolato poscia (24 giugno 1793) varie commissioni, composte di membri nominati dal potere esecutivo e di altri scelti dal corpo legislativo, apparvero e scomparirono d'un tratto. E qui un cozzar di uffici e d'istituzioni, e la solita incertezza ed instabilità di leggi amministrative, sempre funesta, e non mai fulminata abbastanza!

Finalmente — per legge del 16 settembre 1807 e con imperial decreto del 28 dello stesso mese — alla *commission de comptabilité nationale* succedeva la nuova Corte dei conti.

«Essa ha posto immediatamente dopo la Corte di Cassazione» sta scritto nell'accennata legge (art. 7). Ma gli scrittori francesi (1) non sono d'accordo tutti nel precisare, ben chiaro e definito, qual posto mai occupi la Corte dei conti; ed il Macarel (2) nega, con ragioni più speciose che vere, ch'essa appartenga alla sfera dell'Autorità giudiziaria.

Certo è però che le funzioni della nuova Corte dei conti sono di un duplice ordine: politiche e contenziose. E pertanto la Corte verifica e giudica i conti dei contabili, mentre illumina il potere legislativo ed esecutivo ed è tutrice della fortuna pubblica dello Stato. E qui

(1) Ved. il DUFOUR e il MACAREL.

(2) Cours d'Administration ecc. Vol. 2.

si osservi che la Corte dei conti in Francia non ha giurisdizione alcuna sulla gestione finanziaria dei ministri, e sui conti degli agenti secondari dell'Amministrazione attiva o degli ufficiali ordinatori. Gli ufficiali ordinatori secondari non sono responsabili che verso i ministri; ed i conti dei ministri sono sindacati, ogni anno, da una commissione speciale, scelta dal Capo del Governo tra i vari corpi dello Stato. Non esercita giurisdizione che sui contabili *de deniers*, avendo sui contabili *de matières*, (1) come sugli ufficiali ordinatori, azione semplicemente ispettiva. Del resto, la Corte dei conti esamina se l'ordinanza, in base della quale il contabile ha pagato, oltre alle formalità volute, ed ai documenti *que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre*, (2) abbia i titoli necessari, giustificativi e comprovanti la spesa stessa (3). È da osservare altresì che la Corte, dichiarando creditore dello Stato un contabile, non costituisce mica un titolo esecutivo: chè appartiene ai ministri, esercitando atto contenzioso di cui solo può farsi appello al Consiglio di Stato, liquidare i debiti del Tesoro — E pertanto i ministri liquidano le pensioni, e ne giudica in ricorso il Consiglio di Stato.

Come corpo politico, la Corte esamina, ogni anno, i conti di ciascun ministro, e quelli dei singoli ministri confronta con il conto generale del ministro delle finanze, e, dove stia tutto a segno, pronunzia un'ordinanza di conformità, la quale non è per altro che una semplicissima dichiarazione (*déclaration partielle de conformité*

(1) Pour les comptes de matières l'arrêt est simplement déclaratif (art. 10 Ordon. 26 août 1844).

(2) Leg. 1807.

(3) Ordin. 14 sett. 1822.

— *déclarations générales de conformité*) (1), e finalmente indirizza il rapporto annuale al Capo dello Stato.

Si compone di un primo presidente, tre presidenti di sezione, diciotto consiglieri — *maitres des comptes* — ottanta referendari o consiglieri referendari, venti uditori, un procuratore generale e un cancelliere, tutti scelti dal Potere Esecutivo, e i presidenti, i consiglieri e i referendari inamovibili. E qui giova il notare che i referendari, incaricati dell'istruzione, dirò così, di tutti i conti, e di farne il loro rapporto indistintamente in ciascuna delle tre camere o sezioni della Corte, non hanno giammai voto deliberativo ma consultivo soltanto, anche negli affari in cui essi *riferiscono*. Eppure, nella costituzione stessa della Corte dei conti francese che così addentro porta l'impronta governativa, sono essi dichiarati per legge inamovibili — e parmi giusto. E giova il notare che l'istituzione degli auditori è di somma importanza. Così solo una classe di giovani, per lunghi studi preparatori e pratici, può offrir serie e speciali guarentigie d'idoneità vera alle attribuzioni di consigliere referendario (2). Ond'è che i referendari possono venir suppliti dagli *auditeurs-rapporteurs*, da dieci auditori che abbiano quattro anni di esercizio (3).

La Corte finalmente è divisa in tre sezioni. Senza pubblicità di sorta pronunzia in prima ed ultima istanza, tranne il caso di appello sulle decisioni de' consigli di

(1) Avant la déclaration générale, chacune des Chambres de la Cour rend une *déclaration partielle de conformité*, telle qu'elle résulte des arrêts qu'elle a rendus. (Batbie, Précis du Cours de Droit Pub. et Adm. pag. 212, Paris 1876).

(2) Ved. Décr. 23, oct. 1856.

(3) Ved. Décr. 12 décom. 1860.

prefettura pei conti delle amministrazioni locali (1). Fa presso di sè il ricorso di revisione, e, unica e sovrana, non dipende che dal Consiglio di Stato, ed in circostanze determinate, per violazione di forme o di leggi. Ma il Consiglio di Stato non è qui un tribunale di appello, e solamente cassando la sentenza, non fa che rinviar l'affare ad altra sezione della Corte stessa. Si è voluto così evitare l'assurdo che un Tribunale *amministrativo*, e secondo le diverse legislazioni più o meno inamovibile, s'avesse ad uniformare alle massime di diritto stabilite dal Consiglio di Stato, o da un Tribunale amovibile, e come che sia dipendente.

9.

Sul tipo della Corte dei conti in Francia, altri Stati hanno simile istituzione, che però più o meno efficacemente corrisponde al suo vero scopo.

Così in Prussia, per legge del 27 marzo 1872 (2), la

(1) Ma oggidì, anche i conti dei comuni e degli istituti di beneficenza sono giudicati dalla Corte in prima ed in ultima istanza, se le entrate ordinarie del comune ecc. — non mosse in computo le entrate straordinarie, qualunque esse sieno — superino i 30,000 franchi.

« Les communes qui ont 30,000 fr. de revenu, sont celles dont les recettes ordinaires ont, en moyenne, atteint ce chiffre dans les trois dernières années ». (BARNIER, Op. cit. pag. 206).

(2) Le gouvernement a présenté, le 9 décem. 1875, un projet de loi sur l'administration des recettes et dépenses de l'Empire, et un autre projet de loi sur la création et les attributions de la Cour des comptes. Ces deux lois n'ayant pu, faute de temps, être votées par le Reichstag, on a eu recours, afin d'organiser le contrôle du budget écoulé de 1875 pour l'Empire et pour l'Alsace-Lorraine, à l'expédient provisoire qui avait déjà été adopté l'année précédente. Une loi du 14 févr. 1876 a décidé que la Cour suprême des comptes de Prusse serait chargée, sous le nom de Cour des comptes de l'Empire d'Allemagne, du contrôle dont il s'agit. (*Annuaire de Législat. Étrang.* — Paris 1877 — pag. 84).

Corte verifica i conti dei contabili e de' singoli ministri, e ne riferisce alle Camere; denunzia le violazioni del bilancio; propone i soliti emendamenti della legislazione ed amministrazione finanziaria al Capo dello Stato — Ma la sua giurisdizione pesa troppo sugli ufficiali ordinatori e ne inceppa l'azione, ed in ciò veramente si discosta dalla Corte dei conti in Francia: imperocchè la Corte dei conti prussiana ha tanta parte nell'amministrazione positiva e di fatto; e quindi fa gl' inventari de' magazzini, verifica il materiale degli arsenali, e detta regolamenti in proposito. Verifica i conti stessi dei privati stabilimenti, sempre che abbiano la benchè menoma sovvenzione governativa, e sindaca e dirige l'amministrazione del Demanio dello Stato.

I membri della Corte sono inamovibili, ma sottoposti al Tribunale Supremo (1): se non possono perdere il grado e lo stipendio, possono tuttavia essere traslocati dall'ufficio (2).

10.

Ma in Inghilterra, nel paese delle libere istituzioni, la Corte dei conti non può avere un'impronta governativa, come se l'ebbe e conservò sempre in Francia. Istituita nello interesse dell'Amministrazione e del Parlamento, si comprese benissimo che, se da un lato fosse in certo modo necessaria una qualunque dipendenza dal ministero, dal-

(1) Ha competenza limitata all'appello dei Tribunali amministrativi e di distretto.

(2) Modellata sulla Corte dei conti in Prussia, anche il Gran-Ducato di Baden, con leg. del 25 agos. 1876, istituiva la sua Corte dei conti.

Sulla legge in proposito vedi l'*Annuaire de Législat. Étrang.* — Paris 1877 — pag. 328 e seg.

l'altro la sarebbe affatto incompatibile ed assurda. Si comprese benissimo che, a trarsi almeno più facilmente d'impaccio, facea d'uopo distinguere e separare le diverse attribuzioni della Corte stessa — Ecco il principio su cui si fonda la Corte dei conti inglese. Pertanto, il sindacato politico nell'interesse del Parlamento incombe al *Comptroller general*, istituito sotto Guglielmo IV; il sindacato amministrativo-giudiziario all'*Audit office* o *Ufficio di Audizione*, istituito nel 1785.

Il *Comptroller general* è nominato a vita; non può accettare altra carica od impiego, e, indipendente nel suo ufficio nobilissimo, solo a proposta del Parlamento, e in casi di demerito può venirne destituito. Veglia sulla corrispondenza delle spese col Bilancio. Appone il *visto* a qualunque spesa ordinata dai ministri, giudicandone in caso di conflitto la Suprema Corte di Giustizia (1). Appone il *visto* ai Buoni del Tesoro. Custodisce i tipi dei pesi e delle monete, e, in ciascun anno, fa il suo rendiconto al Parlamento.

D'altra parte, l'*Ufficio di Audizione* riceve dal *Comptroller general* i prospetti delle entrate e delle spese, verifica i conti dei contabili, e, sottomettendo il suo lavoro ai Lords della Tesoreria, pronunzia il suo giudizio (2). Composto di molti *correttori* e *ispettori*, com'è indi-

(1) Dapprima ne giudicava la Corte del Banco della Regina. Ma dal 1867 al 1868 è stata progettata in Inghilterra la fusione di tutte le Corti Superiori in una sola Corte, per maggiore uniformità di giurisprudenza e di procedura. Questa Corte Suprema, fusione delle altre Corti superiori (del Banco della Regina, di Ammiragliato ecc.) fu istituita nel 1873, e nel 1875 ne fu estesa la competenza per la Scozia e l'Irlanda. (Ved. *Annuaire de Legislat. Étrang.* Paris 1876).

(2) S'il y avait débet, des poursuites judiciaires seraient dirigées contre le relictantaire. (BARRIS, *Traité ecc. de Droit. Pub. Adm.* — Paris 1868 — tom. 7, pag. 642).

spensabile per l'esame materiale dei conti, l'*Audit office* non ha relazione alcuna col Parlamento, e in cotal modo dipende dal ministro della finanza. Tuttavia i cinque Commissari che ne costituiscono il personale più interessante, sono per legge inamovibili.

11.

Passando ora ad istituzioni che più da vicino c'interessano, alla sfuggita esaminiamo la Corte dei conti in Belgio, in quel Belgio così piccolo di territorio, e così grande di sapienza politica ed amministrativa.

Tanta importanza fu data in quel paese alla Corte dei conti, che, emancipatosi appena il Belgio dalla Francia, e prima ancora che avesse una Costituzione propria, nel suo congresso nazionale istituiva la Corte dei conti, con decreto del 30 dicembre 1830, convertito in legge nel 1846, ed in progresso di tempo lievemente modificato.

La Corte dei conti belga ha dunque un'origine popolare, cui sempre più conferma nelle sue attribuzioni, come nel modo ond'è costituita. Infatti si compone di un presidente, un vicepresidente, sei consiglieri e un cancelliere che non ha voce deliberativa, nominati ogni sei anni dalla Camera e fuori la Camera dei Rappresentanti, la quale ne ha sempre il diritto di rielezione e di revoca. Non ha referendari, nè procuratore generale, di cui tiene le veci il più giovane dei consiglieri. Nomina e revoca i suoi impiegati, nè può farsi immutazione alcuna al suo regolamento senza l'approvazione dell'Assemblea legislativa — Per i membri che la compongono è per legge incompatibile ogni vincolo di affinità o di parentela tra di essi o col Capo del ministero cui la Corte si riferisce; ogni interesse con lo Stato; ogni industria o traffico o impresa

commerciale qualunque. La Corte dei conti belga è quindi, se non una commissione, un'emanazione di certo del Parlamento, e circondata dalle più valide e salde guarentigie di libertà e d'indipendenza.

Quanto alle sue attribuzioni giudiziarie, non differisce per verità gran fatto dalla Corte dei conti in Francia. È però da notarsi che esamina anche i conti delle provincie; mentre i conti dei comuni e degli stabilimenti pubblici sono giudicati dal *Consiglio comunale* e dalla *Deputazione permanente* (1) — Ha rigorosa vigilanza sulle operazioni della Banca quale cassiere dello Stato. Veglia perchè i contabili prestino cauzione; ne liquida i conti, infliggendo, al bisogno, pene disciplinarie, e tiene il registro del debito pubblico e delle pensioni, sottoposte sempre al suo visto.

Ma sono ancora di ben maggiore momento le sue attribuzioni politiche. Ed in vero, il fondamentale principio onde avea preso le mosse il Congresso nell'istituire la Corte dei conti nel Belgio, era stato quello di contrapporre un'accurata vigilanza ed un rigoroso sindacato agli atti tutti del Governo in materia di amministrazione finanziaria. Ond'è che, trattandosi del diritto di nomina dei membri della Corte, bene a ragione si era detto: « Se la Corte dei conti è istituita per sindacare gli atti del ministro, come mai nominerà egli stesso i suoi sindacatori? Meglio sarebbe il dire, che bisogna accrescere gli assistenti del ministro della finanza, e lasciargli dirigere gli affari a suo talento ». Nel Belgio adunque, tutto all'ò, posto che in

(1) La *Deputazione permanente* del Consiglio Provinciale nel Belgio corrisponde, presso a poco, alla nostra Deputazione provinciale ed alla *Commission départementale* dei Francesi. (Ved. Émile FLOURENS, *Organisation Judiciaire et Administrative de la France et de la Belgique* ecc. — Paris 1875 — 2.^{ème} partie, tit. 2, chap. 3).

Francia, la Corte dei conti esercita autorità sugli amministratori, ma senza incepparne l'azione come in Prussia.

La sola Corte può dichiarare lo Stato debitore, in quanto, senza il suo visto, qualunque atto ministeriale in proposito sarebbe nullo. E però, se la Corte non liquida le pensioni, ne esamina e registra i decreti che le fissano — Veglia perchè le rendite e le imposte si riscuotano nel giusto limite del bilancio, richiedendo direttamente dalle diverse amministrazioni *locali* e *centrali* i documenti all'uopo. Ogni spesa adunque coi rispettivi titoli è di regola sottoposta al sindacato ed approvazione preventiva della Corte, la quale eziandio esamina e presenta ogni anno al Parlamento i conti di ciascun ministro.

Bipartita in sezioni, e ciascuna sezione composta di tre consiglieri, la prima esamina le operazioni della Banca dello Stato e dei contabili, di che poi giudica l'assemblea generale, e la seconda veglia sulla registrazione del debito pubblico e delle pensioni, sul visto delle domande tutte di pagamento, sulla liquidazione dei creditori dello Stato.

Compete alla Corte stessa il ricorso di *revisione*, ed alla Corte di Cassazione compete quello di *annullamento*. Ma la Corte di Cassazione, presa contezza dell'affare, ben tosto lo rinvia ad una commissione speciale costituita nella Camera elettiva, e che sovrana, inappellabilmente ne giudica — E questo parmi il suggello e la vera caratteristica dell'origine popolare della Corte dei conti belga.

12.

Ma non potrei dar fine a questa questa breve rassegna, senza volgere almeno uno sguardo su qualcuno dei diversi Stati, onde, pur troppo e per lungo tempo, venne divisa l'Italia.

Nel piccolo Stato di Casa Savoia, prescelto a compiere quell'unità nazionale che segnerà la pagina più gloriosa della storia nostra, troviamo la prima origine di una Corte dei conti.

Già fin dal secolo XIV, sotto il *sesto* Amedeo, sorgono in Piemonte gli *auditores computorum*, e, più tardi, i *magistri auditores computorum*, che, nel 7 febbraio del 1351, costituiscono in Ciamberì il *Magistrato della Camera* o la Camera dei conti.

Ma, confusa col Senato e col Consiglio di Stato (*consilium nobiscum residens*) la Camera dei conti nel 1560, sotto il Duca Emanuele Filiberto, si emancipa dal Senato; e nel 1577, scisso in due il *consilium nobiscum residens*, una Corte dei conti si costituisce a Torino, ed un'altra rimane in Savoia. Nel 1720 le due Corti si riuniscono, e, con editto del 7 gennaio, si riordina in Torino l'unica e sovrana Corte dei conti.

Quali ne fossero le attribuzioni ci dispenseremo dal dire, quasi identiche a quelle della Corte dei conti in Francia, e com'è naturale, informate allo spirito de' tempi.

Se non che, a lato dell'antica Camera dei conti un'importantissima istituzione sorgea, e, fin dalla metà del secolo XVI, un *Controllore generale* (mi si permetta la parola) l'alto incarico esercitava del riscontro preventivo delle *Regie Patenti* e delle spese e de' provvedimenti tutti amministrativi (1). Era questo un freno validissimo per l'amministrazione; e il *Controllore generale*, rifiutando il *visto*, indirizzava le sue relazioni al Capo dello Stato, onde, al bisogno, si effettuassero le opportune riforme. Così in fatti si legge nel Regolamento del 28 giugno 1730: « Avvertirà

(1) Ved. MANNA-TELESIO, Princ. di D. Amm. — Napoli 1876 — Vol. I. pag. 218.

questo Controllore generale di non postillare veruna patente, o altra provvisione che sia da noi firmata; *ma ove incontri qualche difficoltà, ce ne farà le dovute rimostranze, acciocchè si diano da noi gli ordinamenti necessari per far le riforme, quando vi sia luogo* ».

Nobili parole che più nobili sensi manifestano!

Più tardi, col Governo libero e rappresentativo, l'ufficio del *Controllore generale* col nuovo ordimento politico si armonizzava. Ciò avveniva per la legge 23 marzo 1853, ed in principio di un nuovo ordine di cose, nel 30 ottobre del 1859, si costituiva una vera Corte dei conti.

E l'istituzione del *Controllore generale*, adottata più tardi assai da liberi paesi, ed oggidì stabilita a base delle moderne Corti dei conti, non si aveva altra origine che con la Casa Savoia, e in quella Italia, che, pure in mezzo alle sue sventure, è stata sempre e a tutti ispiratrice nobilissima e feconda! (1).

(1) Una *gran Corte dei conti* succedeva nel 1807, nell'ex regno di Napoli, alla *regia Camera della Sommaria* ed alla *regia Corte dei conti*, nè concentrava meno estesi poteri. Divisa in tre sezioni o camere, una si ebbe il contenzioso amministrativo non che il giudizio sulle pensioni; competè all'altre due il giudizio sui conti, ma senza riscontro preventivo che spettava in vece ad un ufficio speciale della Tesoreria; e, come in Francia, non si volle mai far cadere il sindacato della Corte sugli ufficiali ordinatori. D'importanza poi singolarissima ne fu il procuratore generale, che, insieme agli avvocati generali suoi sostituti, costituiva altresì un collegio consultivo sulle più alte quistioni amministrative e finanziarie. La è questa un'attribuzione affatto propria della Gran Corte dei conti di Napoli. E quasi tutto ciò non bastasse, una giurisdizione speciale si ebbe sulla indennità di opere di utilità pubblica spettanti al servizio della marina e delle armi. Il ricorso poi contro le decisioni della Gran Corte dei conti si faceva al Supremo Consiglio Amministrativo.

Una Corte dei conti si ebbe pure la Toscana con la legge del 1.º novembre 1849. Composta di un presidente, di due giudici consiglieri, di due supplenti, di due uditori, d'un procuratore generale o d'un cancelliere,

13.

A che poi questi cenni storici, questa rassegna legislativa sulla Corte dei conti in diversi tempi ed in diversi Stati? Forse non copiammo, non scimiottammo (1) abbastanza in tanti nostri istituti politici ed amministrativi? Forse non copiammo dalla Francia la *pedantecrazia* governativa, il soverchio ingerimento e l'unità assorbente dello Stato con gl'infiniti regolamenti e decreti del Potere centrale? E la Corte dei conti stessa, nella sua ibrida costituzione, non è dessa una merce d'oltramonti importata?

Non sarebbe egli ormai tempo che le nostre leggi e gl'istituti nostri amministrativi si avessero un'impronta, una

senza riscontro preventivo, verificò o giudicò i conti tutti delle singole amministrazioni, come che sia dipendenti dal Governo, i conti dei pubblici stabilimenti ed i conti generali, trasmettendo al Capo dello Stato un rapporto annuale e decennale, ed un rapporto sulle spese dei ministri registrate con riserva, da presentarsi alle assemblee legislative.

Finalmente, quasi in sussidio della Gran Corte dei conti di Napoli, una Corte dei conti s'istituiva in Sicilia con legge 7 gennaio 1818 e decreti 25 gennaio 1823 e 20 marzo 1832; e poi decr. 4 agosto e 4 settembre 1861, liquidava le pensioni dei morti e dei feriti nelle patrie battaglie. (Ved. MARTINELLI, Sull'Ordinamento della Pubb. Ann. — Firenze 1864 — vol. 2, pag. 70 e seg.).

Nè possiamo parimenti non avvertire che l'art. 105 della Costituzione Ottomanna, promulgata, per le ragioni che tutti sanno, il 7 *Zilhicije* 1293 (23 dicem. 1876), prometta una legge sulla Corte dei conti, la quale Corte sarà composta (art. 106. Costituz.) di 12 membri inamovibili nominati da *iradde imperiale*, alcuno dei quali non potrà essere rievocato, se la proposta motivata di revoca non sia approvata da una decisione della Camera dei deputati, presa alla maggioranza dei voti.

(1) Ci siamo fino a qui retti come francesi, belgi, inglesi, tedeschi, e sto anche per dire turchi, piuttosto che come italiani. (ELLEN, La Questions Sociale — Bologna 1877 — pag. 79).

fisionomia tutta propria, incarnata ai nostri peculiari bisogni, ai nostri sentimenti, al nostro carattere nazionale stesso? Non sarebbe egli ormai tempo che, animati di nuova vita politica, ispirati alle tradizioni dei nostri padri, da noi stessi attingendo le nostre forze, non condannassimo più l'Italia a servilmente imitare le leggi e gli istituti di questa nazione o di quella, ma leggi ed istituti in vece le dessimo e caratteristici e propri, com'è caratteristico il suo genio, com'è caratteristica la varietà de' suoi bisogni, non meno che sua civiltà nazionale?

Verità incontestabile, e per lungo tempo da autorevoli scrittori ripetuta (1), e ormai rientrata nel patrimonio della sapienza volgare, e da tutti avvertita, ma non egualmente compresa! Chè, per fermo, sarebbe assurdo e puerile volerne fare un principio assoluto.

Una legge, un istituto qualsiasi non è che l'espressione d'una idea generale che vuolsi tradurre in fatto e praticamente attuare, a raggiungere un fine, a conseguire un utile, a soddisfare ad un sociale interesse. Ma l'idea generale, che deriva dalla natura delle cose, attuandosi nel tempo e nello spazio, varia secondochè è diversamente compresa ed affermata, ed il sociale interesse prende diverso aspetto, secondochè la società è diversamente in grado di conoscere *se stessa* ed i suoi *mezzi*, di sentire i *suoi bisogni* ed i *suoi fini* — Da ciò le svariate e particolari contingenze, e la diversità d'una legge, d'un istituto in differenti tempi ed in diversi luoghi. Donde, nella legislazione «uno studio comparativo tanto giova per condurre alla scelta del meglio, quanto uno studio imitativo nuoce, guidando a formare copie che per la diver-

(1) Ved. soprattutto in proposito le Opere di Diritto Pubblico dell'illustre COMM. PROF. DE GIOANNIS GIANQUINTO, ed in particolar modo, il Proemio al Corso di Diritto Pubb. Amm. (Firenze 1877) pag. IX e seg.

sità delle circostanze possono riescire troppo difformi dall'originale » (1). Esaminare la stessa legge, lo stesso istituto in diversi tempi ed in diversi luoghi, studiarne il diverso concetto, penetrarne il differente spirito, osservarne la diversa estrinseca manifestazione, egli è indispensabile, io credo, a farne rilevare ciò che vi ha di costante e di comune, ciò che vi ha di accettabile, ciò che vi ha di peculiare e variabile. Guidandoci alla scelta del meglio, ci avvisa di ciò che bisogna sfuggire o che possiamo adottare: chè una Nazione, per quanto debba ispirarsi in se stessa, da sè sola poco o nulla in ogni cosa potrebbe per il suo graduale progresso. Far tesoro dell'eredità del passato e dello scambio comune delle cose e delle idee, è la più imperiosa sociale esigenza, e il supremo fattore d'ogni incivilimento.

(1) MARTINELLI, Op. cit. vol. 2, pag. 61.

CAPITOLO SECONDO.

Organoamento della Corte dei conti in Italia — secondo
la Legge 14 agosto 1862, n.º 800 — ed osservazioni in proposito.

14.

Costituita l'unità nazionale, e condotta a fine l'unificazione del bilancio, il nostro legislatore si dava tosto pensiero della istituzione d'una nuova ed unica Corte dei conti, regolata per altro sulle stesse basi di quella già stabilita in Piemonte per legge del 30 ottobre 1859. E la nuova Corte, dietro progetto ministeriale, si istituiva con legge del 14 agosto 1862, seguita da analoghi regolamenti del 2 e 5 ottobre dell'anno stesso. Per questa legge adunque, la Corte dei conti si divide in tre sezioni (1), ed è composta

(1) «La Corte è divisa in tre Sezioni, a cui sono partitamente date, pel Regolamento del 2 ottobre 1862, le facoltà che seguono:

La prima Sezione ha il riscontro preventivo delle spese e di tutti gli atti diretti a regolare l'attuazione, la liquidazione e il pagamento delle stesse. Ad essa mettono capo i delegati della Corte e gli Uffici di riscontro risedenti nelle provincie, per la parte d'incumbenze che non si comprendono nelle facoltà date alla terza sezione.

Alla seconda spettano la revisione definitiva e il giudizio dei conti, l'accettazione e lo svincolamento delle cauzioni, e la liquidazione delle pensioni.

La terza Sezione è sopra la contabilità generale e le contabilità particolari del bilancio attivo, del debito pubblico, dei buoni del Tesoro. Mette il visto ai decreti reali o ministeriali e li registra; ha l'economia e dirige il servizio interno della Corte; conserva la biblioteca e gli archivi.

La 1.^a e 3.^a Sezione si partiscono in Divisioni; la 2.^a nell'ufficio dei ragionieri e in quello delle pensioni, e tutte hanno propria segreteria ». (Scolari, Diritt. Amm. Cap. 4, §. 3, pag. 461, Pisa 1866).

di un presidente, due presidenti di sezione, dodici consiglieri, un procuratore generale, un segretario generale e venti ragionieri (1). I presidenti e consiglieri sono nominati per decreto reale, proposto dal Ministro della finanza, in seguito a deliberazione del Consiglio dei ministri (2), nè potranno essere rievocati, nè messi in riposo, nè altrimenti rimossi, se non per decreto reale, previo parere conforme d'una Commissione composta dei presidenti e vicepresidenti delle due Camere (3). Quanto poi agli altri impiegati della Corte addetti all'ufficio di riscontro e di revisione e all'andamento materiale del servizio (4), le nomine, promozioni e revoche sono fatte con decreto reale, a relazione del Ministro della finanza, e sulla proposta della Corte a sezioni riunite (5).

(1) Art. 2.

(2) Art. 3.

(3) Art. 4.

(4) Dipendono anche dalla Corte gli Uffici di riscontro d'ogni capoluogo di provincia, ove ha sede una direzione del tesoro.

(5) Secondo però il Prog. di leg. sull'istituzione del nuovo Ministero del tesoro, progetto presentato alla Camera dei Deputati nella tornata del 27 marzo 1877, dal Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro della finanza ON. DEPUCTIS, la proposta di nomina dei presidenti e consiglieri della Corte spetterebbe al Ministro del tesoro, in conformità sempre alle disposizioni della vigente legge sulla Corte stessa. Così pure spetterebbe al Ministro del tesoro l'ingerenza sulle nomine, promozioni e rimozioni degli impiegati della Corte (art. 2, alio. ult. Prog. di leg. 27 marzo 1877, n.º 87). Questo prog. di leg. è stato presentato insieme ad altri tre prog. di legge, dei quali uno sulla CONTABILITÀ, uno sul CONSIGLIO DI STATO ed un altro sulla Corte dei conti. Di quest'ultimo noteremo per adesso tutto ciò che farà all'uopo, riservandoci a parlarne più diffusamente, quando si tratterà delle attribuzioni della Corte, perchè soprattutto ad esse si riferisce.

(AVVERTENZA). Se non che, come osservare a schiarimento della presente nota, che, con reg. deer. del 26 dicembre 1877, s'istituiva il Ministero del tesoro, mentre con altro deer. reg. sopprimevasi il Ministero d'agri-

15.

Ma è forse ragionevole, è forse conforme a' principi della scienza, e al vero concetto e allo scopo dell' istituzione, affidare la nomina de' membri della Corte dei conti al Potere Esecutivo? — Questione sì grave si presentava in prima al legislatore, e se, per l'urgenza della legge, non veniva punto risolta, non era però meno sentita ed affermata in tutta la sua importanza — Questione sì grave si presenta ancora.

Bene è vero che qui non si accenni al Potere Esecutivo propriamente detto, bensì ad un atto di sovranità e ad una prerogativa regia, per cui il Re nomina a tutte le cariche dello Stato (1). Ma ciò nulla toglie alla questione, la quale a ben'altri principi si collega, e che non si può mai adeguatamente risolvere, senza che pria se ne proponga un'altra e si dimandi: ma qual'è il concetto vero, lo scopo il fondamento, l'essenza costituzionale della Corte dei conti? Che cosa è, cosa dev'essere questo istituto?

Ecco il punto di partenza a cui ogni altra quistione è subordinata.

16.

Dall'esame della nostra legge si inferisce che la Corte dei conti — apponendo il visto a tutti i decreti reali, qua-

coltura, industria e commercio; nè sta a noi il giudicare sulla *costituzionalità* ed *opportunità* de' due decreti. Avvertiamo soltanto che, nel reg. decret. d'istituzione del Ministero del tesoro, non si trovi fatta parola dell'attribuzione accordata al Ministro del tesoro nell'ult. alin. art. 2, del Prog. di leg. citato 27 marzo 1877, cioè a dire, sulla competenza per la proposta di nomina dei presidenti e consiglieri della Corte, secondo abbiamo notato. Qual sorte poi si avranno i quattro disegni di legge suaccennati, non è difficile il prevedere, dietro le ultime crisi ministeriali sì rapidamente avvenute.

(1) Stat. Art. 6.

lunque ne sia l'obbietto e qualunque il ministero onde emanano, e vegliando sulla conformità delle spese e delle entrate col bilancio — sindachi l'azione stessa dei ministri, ed eserciti un atto eminentemente politico e nell'interesse del Parlamento, ch'è quanto dire, della Nazione.

La Nazione, per mezzo de' suoi rappresentanti, stabilisce i servizi pubblici e fissa le spese, autorizzandone i fondi a sopperirvi, e in questo limite circonscrive l'azione del Governo. La Nazione, per mezzo de' suoi rappresentanti, sindacca quest'azione stessa governativa, soprattutto in riguardo al maneggio del pubblico danaro; e la Camera dei rappresentanti, per maggiore e più efficace garanzia, tal sindacato affida ad un Collegio e ad un Corpo speciale — la Corte dei conti — Da sì importante ufficio apparirebbe adunque il concetto, lo scopo e l'essenza costituzionale della Corte, cioè a dire: il sindacato sull'azione del Governo in ordine all'accertamento del precetto legislativo. Onde la Corte non sarebbe che nell'interesse del potere legislativo stesso, e quasi un'emanazione del medesimo. Parrebbe quindi, che tutti gli elementi del potere legislativo dovessero concorrere alla nomina dei membri della Corte, la quale, avendo per suo precipuo obbietto il sindacato dell'amministrazione della fortuna pubblica, sarebbe, d'altra parte, in relazione più immediata con la Camera Elettiva, come è in relazione più immediata con questa, qualunque cosa più da vicino colpisca la fortuna pubblica dello Stato. Ond'è che, nella nomina dei membri della Corte, il potere esecutivo propriamente detto dovrebbe restare del tutto escluso: affinché non venisse per tal modo ad intromettersi nell'azione parlamentare, e, quel ch'è peggio, affinché non s'incorresse nel grave assurdo di far nominare al sindacabile il suo sindacatore.

Se non che, il concetto che della Corte dei conti ci avremmo potuto formare fin qui, del tutto si dilegua, tostochè si osservi essere estraneo in quella vece il Parlamento all'atto di nomina dei membri della Corte; nonostante si veda poi il legislatore — costretto ad una quasi transazione, e volendo affermare la questione nel suo principio — doversi contraddire nell'atto stesso di revoca, incorporando in questo l'elemento legislativo. Ma il sistema stesso della revoca è difettoso, e se si frappone un ostacolo all'azione illimitata del Governo, non si dà un'efficace guarentigia nell'interesse del Parlamento. Ed in vero, per la revoca il parere della Commissione potrà essere provocato dal Presidente della Corte o dal Governo (1). Il Parlamento non ha iniziativa alcuna. Se desso è guarentito nel caso in cui il Presidente od il Governo voglia rimuovere un consigliere della Corte, di moto proprio però nulla potrebbe perchè se ne rimuova un altro. La transazione adunque a cui è venuto il legislatore, se è dessa importantissima per l'affermazione d'un principio, parmi riesca in pratica insufficiente ed illusoria — Vero è che, in un Governo libero, l'interesse del Parlamento e quello degli agenti del potere esecutivo non è poi a supporlo contraddittorio ed opposto, soprattutto in cose, che, per la loro gravità ed importanza, sono superiori a tutti i partiti, a tutte le passioni, a tutti gli individuali interessi. Vero è che di molte quistioni non si è ancora in pratica sperimentato il bisogno. Ma egli è verissimo del pari che qui si parli di principi e d'istituzioni, e non già di fatti o di persone, ed è verissimo altresì che ogni istituto politico (od amministrativo dovrebbe organizzarsi sempre per modo che, secondo la nota massima, *presuntivamente* se ne vedesse il migliore e il più sicuro effetto.

(1) Art. 4, alin. ult.

Ma procediamo nell'analisi della legge — ed ecco che la Corte dei conti veglia sulla riscossione delle pubbliche entrate, sulla gestione degli agenti dello Stato, sulle cauzioni prestate dai contabili, verificando i conti tutti dell'erario. Ed ecco che la Corte dei conti viene in aiuto, in guarentigia dell'amministrazione stessa, ed esercita quasi un atto di fiducia e di confidenza verso il Ministero.

— È questa, si dice, la ragione per cui la nomina dei membri della Corte deve spettare al potere esecutivo.

— Ma se l'opera della Corte dei conti è impiegata a vantaggio dell'amministrazione e del potere esecutivo, perchè poi si è voluto limitare la libertà dell'amministrazione e del potere esecutivo, non accordandogli diritto ad avvalersi, come meglio creda, dell'opera stessa della Corte? Perchè si è voluto frapporre l'elemento parlamentare nell'atto di revoca dei membri della Corte, rendendoli quasi inamovibili? E perchè l'amministrazione non sarà essa in grado di scompartire ne' singoli centrali dicasteri, e soprattutto in quello del Ministro della finanza, i funzionari stessi della Corte, e dirigerli a suo piacimento e nella più stretta relazione e dipendenza?

— La ragione è ovvia, si risponde: si è temuta la collusione tra l'amministrazione ed i contabili; si è temuta l'inefficacia del sindacato. — Ma dunque se, anche in ciò in cui l'opera della Corte dei conti si reputa di esclusivo vantaggio del potere esecutivo e dell'amministrazione, si vuol tenere come che sia lontano il potere esecutivo e l'amministrazione stessa, perchè mai, d'altra parte, si ha avuto tanto scrupolo a non ammettere nell'atto di nomina dei membri della Corte altro che il potere esecutivo, quel

potere stesso alla cui autorità ed azione si vuole poi sottrarre il sindacato della Corte? E ad ogni modo, *causa quae omnes tangit ab omnibus debet approbari*. Si crede qui ci sia il cumulo degli uffici e l'intervento di due parti interessate? Ebbene, l'una e l'altra si doveva chiamare a concorrere ugualmente all'atto di nomina e di revoca. Ma di ciò, e più distesamente a suo luogo — Certo è però che quasi tutti gli scrittori, considerando questo nuovo ufficio in attinenza ed a vantaggio del Governo, veggano un nuovo scopo e un nuovo aspetto della Corte, ad onta della quasi inamovibilità, e dell'elemento parlamentare stesso: tanto più che, continuando l'esame della nostra legge, troviamo la Corte *liquidare le pensioni*, e divenire quindi un vero e proprio istituto amministrativo. Ed ecco un amministratore in forma collegiale che, mentre vigila la pubblica amministrazione, amministra esso pure e sindaca l'amministrazione propria. Né basta — Un'altra faccia mostruosetta un poco ne presenta la Corte dei conti, la quale finisce col perdere qualunque fisionomia, qualunque tipo. La Corte non si limita a liquidare le pensioni, ma «in caso di richiamo ne giudica definitivamente». Ed ecco una vera giurisdizione contenziosa ch'esercita altresì su' tesorieri e sui contabili, ed in prima e in ultima istanza od in appello secondo i casi, come meglio vedremo (1).

(1) Per il Prog. di leg. ministeriale sulla Corte dei conti, la Corte (art. 9.) «liquida le pensioni a carico del bilancio dello Stato; e in caso di ricorso ne giudica il Consiglio di Stato in sezioni riunite colle forme della sua giurisdizione contenziosa». E per lo stesso Prog. la Corte non pronunzierebbe più in secondo grado o in appello dalle decisioni de' Consigli di prefettura poi conti delle amministrazioni locali: chè «si dichiarano sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, pel sindacato sulla regolarità dei loro conti amministrativi (art. 1.), le provincie, i comuni, le opere pie e gli altri istituti aventi carattere pubblico».

Siamo ben'altro che avversi a certi tribunali, che, pur non dicendoli *speciali* giammai come altra volta si è inteso, avessero non pertanto di loro competenza una sfera di giurisdizione affatto particolare e propria, e, per quanto fosse possibile, anche di diritto pubblico. Ma tribunali siffatti d'indole speciale e propria e che avessero relazione con persone e circostanze determinate, non per questo dovrebbero difettare d'alcuna delle tante guarentigie dei tribunali tutti ordinari.

La Corte dei conti adunque è un vero tribunale. Per sostenere il contrario, credo non basti il dire che la sua giurisdizione non sia comune — nè basti il dire, col Macarel e col Dufour, che essa renda solo delle *decisioni giuridiche*, cioè conformi alle leggi del paese o alle leggi amministrative, e che il dibattimento del giudizio avvenga sempre fra l'amministrazione e i suoi propri agenti, nè che la Corte dei conti non si rannodi affatto al dipartimento del Ministero della giustizia, e dipenda per il personale dal Ministro della finanza. Ed in vero, poco importa che la giurisdizione della Corte non sia comune: essendovi tribunali cui sono deferite particolari materie. E se non rende che *decisioni giuridiche* conformi alle leggi amministrative, è chiaro che le leggi amministrative non lascin mai di essere una vera legge, e che tutti i tribunali abbiano sempre a guida loro la legge. Che il dibattimento del giudizio avvenga poi fra l'amministrazione e i suoi propri agenti, poco giova: non dovendosi tener conto del criterio soggettivo, ma dell'oggettivo soltanto. E finalmente, la dipendenza dal Ministro della finanza e non da quello della giustizia la è circostanza affatto estrinseca e di nessun momento.

Se non che, mentre siamo per affermare che la Corte dei conti è un vero tribunale, e ravvisiamo in essa questo

nuovo aspetto, posticcio ai tanti e tanti onde s'è fatto della Corte un istituto proteiforme, ci arrestiamo al pensiero del difetto di guarentigia d'inamovibilità, e di poca efficacia nel *rito* e nell'*appello*.

18.

Ritorno d'onde mi son partito: la quistione di competenza di nomina e di revoca dei membri della Corte non potersi risolvere a *priori*, ma essere subordinata all'altra quistione — cosa sia la Corte dei conti o cosa ella debba essere.

Abbiamo abbozzato appena la Corte dei conti secondo la nostra legge, e abbiamo visto che si vuol fare della Corte un sindacato politico, un sindacato sull'amministrazione e quasi per mandato del Parlamento; ma, nello stesso tempo, abbiamo visto il mandante non potere eleggere il suo mandatario, ed il sindacabile poter nominare il suo sindacatore. Abbiamo visto volersi fare della Corte dei conti un aiuto, una guarentigia dell'amministrazione centrale dello Stato; ma, nello stesso tempo, si è veduto l'amministrazione non poter liberamente rimuovere i suoi aiutanti o mutare i suoi consiglieri, o servirsi dell'opera loro come torni meglio il suo interesse. E pertanto, abbiamo osservato la Corte volersi tenere estranea all'amministrazione, mentre, d'altra parte, le si compete di liquidare le pensioni, ch'è un atto puramente amministrativo. Abbiamo visto, in fine, la Corte dei conti aver tutto il carattere d'un tribunale, ma, nello stesso tempo, non offrirne le guarentigie.

—Cosa è dunque per la nostra legge la Corte dei conti? si può ancora ripetere, e per mille volte ripetere!

È certo che per la nostra legge, la Corte dei conti ha

un cumulo di *attribuzioni* incompatibili. E se di regola il cumulo degli uffici è biasimevole, molto più lo sarà, ove si tratti di uffici eterogenei e disparati. La gran legge economica della divisione del lavoro, tanto feconda nel campo dell'umana attività in genere, non la è meno importante nelle funzioni tutte amministrative e nell'organizzazione de' pubblici servizi.

Certo poi che in questo cumulo d'uffici si riveli il *carattere storico* della Corte dei conti. Così, nelle monarchie assolute, la Corte dei conti fu emanazione diretta ed immediata del Principe (1), il quale in essa fidò che i sovrani voleri, non altrimenti che leggi, fossero adempiuti nell'andamento dell'amministrazione, e in particolar modo dell'amministrazione finanziaria. Più tardi, non fu che l'egida dell'amministrazione e degli affari stessi del Sovrano. Ma più tardi ancora, nuovi diritti acquista il Parlamento, e rivendica in favor suo il sindacato della Corte. Di qui la cumulazione degli uffici, che, in altri termini, è conseguenza dell'origine, del carattere storico della Corte.

Ma un istituto, in vero — qualunque ne sia l'origine o il carattere storico — non può non rappresentare nel suo organamento che lo stato di fatto attuale della società, come non può nello stesso tempo non ispirarsi a quella serie di successivi progressi che lo modificano e lo trasformano, a quella serie di successivi progressi che la società, organo di sua legge di continuo svolgimento, fa subire incessantemente a se stessa. E il carattere storico non può ad altro invocarsi, che a meglio precisare il si-

(1) En 1339, Philippe de Valois, partant pour la guerre, délègue tous ses pouvoirs à la Chambre des comptes par une procuration expresse. (DARESTE, Op. cit. pag. 8, not. 2.)

gnificato ed il valore d'un istituto in tempi a noi lontani non meno che l'*evoluzione progressiva* dell'istituto stesso.

19.

Oltracciò in Italia, in questa istituzione come in qualche altra, le riforme che si sono attuate sono state fatte sempre a mezzo ed a tentone, e senza una meta ben determinata. Bene è vero che ogni riforma non può non essere che gradatamente successiva — però non dee non essere meno coordinata, e da superiori principî diretta. Bene è vero che ogni riforma non può giammai corrispondere a preconceppi sistemi matematici ed astratti; però s'egli è a sfuggire la speculazione vana e infruttuosa, non si deve andare men cauti per non incorrere in un gretto empirismo. E ritornando alla Corte dei conti osserviamo: la vigilanza e registrazione di tutti i decreti di Governo — a non dire della vigilanza sugli atti dell'amministrazione finanziaria — avere di già assegnato a questa istituzione il posto il più singolare, il più importante, e averci fornito della stessa il concetto il più nobile, l'essenza costituzionale la più elevata. A che si vien poi ad oscurare un tal concetto, macchiando la costituzione di sì ragguardevole istituto — come ben dice il Telesio (1) — « con un peccato indelebile d'origine »?

Sia pure in Francia, dove la Corte dei conti non ha attribuzione politica sì preziosa, dove anche i ministri e gli ufficiali ordinatori sfuggono al sindacato stesso della Corte, con la quale non ha attinenza diretta alcuna il Parlamento. Ma in Italia perchè si è voluto adottare, come non di rado, la riforma per metà e a spizzico? . . .

(1) MANNA-TELESIO, Op. cit. pag. 227.

« La Camera — risponde il Martinelli (1) — non avrebbe potuto mettere in dubbio le sue prerogative in riguardo alla vigilanza ed al sindacato della pubblica amministrazione. *Queste prerogative (fu detto) noi tutti le conosciamo, ma, giunti al termine della sessione ed incalzati dall'urgenza, non tutti crederanno che una discussione così grave ed importante si possa fare colla necessaria maturità. Siamo però convinti che in tal caso la quistione di principio debba rimanere intatta.* »

Dal che mi sembra potersi anche inferire che la Camera, *lasciando intatta la quistione di principio*, abbia espresso il desiderio di ritornare, quando che sia, su' propri passi.

20.

E noi ci eleveremo per poco sulla nostra legge, e, considerando — per quanto possiamo e ci sembri — i principî più direttivi sulla Corte dei conti, vedremo qual sistema più acconcio ne risulti per la quistione di nomina e di revoca.

Già — l'abbiamo osservato (2) — amministrare è agire, e chi agisce è responsabile della sua azione, la quale dev'essere perciò sottoposta a sindacato. L'amministratore ha in suo potere gl'interessi più vitali della società, i diritti più sacri. E gli uni e gli altri potrebbero essergli lasciati assolutamente in balia? A che gioverebbe poi il precetto legislativo senza la più fedele esecuzione dello stesso, e senza il più severo accertamento di conformità tra il precetto e l'esecuzione? Ma chi veglierebbe su questo

(1) Op. cit. vol. 2, pag. 92.

(2) Vod. Introd. §. 3. e seg.

accertamento? Il sindacato, puramente *ufficio-cratice* non basta. Sarà desso guarentigia per gli agenti superiori e per la ben poco temuta responsabilità dei ministri, ma non lo sarà egualmente per la Nazione. Ben altro sindacato è dunque indispensabile, e nell'interesse del precetto legislativo e del Parlamento. Vero è che un tal sindacato può anche venire in soccorso degli agenti superiori e supremi dell'amministrazione stessa, e diventare per anco un sindacato amministrativo. Ma ciò nol fa che indirettamente, e per quella tal comunanza d'interessi che non si può non trovare in ogni ben costituito Governo libero; e ad ogni modo, il precipuo scopo di questo sindacato non può essere che l'interesse del Parlamento e quindi della Nazione, e l'osservanza del precetto legislativo. — È per fermo, qualunque atto di pubblica amministrazione o *di governo* prende le mosse dal precetto legislativo, come il fatto prende le mosse dall'idea, e l'azione dal pensiero. La *legge* afferma un principio; l'*amministrazione* lo determina, lo attua, lo eseguisce; ed il *consiglio*, anello intermedio tra l'idea e il fatto, illumina l'*azione*, onde questa raggiunga meglio e con più maturità il suo scopo. Se non che, fa mestieri accertarsi della conformità fra la legge e l'azione, tra l'idea e il fatto; e però l'azione, ch'è preceduta dalla legge e coadiuvata dal consiglio, è seguita dal sindacato che tal conformità sancisce. Ogni processo governativo adunque in tre parti si distingue: *idea, fatto, accertamento*—*precetto, azione, sindacato*, e per punto di partenza e di arrivo non ha che questo: il *precetto*, la *legge*.

Quanto la gestione del pubblico danaro sia un processo governativo, anzi il vero per eccellenza, tutti i processi governativi riducendosi a pubbliche spese, e quant'essa comprenda quelle tre parti, quei tre elementi accennati,

ciascuno ben da se stesso il vede. — Il potere legislativo vota ogni anno il bilancio. Il potere esecutivo lo applica. Un'apposita *autorità* ne invigila l'esecuzione.

Or bene, quest' *autorità censoria*, nel suo concetto più genuino, non ci si presenta che come un contrapposto al potere esecutivo. Se talvolta penetrando nelle sfere tutte dell'amministrazione finanziaria, ne accerta l'andamento, ciò non fa che per maggiore, più efficace e sicura guarentigia della Nazione stessa. Se oltre a sorvegliare l'amministrazione d'ogni singolo ministro e a riscontrarne i conti parziali con il conto generale del Ministro della finanza, vigila ed esamina i conti del contabile dello Stato, ciò non fa mica a scopo di condividere il lavoro ministeriale e il sindacato amministrativo, o di venire in soccorso della responsabilità dei ministri. Quanto al sindacato amministrativo, i ministri non potrebbero ricever leggi o consigli, senza non si venisse a violare la libertà d'azione e mettere a repentaglio l'indipendenza dei poteri. E quanto alla responsabilità ministeriale, sarebbe contrario ad ogni principio di buon Governo libero il come che sia attenuarla. Se dunque quest' *autorità sindacatrice* esamina anche i conti dei contabili dello Stato, ciò fa perchè la Nazione e il Parlamento si trovano, in cotal modo, in relazione anche con i contabili stessi, la responsabilità dei quali non può, non deve, secondo i più sani principi, esser *coperta* — mi si passi la parola — dalla responsabilità dei ministri, e perchè ogni contabile è rispondevole *legalmente, materialmente e sempre* anche in faccia alla Nazione, di ciò di che il ministro non è per lo più responsabile che *moralmente* in faccia al Parlamento.

Disponga l'amministrazione, nel proprio centro, i sindacati particolari come meglio reputi. Essi non avranno altro scopo, che di far muovere regolarmente il complesso

organismo del Governo. Ma al di sopra di questi sindacati particolari, una vigilanza, un sindacato, che, unico, semplice, rigoroso, repressivo, senza inceppare l'azione amministrativa, guarentisca l'interesse della cosa pubblica soprattutto nella gestione del pubblico danaro.

— Ma guarentisce ancora l'amministrazione, si risponde, guarentisce i ministri, guarentisce in certo modo anche gl'interessi dei contabili.

— Ma nol fa che in modo accessorio ed indirettamente, e non resta perciò men fermo, che il concetto più genuino di quest'autorità sindacatrice sia quello dell'accertamento del precetto legislativo o del bilancio, e, come tale, d'un contrapposto al potere esecutivo ed all'amministrazione, e d'un mandato nell'interesse della Nazione e del Parlamento.

Ma si dimanda: — Quest'autorità censoria dovrà essa limitarsi ad una mera ispezione e sorveglianza, ad un semplice esame, o dovrà al bisogno altresì pronunziare un vero e proprio giudizio? In altri termini: — In caso di contestazione o di ricorso nell'accertamento dei conti, quest'autorità sindacatrice dovrà avere del pari attribuzioni giudiziarie, o dovrà solo limitarsi ad ammannire i materiali e i documenti del giudizio, che sarebbe poi rinviato ad autorità più competente?

— Che si formi un tribunale speciale, un tribunale *ad hoc*, che avendo giurisdizione in tutto il Regno, attenda al giudizio dei conti dell'amministrazione finanziaria — io ripeto quanto sopra accennava — non ha nulla di ripugnanza, a mio parere, quando offra tutte le guarentigie e tutta l'indipendenza dei tribunali stessi ordinari. Ma la creazione d'un tribunale speciale, d'un tribunale *ad hoc*, non può essere giustificata e dirò ancor suggerita, che da una necessità sociale, da un peculiare

interesse, da una utilità vera della cosa pubblica, che sarà sempre il criterio più pratico, più sicuro e più giusto nell'esame e nello apprezzamento d'ogni istituto politico ed amministrativo. Questo peculiare interesse, questa sociale esigenza troviamo noi nel caso nostro? Di ciò si farà parola trattando specificatamente delle attribuzioni della Corte. Intanto si osservi che la Corte dei conti — quest' autorità censoria — non verificherebbe che i conti dei contabili, i conti dei singoli ministri, il conto generale del Ministro della finanza e i decreti reali. Delle pensioni non ci occupiamo per ora. — Pei contabili, come vedremo, nulla osta che sieno giudicati i loro conti da' tribunali ordinari, o meglio, da un solo dei tribunali ordinari, affinchè si mantenga l'unità di giurisprudenza e l'esattezza de' giudizi; e basti che l'autorità censoria faccia, dirò così, *l'istruzione del giudizio*. Quanto ai conti generali o speciali del Ministero ed ai decreti reali, anche col sistema vigente, chi nel fatto ne giudica? Moralmente, non potrebbe giudicarne e non ne giudica che il Parlamento, l'opinione pubblica, la Nazione stessa. Materialmente, io credo, non dovrebbe giudicarne che quell'Alta Corte di Giustizia per la responsabilità dei ministri appositamente istituita. Quest' Alta Corte di Giustizia sarebbe competente, come di qualunque reato d'ufficio, così ancora di qualunque violazione potesse insorgere nell'esercizio dell'autorità ministeriale, e giudicherebbe del pari de' decreti regi. Adunque l'autorità censoria, non avendo a nostro avviso attribuzioni contenziose, si limiterebbe alla sola vigilanza, al solo esame, al solo sindacato. — Nè questo è poco! Nè questa è attribuzione che, anche da sola, non richiegga l'opera la più indefessa, la più accurata, la più diligente, e che da sola non renda uno tra i più considerevoli e segnalati servigi al Paese!

Ne consegue che quest'autorità sindacatrice — la Corte dei conti — non avendo che uno scopo eminentemente politico e nell'interesse del precetto legislativo onde piglia le mosse, non debba essere che emanazione del potere legislativo stesso. E poichè il potere legislativo che risiede nella Nazione, viene rappresentato dal Re e dalle due Camere, il Re e le due Camere dovrebbero concorrere alla nomina dei membri della Corte.

Ma si obietta: — il potere giudiziario non fa che applicare la legge ai casi controversi; prende le mosse dalla legge e nell'interesse del precetto legislativo; dunque il potere stesso giudiziario non è che un'emanazione del potere legislativo; dunque i giudici non potrebbero essere nominati che dai tre elementi del potere legislativo. Lo stesso e con maggiore evidenza può ripetersi per il potere esecutivo, ed eccoci alla confusione dei poteri.

— E certo che i poteri tutti, astrattamente considerati, si confondono. La *sovranità* può avere, ed ha di fatto *momenti d'azione* diversa, ma in sostanza non è che una: *imperium nisi unum sit esse nullum potest* (1). Non si può in verità comprendere e neppure immaginare che la *potestà* che proclama il diritto, non possa poi attuarlo; che

(1) «L'expression usuelle: «*séparation (Trennung) des pouvoirs,*» conduit à des applications fausses. La séparation complète dissoudrait l'unité, romprait le corps social. Les membres du corps physique, quoique distincts, sont liés entre eux. L'État, de même, exige *division (Sonderung)* et *liaison* des pouvoirs, il ne comporte pas leur séparation.

Il faut donc à la fois *unité* de la souveraineté, et *division des organes* d'après les fonctions; *division relative* et non *séparation absolue*. Così il BUNSEN, *Théorie Générale de l'État* — trad. par M. Armand de Riedmatten — (Paris 1877, pag. 444).

la *potestà* che fa le leggi, non possa poi curarne l'applicazione, e il diritto, in massime universali o nelle leggi proclamato, non possa, nelle singole contingenze, riconoscere ed affermare, quand'esso è violato o conteso. Ma un tal concetto così indivisibile e solenne della sovranità viene a determinarsi nel tempo e nello spazio, viene ad affrontare lo scontro ed il tumulto degli umani interessi e delle passioni (1). Da ciò la preziosa guarentigia della divisione dei poteri in quanto all'esercizio di essi: sicchè la competenza di un potere incominci dove quella dell'altro finisce. Da ciò la divisione di cosa che nella sua vera essenza è indivisibile. Da ciò le diverse sfere dell'armonica evoluzione dei poteri stessi, i quali, formando, direi quasi, tre cerchi concentrici, senza compenetrarsi e senza distruggersi muovono liberi e dallo stesso centro (2): la sovranità nazionale.

E ritornando all'obbiezione, osserviamo esserci partiti dal principio che la Corte dei conti non debba punto giudicare. Ond'essa, muovendo dalla sfera di attività

(1) Non v'ha chi ignori in proposito le eloquenti parole del MONTESQUIEU (*Esp. d. Lois*, XI, 6). — È da osservare ancora che la *separazione* o *divisione dei poteri* per servirmi d'una maniera di dire tanto usuale quanto imperfetta) mentre ha per suo obbietto la tutela e sicurezza delle pubbliche libertà e franchigie, corrisponda d'altra parte alla gran legge di continuo ed incessante *esplicamento* dell'organismo stesso dello Stato; legge questa che deriva dall'altra generalissima ed universale di *evoluzione e trasformazione* dal semplice al complesso, dall'omogeneo all'eterogeneo. — La divisione dei poteri, in somma, corrisponde ad una necessità di fatto, e non è che la legge stessa della divisione del lavoro applicata alle funzioni tutte dello Stato.

(2) Non ammettiamo quindi che l'indipendenza dei poteri, per dir così nella loro orbita, non già l'uguaglianza dei poteri stessi, la quale sarebbe affatto contraria all'organismo dello Stato. E di certo, bisogna agli altri anteporre il potere legislativo, preso in senso più largo assai di quello che volgarmente suole intendersi.

del potere legislativo, non invade per anco il potere giudiziario, nè perde ogni primitivo rapporto di dipendenza dal potere legislativo stesso. Vero è poi che il potere esecutivo prende le mosse dalla legge, ma la competenza di esso incomincia là dove quella del potere legislativo finisce. Vero è ancora che il potere giudiziario non ha altra guida all'infuori del precetto legislativo; ma il potere giudiziario di sua natura *inerte*, non viene a mettersi in movimento che con la negazione o violazione del precetto legislativo stesso, di cui il potere giudiziario assicura l'impero. Pertanto, l'autorità censoria della Corte dei conti non si aggira che nell'orbita stessa del potere legislativo — Il potere legislativo vota il bilancio e i conti. Il potere esecutivo li applica. Chi può negare al potere legislativo la vigilanza e la revisione del bilancio e dei conti votati?

Ma si risponde: — Ed egli è qui precisamente che incomincia l'ufficio del potere giudiziario. Se i bilanci e i conti sono violati, sarà di sua competenza. E poichè qui si tratta di materia speciale e propria, ecco un istituto, un tribunale speciale e proprio, ecco in una parola la Corte dei conti, alla quale tutto al più non si potrebbe che sempre meglio accrescere le guarentigie de' tribunali stessi ordinari.

— Or finchè si tratti di vigilanza e di esame, non sorge l'ufficio del potere giudiziario. Se dall'esame s'inferisce poi la violazione, ecco il tribunale che ne giudica. E non essendovi ragione alcuna che questo tribunale sia la Corte dei conti pel giudizio sui conti de' contabili, nè potendolo essere pel giudizio sui conti de' ministri o sui decreti reali, la Corte dei conti, limitandosi alla vigilanza e al sindacato, ne rinvierebbe secondo il caso il giudizio.

Il potere legislativo adunque, non potendo materialmente esaminare e sindacare da sè direttamente l'azione del potere esecutivo, in ordine a cosa per la quale è in

dovere e in diritto di richiedere una vigilanza e un sindacato costante e certo — questa vigilanza e questo sindacato affida alla Corte dei conti.

22.

Se non che, troviamo nello Statuto (1) — sebbene la proposizione delle leggi appartenga al Re ed a ciascuna delle due Camere — che « ogni legge d' im posizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati ».

Or, questa preferenza rispetto alle leggi finanziarie, antichissima per altro e costantemente osservata, che tanto a ragione è stata mantenuta nel nostro Statuto al Parlamento, e in particolar modo alla Camera dei rappresentanti della Nazione (2), io credo non potersi qui trascurare per l' analogia de' casi. E pertanto, se gli elementi tutti del potere legislativo devono concorrere alla nomina dei membri della Corte, la Camera Elettiva dovrà averne, a mio avviso, la priorità e la preferenza. Ond' è, che la proposta di nomina dei membri della Corte sarebbe iniziata dalla Camera dei Deputati, e poscia approvata dal Senato, e finalmente ratificata e sancita dal Re. Ed

(1) Art. 10 — Ved. anche art. 5 e art. 30.

(2) E qui si avverta (come altri bene a ragione ha osservato) che contrapponendo l' art. 10 al 30 dello Statuto: « Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re », ne risulti doversi anche ammettere che, se il Senato può approvare o rigettare i provvedimenti finanziari studiati ed approvati in prima dalla Camera Elettiva, non possa mai tali provvedimenti legislativi trasformare nel loro insieme, nel loro concetto e nella loro essenza: onde non sia resa vana dall' art. 30 l' importanza dell' art. 10. Potrà bensì il Senato far degli emendamenti, che, accettati dalla Camera, ritornino a vantaggio del provvedimento stesso legislativo.

ove venisse rigettata da uno degli altri due elementi del potere legislativo, la Camera dovrebbe cambiare o modificare all'uopo la proposta fatta.

— Cose vecchie al fin de' conti — dirà taluno — Cose vecchie!

— Nè di certo presumo dirne delle nuove. Ma ritornare sulle cose lasciate in dimenticanza, non è talvolta infruttuoso. Ed in vero, tutti ricordano le proposte fatte nella Camera, quando si studiò il progetto di legge sulla Corte. «... Si esaminò — dice il Martinelli (1) — se convenisse proporre che una commissione, composta dei presidenti del senato e della camera elettiva, e di alcuni senatori e deputati, formasse una lista per le nomine da farsi, alle quali per tal guisa avrebbero partecipato il parlamento ed il re. Ma si notò che quella proposta indirizzata a rispettare le prerogative costituzionali aveva l'apparenza di scemarne l'efficacia e la dignità, limitando l'ufficio del parlamento alla presentazione d'una semplice lista, e limitando l'ufficio del capo dello stato alla scelta fra i nomi indicati nella lista medesima » (2).

Ora, nel caso nostro, il Parlamento non si limiterebbe alla proposta d'una semplice lista. La Camera dei Deputati propone ed inizia la nomina, ed il Senato l'approva o la rigetta. Il dire che una Camera, divisa in partiti e numerosa, male attenderebbe a sì importante ufficio, non credo, per verità, sia argomento che basti. Non si può, non si deve, e sarebbe sconveniente il non ammettere che tutti i partiti non si dessero indistintamente mano a vicenda in quistione siffatta. La Camera poi troverebbe il mezzo, onde con più maturità e ancor più facilmente

(1) Op. cit. vol. 2, pag. 90.

(2) Un'altra proposta accordava la nomina dei presidenti e consiglieri della Corte al Re, previo il parere conforme d'una commissione mista del Parlamento.

si venisse alla scelta delle persone ed alla proposta di nomina accennata: e ciascuna delle due Camere potrebbe anche eleggere una commissione, a cui delegherebbe la propria incombenza.

— Ma la difficoltà più grave (si risponde) è che si viene per tal modo a limitare la prerogativa sovrana: *il Re nomina a tutte le cariche dello Stato*. La Corte dei conti non sarebbe certamente da confondersi con una semplice e speciale commissione del Parlamento. Cessata una legislatura, la Corte resterebbe sempre nel suo ufficio: sia pur essa rimovibile, ma in cotal modo è permanente. Potrebbero poi le Camere nominare una commissione permanente? Nè giovi il parlare così in astratto: imperocchè « la regalità conserva un diritto, ch'ebbe sempre; e lo conserva, sebbene gli uffici, a cui sono destinate le persone da lei scelte, non siano compresi nell'ordine di attività più particolarmente a lei assegnato dalle condizioni del tempo e dalla necessità delle cose » (1).

— E certo che la Corte dei conti non potrebbe essere una commissione speciale del Parlamento, e che l'art. 6.^o dello Statuto che qui ne rappresenta una tradizione, un carattere storico delle monarchie assolute, potrebbe sembrare un grave inciampo. Ma consideriamo più addentro ed anche più praticamente la quistione. Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato. Ma la nomina di un ministro equivale forse alla nomina d'un giudice? Queste due nomine ugualmente fatte dal Re, ne rappresentano forse la cosa identica? E no certamente: imperocchè il ministro riceve dal Re l'autorità ed il potere, e in delegazione del potere sovrano, e come tale è rivocabile, nè potrebbe non esserlo; mentre il giudice riceve la potestà dalla

(1) SCOLARI, Op. cit. cap. 4, §. II-572, pag. 455.

legge — e il Re non fa che *designare* la persona, che *instituire* il giudice, che *preporlo* nell'ufficio, che *presentarlo* alla società, e, come tale, il giudice è irrevocabile. Il Re nomina un prefetto ed il Re nomina un sindaco; ma quanta differenza fra le due nomine? — In un Governo Costituzionale tal prerogativa regia è vincolata, nel maggior numero de' casi, da molte guarentigie e ristretta a molte condizioni: e ciò per diritto consecrato dallo Statuto. Ma in un Governo libero e libero di fatto, quasi tutte le nomine che può fare il Capo dello Stato sono moralmente guarentite e moralmente vincolate. Non crediamo adunque che, col sistema di nomina da noi accennato, venga menomamente a violarsi la prerogativa regia. Il Re, come parte del potere legislativo sancita la nomina, come capo del potere esecutivo ne firmerebbe il decreto. Con tal sistema si farebbero concorrere tutti e tre gli elementi del potere legislativo, in conseguenza alla massima che la Corte de' conti sia principalmente istituita per l'accertamento del precetto legislativo stesso; nè si chiamerebbe alla nomina la sola Camera dei Deputati: giacchè, tranne la priorità e preferenza stabilita, non si vede la ragione per cui in *diritto* si possa escludere il Re ed il Senato, ed *in fatto* si voglia negare alla Nazione la più sicura guarentigia, che alla nomina di persone ad ufficio sì delicato ed importante si provveda con tutta l'accuratezza e la maturità dovuta. Ed in ultimo, così sparirebbero d'altra parte nell'istituto della Corte dei conti quella tradizione, quel carattere storico e quel suggello governativo oramai incompatibili.

Ma con ciò nè vogliamo, nè possiamo seguire ciecamente il sistema belga. Il Belgio, nè bisogna scordarlo, non aveva ancora una Costituzione quando istituiva la sua Corte dei conti. Imitando il Belgio nell'accordare, per

quanto convenga, un' impronta popolare alla nostra Corte, siamo partiti per altro dal principio — nè possiamo non ripeterlo — che la Corte dei conti non sia affatto un tribunale. Il fare della nostra Corte, come nel Belgio, quasi una commissione esclusiva e speciale del Parlamento, ed assegnare per sopraggiunta ad essa attribuzioni contenziose, sarebbe anche un controsenso con la nota massima dello Statuto (1): « la Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai Giudici ch'egli istituisce ».

Prescindiamo dalla disamina di questa massima, mutuata come al solito dalla Francia (2), da quella Francia stessa che nel 1848 diceva: « la giustizia emana dal popolo francese ». E certo che la giustizia emani dal diritto (3), e in nome della *sovranità* nazionale s'amministri secondo le forme di Governo. Ma certo ancora che il sistema belga, che fa della Corte dei conti una commissione giudicatoria del Parlamento, sia incompatibile co' nostri principi costituzionali, e poco accettabile secondo i principi della scienza.

23.

Quanto abbiamo detto per la nomina dei membri della Corte, crediamo dover valere eziandio per la revoca. E

(1) Art. 68.

(2) Ved. HELLO, *Du Régime Constitutionnel* ecc. chap. III, §. IV, pag. 308 e seg. — Bruxelles, 1849. —

(3) Si intenda ciò da un punto di vista positivo e pratico. Chè per altro — come ci è stato profondamente insegnato — il diritto non è che l'espressione e l'applicazione della giustizia, la quale è un concetto ed un prodotto sociale. Il diritto non è quindi che *posteriore* alla giustizia, cui incombe formulare i principi regolativi del diritto stesso, e che, in una parola, è la norma e la regola del diritto.

la stessa priorità e preferenza avrebbe la Camera Elettiva. Questa dunque farebbe la proposta motivata di revoca, che passerebbe al Senato, e dal Senato al Re, il quale ne firmerebbe poscia il decreto. Certamente i principi che presiedono alla nomina, presederanno anche alla revoca; nè qui mi farò io a ripeterli. Solo osservo che, secondo tali principi, la revoca de' membri della Corte è conseguenza logica. La Corte dei conti non è un potere a sè, o intermedio fra il potere legislativo e l'esecutivo. Istituita in sussidio e nell'interesse del potere legislativo, non può che dipenderne.

Ma si obietta. — Con tal sistema di revoca si vincolerebbe tutti. La stessa Camera dei Deputati non avrebbe che una preferenza di principio, ma in realtà illusoria.

— Non ci sembra davvero. E se alcun vincolo si crea, di certo non può esserlo che assai proficuo. Per altro, i tre elementi del potere legislativo in ogni buon Governo Costituzionale non potrebbero battere una via diversa, senza non ne venisse per ciò stesso a crollare l'edificio tutto del Governo. Nè la prerogativa della Camera dei Deputati è illusoria o di principio soltanto, non dico già nella nomina, in cui n'è di per sè evidente l'importanza, ma eziandio nella revoca. Sarebbe ben differente in vero, in un Governo Costituzionale, che un membro della Corte non potesse venire rivotato senza il concorso del Senato e del Re, e ben differente, che da soli il Re ed il Senato nulla potessero per la revoca d' un membro della Corte; mentre la Camera avrebbe facoltà all'iniziativa della proposta di revoca, la quale involgerebbe sempre una responsabilità morale del Re e del Senato dinanzi al Parlamento ed alla Nazione. — Nè valga il dire che il Re scioglierebbe la Camera: chè solo a mali estremi, estremi rimedi; e l'efficacia di certe prerogative sovrane cresce in ragion di-

retta del moderato uso che se ne faccia. Si potrebbe in vece dubitare, ammettendo, e in tali termini, la rievocabilità de'membri della Corte, non si avesse anche qui quel moto perpetuo di funzionari e di uffici tanto deplorabile e tanto funesto. Ma, se ben si osservi, un tal dubbio è mosso da due cagioni: l'una—dirò così—di *fatto*, che potrebbe dipendere da vizio degli uomini e da imperfezione di ancor giovane vita politica, l'altra di *diritto*, che deriva dalla natura stessa del regime rappresentativo. Nel primo caso, ecco tornar valevole il vincolo del Re e del Senato, e nel secondo, ecco un pregio inerente a' liberi Governi e un vero bene, quante volte se ne sapesse fare buon uso.

Allorchè vediamo in Inghilterra col mutare di Parlamento e di Governo, cambiare non solo il ministro e gli ufficiali tutti della casa reale, ma perfino quelle dame di corte della Regina, benchè indirettamente non del tutto estranee alla politica, ci sgomentiamo di certo, anche per questo, di qualunque mutamento leggiero o sconsigliato, ma non possiamo nello stesso tempo non riconoscere su che principi liberalissimi poggia, e fino a qual segno li rispetti un Governo sinceramente rappresentativo.

Concludendo adunque, i membri della Corte dei conti sarebbero rievocabili, secondo abbiamo accennato. Il concetto stesso della Corte ne richiede in vero la revoca, e le condizioni assegnate per la revoca ne sono le garantigie.

24.

Abbiamo così svolta la questione di *nomina* e di *revoca*, ed abbiamo ancora notato quali membri compongano la Corte per la nostra legge. Volgiamo ora per un momento su di essi il nostro esame.

Grave disputa si accese in Parlamento pei venti ragionieri; ed il Senato, nel suo progetto, a dirittura li sopresse, sostituendo tre nuovi consiglieri, ed accordando indefinitamente facoltà d'istituire nuove segreterie. Con ciò il Senato dimostrava che, pur volendo mantenere più o meno perfettamente l'ufficio de' ragionieri, non così ne accogliesse l'istituzione. Si dubitò, in vero, della convenienza d'introdurre nella stessa Corte due qualità di giudici diversi, sì di ufficio che di posizione. D'altra parte, l'assoluta dipendenza ed amovibilità dei ragionieri facilmente, io credo, ingenerasse il dubbio su l'importanza loro, e sulla prevalenza dell'ufficio di essi su quello di speciali segretari, e del sistema italiano sul francese, che ai consiglieri propriamente detti aggiunge i consiglieri-referendari, senza voto, e la cui responsabilità pesa tutta su' veri consiglieri. Ma da ciò stesso, parmi, si sarebbe dovuto inferire piuttosto, di accordare ai ragionieri quella quasi indipendenza de' consiglieri stessi della Corte. E parmi il sistema della nostra legge assai imperfetto, anche per l'amovibilità de' ragionieri: chè, per la nostra legge, il ragioniere è anch'egli un giudice, dando anch'egli il voto, quantunque nel solo affare di cui riferisce. Oltracciò, i ragionieri han tanta parte nel giudizio che sulla loro relazione danno i consiglieri; e in Francia, sol per questo, i ragionieri sono inamovibili, tuttoc'hè non abbian voto deliberativo alcuno. Il ragioniere infatti esamina, corregge il conto, comunica con l'amministrazione, la interpella su documenti che gli abbisognano, e su di essi fa la sua relazione. — E la Corte? La Corte, sentita la relazione e le conclusioni del Pubblico Ministero, passa alla votazione del conto, e pronunzia il suo giudizio.

E qui non si comprenderà forse agevolmente, come mai si possa pronunziare un giudizio ad una semplice

recitazione di computi e di cifre, sia pur corredata di tutti i documenti possibili, ad una semplice lettura di un conto. Ma prescindendo per adesso anche da questo, è di per sè evidente l'importanza dell'ufficio de' ragionieri. Un documento che il ragioniere trascurasse di domandare all'amministrazione, non potrebbe decidere della sorte del giudizio? In Francia, i consiglieri sono responsabili del lavoro de' loro assistenti, de' loro referendari, ed hanno perciò interesse di accertarsi dell'esattezza della relazione del referendario. Sarebbe a dirsi lo stesso per la nostra legge? E se l'esito del giudizio può dipender tanto dai ragionieri, non è dunque giusto che loro si assicurino la posizione la più autorevole e la più indipendente? Nondimeno, è stato sempre un bene mantenere i ragionieri, anzichè sostituirli con segretari speciali, soprattutto per la maggiore guarentigia e responsabilità che ne deriva. Or, secondo il sistema che della Corte dei conti abbiamo sopra accennato, non potendosi ammettere l'inamovibilità per chicchessia tra i componenti la Corte stessa, egli è chiaro che la quistione d'inamovibilità dei ragionieri non ci riguarda. Ma c'interessa sempre dei ragionieri l'istituzione. Ed infatti, secondo l'accennato sistema, se non abbiamo nella Corte dei conti veri e propri giudici con *jurisdictio*, avremo sempre dei sindacatori. E questo sindacato di due elementi è composto, cioè a dire: d'un esame materiale, accurato e paziente di computi e di cifre, non che d'una riprova sul medesimo, e d'un apprezzamento, secondo i principi di amministrazione e di finanza, a confermare la regolarità del conto, o, in caso contrario, a rinviarne il giudizio. Quanto cotale ufficio richiegga divisione di lavoro e capacità diverse, è manifesto. Chè se da una parte abbiamo un lavoro di *preparazione*, v'è dall'altra un lavoro di *complemento*.

Abbiamo dunque due operazioni di eguale importanza, e tendenti per vie diverse allo stesso scopo, ma che, in pari tempo, richiedono diverse attitudini, capacità diverse. Certo, non è a pretendersi che ogni consigliere sia anche valente computista. Nè, se per avventura lo fosse, gioverebbe a nulla il cumulo della responsabilità e degli uffici. Che se poi i consiglieri si servissero dell'opera di speciali segretari, la Corte non potrebbe non diffidare alquanto d'una *relazione* di cui il consigliere-referendario non conoscesse i materiali, i processi e le operazioni, e ne ignorasse perfino la esattezza dei risultati. La Corte, su d'una relazione siffatta, senza che pria venisse a nuovi esami ed a nuovi accertamenti, non potrebbe credersi a sufficienza in grado di deliberare.

L'istituzione adunque dei ragionieri è utilissima, e dai migliori scrittori unanimamente accolta. Anche in Inghilterra l'*Audit office*, oltre ai cinque Commissari, è composto, come si è osservato, di molti *correttori* e *ispettori*; e se i ragionieri della Corte mancano nel solo Belgio, non si poteva certamente per sola scimieria abolire un'istituzione così importante, la quale ha sempre avuto in Italia una tradizione antichissima, per nulla incompatibile col nuovo ordine di cose.

25.

Ma ciò non basta, e ci faremo arditi aggiungere qualcosa all'ufficio de' ragionieri. Prendiamo le mosse, a tal riguardo, da quell'idea dianzi accennata, e già, molto tempo prima, espressa dal Tango (1): — Potranno i consiglieri

(1) Ved. *Archivio Giuridico*, vol. X — fascio. 3 e 4 (Gennaio e Febbraio 1873) pag. 317 — LA CORTE DE' CONTI.

della Corte, in materia per fermo astrusa di computi e di cifre, convenevolmente pronunciare il loro *giudizio* o il loro *sindacato*, alla sola lettura fatta dal ragioniere ed alle sole conclusioni del Ministero Pubblico? I consiglieri non potranno che fidare nel ragioniere stesso; tanto più che, per il sistema vigente, il ragioniere dà anch'egli il voto, ed è quindi moralmente responsabile. Ond'è, che abbiamo propugnata l'indipendenza dei ragionieri. — Ma per molte esigenze pratiche ciò non basta.

In Francia, il Presidente della *sezione* o *camera* addetta al giudizio dei conti, fa distribuzione del rapporto del referendario ad un *maitre — rapporteur de comptes*, il quale viene incaricato:

a) Di verificare se il referendario abbia fatto egli stesso il lavoro.

b) Di esaminare se i dubbi mossi dal referendario sieno fondati.

c) Di esaminare finalmente egli stesso i documenti giustificativi di qualche capitolo del conto, per assicurarsi che il referendario ne abbia attentamente verificate tutte le partite (1).

E prima ancora che la Corte definitivamente si pronunci su di un conto, il *maitre-rapporteur* deve darne la sua *opinione motivata*, e poscia devono manifestare il loro *avviso* e per ordine gli altri *maitres-rapporteurs* (2). E senza uscire di casa nostra, «secondo il sistema napoletano (3) — dice il Tango (4) — il ragioniere avea obbligo di fare una *liquidazione* del conto, cioè un lavoro analitico, che compendia il conto e le documentazioni. Questo la-

(1) Décr. de 23 septem. 1807, art. 28.

(2) Art. 29, 31, décr. cit.

(3) Regolamento 2 febr. 1818.

(4) *Archivio Giuridico* cit, pag. 315.

voro visivo, sinottico, che secondo le opportunità, scioglieva e componeva le cifre, e ne presentava il riscontro, e la riprova d'ogni calcolo; eseguito con metodo istruttivo o didascalico, o per meglio dire con vero metodo contabile, era cosa ben diversa dalle relazioni fatte per esser lette nella pubblica udienza. La liquidazione dovea passare ad un Consigliere della Corte che la leggeva e la *studiava*, unitamente al progetto di decisione, che si estendeva a tutti gli articoli del conto — . . . Non è a dubitare (soggiunge il citato scrittore) che in materia di conti, contenenti ciò che v'ha di più determinato e positivo, le cifre, un lavoro che si sottopone alle facoltà visive ha gran vantaggio sulla lettura o recitazione fatta da altri; perchè chi legge rifà le calcolazioni e si ferma ad agio e secondo il bisogno, mentre *verba volant*, e l'attenzione non vi si presta, o prestata con immensa pena, pochissimo se ne raccoglie ».

A rendere dunque sempre più efficace il sindacato della Corte, crediamo che, in riguardo all'ufficio de' ragionieri, debba informarsi alquanto al sistema francese ed all'antico sistema napoletano.

Ma pria di tutto si osservi che la Corte, limitandosi, a nostro avviso, nelle sue attribuzioni al solo accertamento e al solo sindacato dei conti, sia de' contabili, sia de' ministri, come all'esame dei decreti reali, dovrebbe formare una sola *camera*, divisa in due sezioni, e con un solo presidente e un vicepresidente. La prima sezione sarebbe composta dei consiglieri propriamente detti, ed avrebbe l'esame de' decreti regi. La seconda comprenderebbe i ragionieri, a cui verrebbero aggiunti gli auditori, secondo ne abbiamo di già notata l'istituzione (1), la

(1) Ved. Cap. I.

quale non parmi in verità superflua. Infatti, la computisteria è un'arte speciale quanto scabrosa, e soprattutto richiede lungo, ostinato esercizio. Ogni ragioniere deve in supremo grado possederla. Non sarebbe quindi miglior partito, che all'uopo la classe dei ragionieri venisse scelta fra gli auditori stessi, i quali, per aver compiuto un dato tirocinio, ne offrirebbero le più serie guarentigie di abilità vera? D'altra parte l'istituzione degli auditori, sottoposta sempre alla immediata direzione e sorveglianza del Presidente della Corte, di che alleviamento non riuscirebbe al penoso lavoro dei ragionieri?

Ora, avutosi il conto, sia ministeriale o de' contabili, uno o più ragionieri scelti a turno dal Presidente, ne farebbero le operazioni particolari di accertamento, e poscia la relazione, unendovi i soliti documenti. La relazione sarebbe riveduta ed esaminata da due altri ragionieri e da due consiglieri della Corte; e gli uni e gli altri darebbero il loro avviso motivato. La Corte finalmente procederebbe al sindacato; ed i votanti sarebbero indistintamente i consiglieri, e solo quei ragionieri che avessero preso parte al lavoro sul conto, sia per averne fatta la relazione, sia per averne compiuto il riesame; mentre, in qualunque caso, il numero dei ragionieri che danno il voto non potrebbe essere più uno la metà del numero de' consiglieri stessi.

Così, parmi, si renderebbe più facile e più sicuro il sindacato della Corte. Si darebbe al ragioniere maggiore impulso nel proprio ufficio. Si farebbe tesoro dell'opera dei ragionieri, anche nella riprova e nel riesame materiale della relazione e del conto, chiamandoli anche in ciò al voto, quasi a responsabilità morale del fatto stesso; mentre d'altra parte si manterrebbe nella votazione la supremazia de' consiglieri, come i più adatti a compiere il sindacato secondo i principi dell'amministrazione fi-

nanziaria. E finalmente — qualunque sistema tener si voglia sulla Corte — parmi non sieno mai da trascurarsi i ragionieri, per l'importanza di fatto che essi hanno (1).

26.

Nè qui potrei dispensarmi dal fare un solo accenno sul Procuratore Generale della Corte dei conti, sebbene, secondo il sistema da noi abbozzato, l'istituzione di un Pubblico Ministero sia per fermo incompatibile. Per altro, una Corte dei conti sottoposta alla immediata sorveglianza della Camera dei Deputati e affatto rivocabile, ci darebbe meno sospetti d'inerzia, nè c'indurrebbe a cumulare su di un solo quella guarentigia e quella responsabilità, che, nel caso nostro, tutti i componenti la Corte stessa offrirebbero al Parlamento; mentre col sistema odierno il Ministero, senza il Procuratore Generale, non sarebbe guarentito abbastanza dell'opera di una Corte in cotal modo permanente e indipendente in modo, che, se non soddisfa, come abbiamo osservato, gli interessi del Parlamento, non soddisfa neppure quelli del Ministero. Nel sistema vigente della nostra legge l'ufficio del Pubblico Ministero non tanto si combatteva perchè non si riputasse punto necessario, quanto perchè se ne temesse la sconvenienza e il pericolo. Non tanto si avvertiva che, nel giudizio dei conti, non essendo questo da paragonarsi per la semplicità sua al giudizio de' tribunali ordinari, fosse

(1) In proposito ai ragionieri, il Prog. di leg. cit. sulla Corte dei conti si limita a dire (art. 12) che: « Con regolamento da approvarsi con regio decreto, sentita la Corte dei conti, sarà provveduto all'ordinamento degli uffici di revisione dei conti giudiziali, e saranno stabiliti il numero e gli stipendi dei ragionieri, coerentemente alle disposizioni che regolano l'amministrazione centrale ».

superflua l'opera di un Ministero Pubblico; quanto si osservava che, in una Corte destinata a sindacare l'opera del Governo, fosse per vero sconvenevole un rappresentante così diretto del Governo stesso. Non tanto si avvertiva che la Corte da sè sola sarebbe bastata a soddisfare gli interessi tutti del Governo; quanto si notava che il Pubblico Ministero avrebbe potuto esercitare un'autorità sì grande, da mettere in sospetto l'indipendenza stessa della Corte. Si temeva adunque ed a ragione, non fosse questa l'ultima e più caratteristica impronta governativa che alla Corte dei conti si potesse mai dare. E proponevasi che, ad esempio del Belgio, l'ufficio del Ministero Pubblico venisse esercitato da uno dei consiglieri della Corte. — Ma a tutte le obbiezioni e difficoltà elevate fu ben facile il rispondere. Nè i tanti dubbj e timori da soli bastavano a qualcosa. E infatti, checchè possa dirsi del giudizio dei conti, sarà sempre un giudizio, ed un vero e proprio giudizio. Lo Stato n'è una delle parti; chi lo rappresenta, chi lo difende? Dire uno dei consiglieri, è un controsenso, è dire che il giudice rappresenti una delle parti: e per il sistema vigente della nostra legge il consigliere della Corte dei conti è un giudice. La Corte dei conti emana una sentenza; chi ne vigilerebbe l'esecuzione, chi ne sperimenterebbe il ricorso? Che se poi la Corte liquida le pensioni, tanto più si rende indispensabile una guarentigia agli interessi dell'amministrazione ed alla responsabilità dei ministri. Il numero stesso degli affari, la necessità d'iniziativa, d'impulso ad un corpo giudiziario consigliavano a mantenere il Ministero Pubblico, istituito anche questo nella Corte dei conti che si rannoda alla tradizione storica, ma istituito anche questo che non si potrebbe non abolire, quando a' principi d'un nuovo ordinamento della Corte manifestamente contradicesse. Ed in vero, la quistione sul Pubblico

Ministero è una quistione subordinata anch'essa. È la Corte dei conti un tribunale? Ebbene, il Pubblico Ministero è indispensabile, e, come ne' tribunali ordinari, non offende nella Corte dei conti la dignità de' giudici. Condivide la Corte il sindacato, il lavoro amministrativo? E allora il Pubblico Ministero sarà l'organo particolare del Governo, il quale ha interesse e diritto che sia direttamente rappresentato in cosa che tanto gli appartenga — La quistione del Pubblico Ministero è dunque una quistione subordinata: chè, ammesso un principio, non se ne può non volere le conseguenze, le quali io credo venissero appunto contrastate, perchè il principio stesso non era dato vedere ben chiaro. E fu conservato il Procuratore Generale, il cui ufficio soprattutto si riferisce alla parte contenziosa delle attribuzioni della Corte, e naturalmente è pressochè identico a quello degli altri ufficiali o agenti del Ministero Pubblico. Pertanto il Procuratore Generale inizia il giudizio su' conti (1); fa istanza alla Corte per condanne a pene pecuniarie (2); è sempre inteso ne' giudizi (3); sperimenta i rimedi straordinari contro le decisioni della Corte (4); veglia sull'esecuzione dei giudicati, trasmettendoli al Ministro da cui dipende l'agente, perchè sieno eseguiti (5); intende alla liquidazione delle pensioni (6), e può farne sempre richiamo innanzi alla Corte stessa a sezioni riunite (7); fa le sue requisitorie (8); tiene le sue

(1) Art. 35, leg.

(2) Art. 36.

(3) Art. 39.

(4) Art. 42. — Ved. anche art. 3 Prog. di leg. 27 marzo 1877, n.º 85, e art. 3 e 4 leg. 31 marzo 1877.

(5) Art. 47.

(6) Art. 58, 59, 60 e seg. r. d. 5 ottobre 1862, n.º 884.

(7) Art. 70 r. d. — Ved. modificazione Prog. leg. cit. (art. 9, alin. 1).

(8) Art. 16. r. d.

corrispondenze ufficiali (1); illumina l'amministrazione, propone riforme (2); veglia sulla verificaione e sull'accertamento del conto dei ministri (3), ed in generale, veglia su tutti gli atti concernenti l'amministrazione, e sulla tutela dei diritti ed interessi dello Stato. E ciò quanto alla legge 14 agosto 1862. — Quanto poi al sistema sulla Corte dei conti accennato, è superfluo il ripetere che un Pubblico Ministero non può neppure immaginarsi — e ne sono evidenti le ragioni. Pertanto, compiuto il sindacato della Corte, se ci fosse luogo a giudizio, ciascuna delle parti interessate avrebbe diritto ad iniziarlo presso il tribunale competente. E per la Corte dei conti, in rappresentanza del Parlamento, il giudizio sarebbe iniziato dal Presidente o Vicepresidente della Corte, o da uno de' consiglieri per incarico del Presidente. Col quale semplice atto d'iniziativa, che consisterebbe altresì nella trasmissione di tutte le carte e documenti e titoli riguardanti il conto in contestazione, avrebbe termine l'ufficio della Corte, per cominciare quello del tribunale. E il Presidente eserciterebbe la suprema direzione e vigilanza sull'andamento e sulle operazioni tutte della Corte, e darebbe quella forza impulsiva tanto giovevole ai corpi in forma collegiale.

27.

Riassumendo ora, eccoci a rassegnare i seguenti principi sulla costituzione ed organamento della Corte:

1. La nomina e revoca de' membri della Corte dei conti sarebbe proposta e iniziata dalla sola Camera dei Deputati.

(1) Art. 17, r. d.

(2) Art. 79, r. d.

(3) Art. 81, r. d.

2. Il Senato approvarebbe o respingerebbe la proposta fatta, che, come per legge costituzionale, sarebbe sancita dal Re, il quale firmerebbe il decreto di nomina e di revoca.

3. La Corte dei conti sarebbe composta di:

Un Presidente,
Un Vicepresidente,
Dieci Consiglieri,
Venti Ragionieri,
Otto Auditori.

4. Formerebbe una sola Camera divisa in due sezioni; la 1.^a sezione comprenderebbe i consiglieri; la 2.^a i ragionieri e gli auditori.

5. Al Presidente spetterebbe la direzione ed iniziativa sull'andamento e sulle operazioni della Corte; la vigilanza su tutti i componenti la medesima; la immediata ed ufficiale corrispondenza col Parlamento e col Governo, non che, all'uopo, con l'Autorità Giudiziaria.

6. I consiglieri darebbero il loro voto *deliberativo* sui conti tutti de' contabili, sui conti particolari d'ogni singolo ministro, sul conto generale del Ministro della finanza, e sulla *costituzionalità* o non dei decreti reali.

Il risultato della votazione sarebbe preso alla maggioranza dei voti.

7. I ragionieri farebbero l'esame materiale e la relazione dei conti.

8. Il Presidente incaricherebbe, a turno, uno o più ragionieri dell'esame e della relazione del conto. La relazione sarebbe poscia riveduta da due altri ragionieri e da due consiglieri, i quali ultimi rilascerebbero su di essa il loro avviso motivato. La 2.^a sezione della Corte, udita la relazione e l'avviso motivato, delibererebbe sulla regolarità o non del conto.

9. Fra i votanti sarebbero anche compresi i due ragionieri e consiglieri che avessero esaminata la relazione, ed il ragioniere o ragionieri relatori.

10. Il numero de' ragionieri votanti non potrebbe essere, in nessun caso, più uno la metà del numero de' consiglieri.

11. Gli auditori non avrebbero mai voto di sorta. Sotto la più immediata e particolare sorveglianza del Presidente, loro ufficio esclusivo sarebbe assistere al lavoro de' ragionieri. E questi, avvalendosi dell' opera di quelli, ne resterebbero tuttavia responsabili.

12. I decreti reali sarebbero esaminati dalla sola 1.^a sezione della Corte, cioè a dire, dai soli consiglieri.

13. La Corte dei conti a sezioni riunite (in base sempre al n.º 10 ed 11) delibererebbe sulla proposta di nomina, di promozione e revoca del suo segretario generale, del suo cancelliere, o di altri impiegati per l' andamento del servizio, non che sulla proposta di promozione per grado o classe di un auditore o ragioniere.

28.

E questi principi direttivi, se ben mi appongo, a tre risultamenti conducono: a dare, cioè, un tipo caratteristico e proprio alla Corte dei conti, conforme allo spirito delle nuove istituzioni e dei nuovi tempi; a dare la maggior possibile semplicità all' organismo stesso della Corte, quella semplicità sì a lungo invocata nell' organismo di tutti i nostri istituti amministrativi; e finalmente, ottenendo lo stesso o migliore effetto, a fare costar meno un servizio pubblico. Avrebbero quindi un lato politico, un lato amministrativo, ed uno finanziario.

Non c'è cosa in vero più ripugnante, nè più contra-

dittoria, nè che maggiormente offenda il naturale progresso delle idee, il continuo esplicamento della società, l'azione imperiosa del tempo che tutto modifica e travolge, in cui tutto si estrinseca e si attua, che il mantenere per forza a base di un' istituzione quel carattere e quel criterio storico, dalla coscienza civile d'un popolo non più avvertito. Nè c'è cosa più deplorabile del cumulo degli uffici, anche non disparati, e delle inutili complicazioni nell'andamento d'ogni pubblico servizio. Questa, di certo, è la gran piaga d'ogni nostro istituto di amministrazione pubblica, per le cui riforme si dovrebbe anzi tutto prendere le mosse dalla parola *semplificazione*! Ne ciò soltanto per un' esigenza puramente amministrativa: come per la celerità nel disbrigo degli affari, per evitar lungaggini, confusione, inceppamenti, per la speditezza, in somma, dell' azione amministrativa stessa; ma eziandio per gravi esigenze economiche; onde si paghi meno al possibile ogni servizio pubblico — per sua natura dispendioso — Chè non bisogna illudersi! Il problema finanziario, in uno Stato, è il più difficile, il più complesso. L'economia sulle spese ha un limite. L'aumento dell' entrate non è in balia del finanziere, a meno che non si voglia per *fare* la finanza, *disfare* la Nazione. Le panacee da saltimbanchi non valgono. Ma un buon sistema amministrativo è il primo ed il più efficace espediente per migliorare le finanze. E soprattutto *semplicità* ed *esattezza* nell'organizzazione de' pubblici servizi. — Nè tali cose giova oramai più il ripetere e il declamare; giova con fermi propositi attuarle: chè, d'altra parte, non bisogna mai perdere di vista ciò che di vero contenga quella massima a tutti nota, e per quanto volgare, altrettanto feconda di utili ammaestramenti: — con la buona amministrazione e con la buona finanza si fa la buona politica!

CAPITOLO TERZO.

Attribuzioni e Procedura della Corte dei conti.

29.

Noteremo qui brevemente le diverse *attribuzioni* della Corte, accennando a qualcosa della sua *procedura*. E faremo parola, nello stesso tempo, di quelle riforme che a tali attribuzioni deriverebbero dal disegno di legge ministeriale, presentato, come si è detto, dal Capo del Ministero e Ministro della finanza on. Depretis, nell'esposizione finanziaria del 27 marzo 1877, insieme ad altri tre progetti di legge: per l'istituzione del Ministero del tesoro (1), per la riforma della legge di Contabilità, per la riforma sulla legge del Consiglio di Stato.

Uscirei certo dai limiti della mia tesi, se volessi esaminare, ancorchè ne avessi le forze, tutti e quattro questi disegni di legge, non passati per altro alla discussione delle Camere. Ma non così potrei esimermi dal toccar di volo il progetto sulla Corte dei conti. Trattando adunque delle attribuzioni della Corte secondo la vigente legge, farò un breve riscontro delle nuove disposizioni.

E pria di tutto potrebbe dimandarsi: tali modificazioni sulla Corte dei conti corrispondono esse alle riforme da sì

(1) Ministero che — come abbiamo osservato — veniva poscia istituito con decreto reale, mentre con altro regio decreto sopprimevasi il Ministero d'agricoltura, industria e commercio. Ma su tali decreti si aspetta ancora il giudizio della Camera: nè potrebbe darsi altrimenti in un Governo sinceramente Costituzionale!

a lungo sperate? Hanno esse affermato qualche nuovo principio, che possa sempre meglio farne apprezzare le nostre istituzioni negli istituti nostri amministrativi? — Si osserva in vece che, per tali riforme, la Corte dei conti non cesserebbe per anco di riguardarsi qual dipendenza dal Ministero. Il Ministro stesso del tesoro, cui verrebbe attribuita la proposta di nomina dei membri della Corte (1), condivide con gli altri ministri la responsabilità degli atti tutti di Governo; la sua sorte è legata a quella de' suoi colleghi; fa sempre parte del Gabinetto. Non è in vece, ed a ragione certamente, un alto funzionario inamovibile, che diriga l'amministrazione della fortuna pubblica dello Stato, e, come a mandato del Parlamento, intenda all'esecuzione delle leggi finanziarie, e sempre estraneo alle lotte politiche. E però, sotto un tal riguardo, tanto vale l'accordare al Ministro del tesoro la proposta di nomina dei membri della Corte, quanto vale il lasciarla al Ministro della finanza. — Il contabile dello Stato non sarebbe giudicato ancora come ogni cittadino ha diritto di esserlo in un Governo libero. D'altra parte, si accrescerebbero le attribuzioni contenziose del Consiglio di Stato, senza che però si avesse avuto mai pensiero di risolvere il problema dei tribunali amministrativi. In somma, son desse vere riforme, improntate d'un proprio carattere, non più pedissequae di vecchi sistemi, espressione e retaggio di ben diversi Governi, di ben diverse ed illiberali istituzioni, o sono in vece *ritocchi* ed anche buoni, ma sempre tali?

Altri ne giudichi — Osserverò soltanto che, nelle riforme tutte, spesso ci s'incontra in ostacoli di fatto insormontabili. Le riforme non vanno per salti, ma sì per graduale miglioramento; e nel passaggio dal-

(1) Art. 2, alin. ult. Prog. leg. Istituzione del Ministero del tesoro (27 marzo 1877, n.º 87).

L'antico al nuovo mille interessi si collegano, di che bisogna andare ben cauti e circospetti. Bene è facile proporre un'innovazione, ancorchè scientificamente meriti questo nome, ancorchè prenda le mosse da condizioni di fatto, ancorchè sembri condurre a risultamenti migliori. Ma non è così facile per chi, assumendone la responsabilità, debba attuarla, che non ne vegga il danno immediato e certo, più che non speri nel bene avvenire. Donde, e i parlatori eterni, e gli eterni maestri di prudenza — e gli uni e gli altri per fermo giovano in diversi modi, quantunque entrambi costituiscano due estremi del pari viziosi.

Ma se un istituto amministrativo, per es. fosse sconveniente o falso o contraddittorio nel suo principio; qualunque riforma vi si facesse e per quanto acconcia, ma che non fosse *ab imis*, potrebbe mai bastare?...

Ritorniamo intanto alle attribuzioni della Corte, che distingueremo: in *costituzionali, amministrative e giudiziarie*.

30.

Quanto alle prime, la Corte dei conti:

- a) Appone il *visto* e fa registrazione di tutti i decreti reali, da qualunque ministero essi provengano (1).
- b) Fa il riscontro delle spese dello Stato (2).
- c) Verifica i conti di ciascun ministro, confrontandoli con il conto generale del Ministero (3).

L'importanza di un tanto ufficio, l'importanza della registrazione dei decreti reali tutti è ben chiara. È

(1) Art. 13 leg. 14 agosto 1862.

(2) Art. 10, alin. 1.º leg.

(3) Art. 28. 29.

questo uno de' più efficaci espedienti d' un Governo libero, e la migliore delle guarentigie per mantenere l'osservanza delle leggi ed il rispetto allo Statuto. È del pari una speciale cautela in ordine all'amministrazione finanziaria: stantechè sono presentati eziandio alla Corte (1) onde vi apponga il *visto* e li faccia trascrivere ne' suoi registri, tutti i decreti od atti ministeriali importanti una spesa, salvo quelli che non eccedano per una sola volta la somma di 2000 lire. E con ciò la Corte vigila rigorosamente che le spese non superino le somme stanziata nel bilancio, e che, per essere esaurita la cifra assegnata in ciascun *capitolo*, non si faccia trasporto vietato dalla legge, non applicando legalmente le somme alle spese prescritte, e che, in fine, la liquidazione e il pagamento sien conformi alle leggi ed ai regolamenti di amministrazione pubblica. Sono presentati alla Corte tutti i decreti app. vanti contratti, o che autorizzino nomine, promozioni, trasferimenti di pubblici funzionari, e i mandati e gli ordini di pagamento.

La Corte fa di regola il riscontro *preventivo*, oltre al *posteriore* ed alla registrazione *con riserva*, tranne le eccezioni stabilite dalla legge di Contabilità dello Stato (2). Ed il rifiuto della Corte è assoluto e annulla l'atto, soltanto pe' *mandati* pei quali sarebbe esaurita la somma stanziata nel capitolo cui si riferiscono, e pe' quali ci sarebbe irregolare *imputazione* del bilancio (3).

L'importanza, in vero, di questo ufficio della Corte dei

(1) Art. 19.

(2) 22 aprile 1869 — Pei mandati derivanti da spese fisse, da contratti, da spese di giustizia e vincite al lotto, si esercita il riscontro posteriore. In tal caso, il riscontro preventivo è fatto dai ragionieri de' vari Ministeri stessi, i quali emettono i mandati che la Corte confronta mensilmente.

(3) Art. 50 leg. cit. 22 aprile 1869 — Art. 49 Prog. leg. relativo.

conti è di per sè evidente. Ma non così può dirsi del metodo onde a tal sindacato si procede; ma non così un tal sindacato corrisponde ne' suoi risultamenti pratici e ne' suoi effetti.

Incominciamo dal metodo—Un decreto regio, adunque, un decreto o un provvedimento ministeriale, pria che possa eseguirsi, si trasmette coi rispettivi titoli e documenti alla Corte, perchè vi apponga il *visto* e ne faccia registrazione. Or se la Corte riconosce che quel decreto o atto abbia violata una legge od un regolamento, ricusa il *visto*, facendone deliberazione motivata, e rimettendo il tutto al ministro cui spetta, il quale o s'acqueta, o persiste nel suo provvedimento, sottoponendo in quest'ultimo caso la deliberazione della Corte al Consiglio dei ministri. E questo, o conferma la deliberazione della Corte, o, facendo ragione al Ministro, approva, come nel più de' casi, l'esecuzione del provvedimento. Si fa allora un nuovo rinvio alla Corte, la quale di nuovo esamina l'atto amministrativo (1) e la deliberazione del Consiglio dei ministri, e, se persiste ancora nel suo rifiuto, registra l'atto, e vi appone il *visto con riserva* (2). E dopo tanti andirivieni e giri e rigiri tanti, l'atto si mette ad esecuzione, e in nome della sempre invocata responsabilità ministeriale (3), di cui teoricamente non v'è cosa più utile, nè più bella, nè in pratica, più illusoria e vana.

Or si dimanda: il riscontro *preventivo* della Corte risponde nel fatto a qualche cosa, ovvero soltanto si riduce ad inutile quanto complicato congegno, senza effetto

(1) La Corte dei conti in questa nuova revisione potrebbe riconoscere il suo torto, ovvero potrebbero essere cessati, in questo frattempo, i giusti motivi di rifiuto.

(2) Art. 14.

(3) Art. 15.

alcuno pratico, con danno inevitabile alla speditezza dell'azione amministrativa, e con *invasione* sull'autorità ministeriale stessa, *invasione* da non potersi giustificare nel suo principio, e; quel che è peggio, da non riuscire a nulla nelle sue conseguenze? Molto discordi sono in proposito e opinioni degli scrittori e le diverse legislazioni. Ma quel che sembrami affatto incompatibile si è, lo ammettere il riscontro preventivo, e il limitarlo poi in modo, da non aversene più alcuno effetto. Si vuole il riscontro preventivo? che sia desso efficace e serio. Non si può ammetterlo, e si è costretti a restringerlo al minor numero dei casi, a sottoporlo sempre (com'è naturale) all'azione governativa? che si abolisca del tutto, anzichè ridurlo illusorio quanto inutile impaccio. Avesse almeno sancito la stessa legge che stabiliva il riscontro preventivo, che, in qualunque caso, gli atti tutti di Governo non registrati dalla Corte, non avrebbero potuto avere più corso. Nè dico già che sarebbe stata questa una disposizione commendevole. E di certo, si sarebbe accordata alla Corte un'autorità ed un potere ch'essa affatto non rappresenta nel modo ond'è costituita. Ed anche astrazion fatta da ciò, anche ritenendo la Corte dei conti qual parte del potere giudiziario, o, come piuttosto a me sembra, qual emanazione del potere legislativo, si sarebbe incorsi nel grave sconcio dell'*invasione* dei poteri, cosa manifestamente contraria allo Statuto. — Si fosse pure ammesso, come si ebbe a proporre nella nostra Camera Elettiva (1), che gli atti o decreti ricusati dalla Corte registrare *più non si dovrebbero*, ma rimettere all'esame ed al giudizio del Parlamento. E certo la proposta, sebbene non mancasse di un aspetto

(1) Ved. Tornata 22 novem. 1865.

lusinghiero, confermava del pari la sottomissione del potere esecutivo, nella sua sfera d'azione, al potere legislativo stesso, e, per qualche circostanza pratica, avrebbe incontrati, io credo, non pochi inconvenienti. Ma almeno il riscontro preventivo, ancorchè sempre contrastabile in teoria e nel suo principio, sarebbe stato giustificato nelle sue pratiche conseguenze e ne' suoi effetti. Al principio certamente poco accettabile della limitazione dell'autorità governativa, e dell'intromissione dell'autorità parlamentare o giudiziaria — secondo il diverso aspetto che assumerebbe la Corte dei conti — avremmo almanco potuto opporre un bel numero di decreti incostituzionali di meno, e di mancate infrazioni del bilancio, le quali — come fu detto nella nostra Camera (1) — avrebbero trovato «un muro di bronzo nella Corte dei conti responsabile alla sua volta di ogni violazione delle leggi». Ma, secondo il sistema vigente, a che si riduce alla fin fine questo riscontro preventivo? In generale, la Corte dei conti avrà un bel ricusare il suo *visto*, avrà un bel richiamarsene al Consiglio dei ministri, ma nello stesso tempo prevederà, io credo, la soluzione del conflitto. E allora? E allora la Corte dei conti fa una dignitosa ritirata, e appone il visto *con riserva*. Se questa non è attribuzione poco seria per un corpo così elevato, per istituto sì insigne, io domando qual sia! — Ond'è, che il riscontro preventivo può farsi spesso strumento di gara e d'inutile attrito fra la Corte dei conti e il Ministero, mentre non lascia di produrre maggior lentezza, maggiore complicazione e maggiore inceppamento negli atti tutti di Governo. Ma, d'altra parte, il riscontro preventivo, com'è costituito per la nostra legge, dà mag-

(1) 22 novem. 1865.

giore efficacia al sindaco stesso della Corte, stringe l'amministrazione all'osservanza delle leggi, tutela gli interessi del parlamento? È questa l'unica ragione e di tutta importanza, che si potrebbe addurre in sostegno. Ma di regola è manifesto che il riscontro preventivo, secondo la nostra legge, non possa avere l'altro effetto pratico di quel che si abbia il *riscontro posteriore*: imperocchè gli è chiaro, che un atto ministeriale o un decreto regio non sia, di regola, impedito dal riscontro preventivo della Corte. L'atto ministeriale o il decreto regio ha di già avuto corso, prima che il Parlamento ne abbia potuto avere conoscenza; prescindendo ancora se di tali cose il Parlamento in sul serio si occupi. Pertanto, qualunque riscontro che la corte dei conti faccia, non equivale che a un solo, cioè a dire, al riscontro posteriore, sia *affermativo* o di approvazione, sia, *negativo o registrazione con riserva*; se si vuole giustamente mantenere il principio, che l'opposizione della Corte non toglie la libertà del ministro, e che la responsabilità del ministro non viene mai ad essere menomata dall'operato stesso della Corte (1).

Se non che — può dirsi — che col riscontro preventivo della Corte siasi voluto, se non altro, rendere più grave la responsabilità dei ministri, e più severo il giudizio del Parlamento. Se di regola — può dirsi — il riscontro preventivo è inefficace, e l'atto ministeriale si mette sempre ad esecuzione; un ministro che sia già stato avvertito per il rifiuto della Corte della illegalità dell'atto, se si impegni a sostenere il suo provvedimento, si costituirà di certo maggiormente responsabile. E se pur ciò non fosse, il riscontro preventivo sarebbe sempre un avviso ed una guarentigia pel ministro.

(1) Art. 15 cit.

Ma se ben si osservi, ciò prova il bisogno d'un riscontro preventivo per certi atti di Governo, ma non induce la conseguenza che questo riscontro preventivo sia posto fuori l'amministrazione. Il riscontro preventivo della Corte è sempre subordinato alla libertà e responsabilità del ministro. Il ministro non è meno responsabile di un atto che la Corte abbia preventivamente approvato (1). Ora, se ne' suoi effetti, il riscontro preventivo della Corte non può equivalere che ad un riscontro preventivo posto nel centro dell'amministrazione, a che giova porlo fuori l'amministrazione stessa? Nè gli è ciò indifferente, se il riscontro preventivo, posto fuori l'amministrazione, produce lentezza, complicamento, gare, sciupio di tempo e di fatica. Che se poi, com'è a desiderarsi, la Corte dei conti perdesse ogni carattere di dipendenza dal potere esecutivo, tanto più non saprebbe comprendersi, secondo i nostri principi costituzionali, come mai il potere esecutivo, pria di compiere qualche atto di sua stretta competenza, dovesse domandarne l'approvazione, sia anche per formalità soltanto, al potere legislativo o al potere giudiziario: chè la Corte dei conti non potrebbe in vero costituire un potere a sè, ma una dipendenza da uno di questi due poteri. — La responsabilità del ministro si renderà più grave?.... Non c'illudiamo! Un ministro che metta in corso un atto illegale, un ministro che faccia una spesa in violazione del bilancio, due moventi può avere nel suo operato: o l'arbitrio e la fiducia e certezza dell'impunità, o un'alta ragion di Stato, un'imperiosa esigenza della cosa pubblica, per cui il *summum jus* può divenire *summa injuria*, per cui vi ha una legge superiore a tutte le leggi scritte, in nome della quale il ministro può giustificare i

(1) Art. 15 cit.

suoi provvedimenti in faccia a chicchessia, e riceverne anche meritata lode. Il dire che il ministro non conosca la violazione che commette, non è argomento valido. E ad ogni modo, anche in aiuto e guarentigia del ministro, ammettiamo ogni riscontro preventivo nel centro stesso dell'amministrazione. Ciò posto, a che giova il riscontro preventivo della Corte? No, non è il riscontro preventivo cui bisogna attendere, ma la responsabilità dei ministri che bisogna ridurre ad attuazione. Per supplirvi si sono fraposti mille inciampi, e si è voluto complicare maggiormente l'organismo intrigato abbastanza dell'amministrazione (1), ma senza alcun utile risultamento, il che prova l'inefficacia del sistema. Il ministro abbia in ogni suo ufficio tutti gli aiuti, tutti i consigli, tutti i riscontri preventivi possibili, ma nel proprio cerchio della amministrazione stessa. Poscia sappia che la sua azione sarà sindacata, in nome del Parlamento, da un alto Collegio fermo ed inflessibile alle leggi. Sappia che, se l'Assemblea legislativa rifugge per sua natura da un rigoroso esame, e da un severo e costante sindacato, c'è una Corte dei conti in quella vece, e un' apposita Corte di Giustizia, innanzi a cui potrà essere chiamato a rispondere giudizialmente. E sappia questo in somma: — ch'è tanto libero, quanto responsabile.

(1) « Nulla di meno semplice delle nostre leggi, e dei mille regolamenti che si trascinano dietro. I rapporti tra le varie amministrazioni vi si intralciano con una folla di congegni, di roteggi, di controllerie, da non potersi immaginare le più fitte, e vane, e impacciose. Tutto è preveduto, tutto sindacato, tutto proibito, con tanta minuzia di formalismo che in fine tutto riesce impreveduto, tutto non sindacato, tutto permesso ». (PAOLO LIOV, *Elettori e Deputati* — Milano 1874 — pag. 179).

31.

Ci conforta a non ammettere il riscontro preventivo della Corte, l'osservare che per successive disposizioni sia stato costantemente e sempre più ristretto ne' suoi limiti. Così per la legge accennata 22 aprile 1869. Si vide infatti e di leggeri che molte spese, per la loro urgenza, fossero prima eseguite, e poi giustificate alla Corte. — E già la legge stessa 14 agosto 1862, con l'eccezione fatta al riscontro preventivo pei decreti ed atti non eccedenti per una sola volta le duemila lire, ne avvertiva la difficoltà dell'attuazione. Certamente si fece questa eccezione per la molteplicità di cotali decreti e di cotali atti. Ma la stessa ragione che consiglia il riscontro preventivo della Corte per un decreto importante la somma di ventimila lire, noi consiglierebbe per venti decreti importanti ciascuno la somma di duemila lire?

Ci conforta a non ammettere il riscontro preventivo della Corte l'esempio degli Stati tutti d'Europa, tranne il Belgio e l'Olanda (1). E finalmente osserviamo, che il riscontro preventivo sarebbe abolito in parte dall'attuazione del nuovo Progetto ministeriale, 27 marzo 1877, n.º 85. In fatti per l'art. 10 Prog. «cessano le attribuzioni della Corte dei conti in ordine al riscontro preventivo (2) sui mandati di pagamento di spese dello Stato e di quelle del-

(1) Non avevano *riscontro preventivo* l'ex regno di Napoli e l'ex ducato di Toscana.

(2) Finora il riscontro preventivo è ammesso pei decreti reali in genere, e pei decreti ministeriali e regi importanti una spesa ecc. — secondo abbiamo osservato — come pure pei mandati fatti ne' limiti prescritti dalla legge di Contabilità dello Stato.

l'Amministrazione del Fondo pel culto » (1). Ed il riscontro preventivo è in vece affidato dal nuovo Progetto alla ragioneria generale dello Stato ed a ragionieri responsabili, in logica conseguenza del principio, che « il riscontro preventivo è un dovere, è una necessità dell'ordinatore, è un obbligo del riscontratore responsabile, e perciò appartiene di sua natura all'amministrazione » (2).

Se non che, l'abolizione del riscontro preventivo della Corte si limita soltanto, per lo stesso Progetto, agli ordini di pagamento, e resta sempre fermo pei decreti tutti regi e decreti ed atti ministeriali, secondo abbiamo accennato. Ma per me il principio non è che uno, nè può non valere egualmente in tutti i casi. La Corte dei conti non deve appartenere al potere esecutivo, non deve affatto dipenderne, e non deve far parte che d'un altro potere. Ma se fa parte di un altro potere, non può come che sia invadere il potere esecutivo. Il potere esecutivo dev'esser libero nella sua azione quanto rispondevole; il sindacato della Corte non può dunque ammettersi che *posteriore* all'azione amministrativa stessa. Vero è che, per la poca efficacia di fatto del sindacato posteriore della Corte, si può essere indotti a certi espedienti, che, al fin de' conti, riescono nel più de' casi inefficaci anch'essi. Ma il male bisogna guarire dalla sua origine, e non cercarvi indirettamente il rimedio con mezzi non sempre acconci.

Oltracciò, il riscontro preventivo sui pagamenti — osserva il Progetto — comprende un *sindacato o riscontro costituzionale*, quasi un esame d'ordine pregiudiziale sulla *causa* legale della spesa, sull'esistenza del fondo in bilancio, e sull'imputazione ai vari capitoli di esso. E questo sindacato o riscontro costituzionale, anzichè alla Corte dei conti,

(1) Ved. leg. 23 giugno 1874, n.º 1962.

(2) Relaz. Prog. leg. 27 marzo 1877, n.º 85 — I, pag. 3 —

si è creduto potersi affidare al Consiglio del tesoro, istituito nel nuovo Ministero (1); cosicchè, mentre il sindacato amministrativo viene esercitato dalla ragioneria generale (2), che farebbe anche parte del Ministero del tesoro (3); il sindacato costituzionale sarebbe esercitato dal Consiglio del tesoro, composto di membri del Consiglio di Stato, e di membri della Corte dei conti.

Abbiamo fatto appena un cenno sul riscontro preventivo in generale. Ma se un riscontro preventivo costituzionale ci deve essere, io non so, in verità, quanto sia efficace il privarne la Corte dei conti, per investirne il Consiglio del tesoro. Vero è che « se il riscontro costituzionale si distingue razionalmente e per virtù di legale astrazione, dall'altro relativo alla giustificazione e liquidazione della spesa, l'esperienza ha mostrata la grande difficoltà di distinguerne l'esercizio pratico, senza accrescere la complicazione e gli indugi del servizio » (4). Ma non si comprende di leggieri come mai, se è giusto e convenevole che sia indipendente dalla influenza e dalla autorità del potere esecutivo l'esercizio di quella parte del riscontro che dicesi *costituzionale*; cotesta indipendenza, di cui la Corte dei conti ha dato finora costante e splendido esempio, possa poi ottenersi per mezzo del Consiglio del tesoro (5).

Il Consiglio del tesoro è un corpo i cui membri durano in carica cinque anni, potendo essere riconfermati, e da scegliersi dal potere esecutivo (6). Or — ponendo sempre una quistione di massima — come mai può concepirsi un

(1) Ved. art. 6 Prog. leg. 27 marzo 1877, n.º 87.

(2) Ved. leg. cit. 22 aprile 1869.

(3) Ved. Prog. leg. 27 marzo 1877, n.º 87, art. 3.

(4) Relaz. Prog. leg. 27 marzo 1877, n.º 85 — I, pag. 2.

(5) Relaz. cit. pag. 3.

(6) Ved. Prog. 27 marzo 1877, n.º 87, art. 6, 7.

sindacato costituzionale indipendente davvero ed efficace in un collegio amovibile, che per innumerevoli vincoli è stretto al potere esecutivo ed all'amministrazione? in un collegio, in somma, che è nel seno dell'amministrazione stessa?

Ponendo sempre la quistione di massima, abbiamo notata la sconvenienza che la Corte dei conti, mentre ha un sindacato sull'azione del Governo, possa come che sia dipenderne. Eppure, la Corte dei conti ha più d'una delle guarentigie d'inamovibilità e d'indipendenza. Potrebbe dirsi lo stesso pel Consiglio del nuovo Ministero del tesoro? A mio avviso, il sindacato del Consiglio del Ministero del tesoro non può ad altro ridursi che ad un sindacato puramente amministrativo. Nè questo sindacato amministrativo, superiore all'altro della ragioneria generale, sarebbe di poca importanza, se, risparmiando alla Corte dei conti ogni riscontro preventivo, lasciasse a questa istituzione una fisionomia tutta propria, alleviandole il peso delle tante incombenze che la schiacciano. Il sindacato del Consiglio del Ministero del tesoro dovrebbe, a mio credere, segnare un passo alla totale trasformazione della Corte dei conti; trasformazione, per cui si venisse ad affermare una volta il vero scopo e l'essenza costituzionale della Corte; trasformazione informata al solenne principio di libertà e di responsabilità ministeriale.

Vero è che « la responsabilità ministeriale è il più bel quesito del governo costituzionale ma che finora è rimasto insoluto » (1). Ma per quanto difficile il quesito, per altrettanto io credo se ne debba cercare con maggior cura la soluzione. Chè « senza dubbio — diceva il nostro Pellegrino Rossi — nelle sfere delle sue attribuzioni (il potere esecutivo) ha bisogno d'indipendenza, altrimenti la separa-

(1) Ved. discuss. in Senato della leg. 14 agosto 1862, n.° 500.

zione dei poteri sparirebbe. Ma questa indipendenza deve conciliarsi con serie guarentigie per il paese: imperocchè (il potere esecutivo) ha maggiori mezzi materiali per commettere abusi. La responsabilità morale, indiretta, a cui l'uomo non isfugge giammai, qui non basta; bisogna la responsabilità *legale*: questa si concilia, in somma, e forma un tutto col principio d'inviolabilità regia, *qui se trouve d'autant plus à l'abri que la responsabilité ministérielle est plus fortement établie* » (1).

32.

Ora il sindacato della Corte sulle spese, sia *preventivo* o *posteriore*, sia *amministrativo* o *costituzionale*, l'accertamento, il confronto e la registrazione de' conti dei ministri, la registrazione dei decreti reali, devono avere una efficacia, un risultamento pratico, una sanzione. — Come a ciò si provvede (2)?

« La Corte (dice la legge 14 agosto 1862, art. 18) in gennaio di ogni anno comunica agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite *con riserva*, accompagnato dalle deliberazioni relative ». Ma per la legge del 15 agosto 1867, questa comunicazione deve farsi ogni quindici giorni al Parlamento. E quanto ai conti consuntivi dei ministri, la ragioneria generale, riscontrati i conti di ogni singolo ministro, che devono esserli trasmessi non più tardi del mese di aprile successivo al termine dell'anno finanziario (3),

(1) *Cours de Droit Constitutionnel* ecc. tom. IV, loc. 103, pag. 369 — Parigi 1867. —

(2) Il *Prog.* di leg. ministeriale non fa innovazione alcuna in ordine al visto e registrazione dei decreti reali e ministeriali, e sul sindacato e revisione posteriore della Corte.

(3) Ved. leg. cit. 22. apr. 1869.

e fatto il rendiconto generale dell'amministrazione, non che delle operazioni tutte finanziarie e dello stato patrimoniale, trasmette il tutto alla Corte. Questa, a sezioni riunite, verifica i conti, ne accerta i risultamenti, ne fa i confronti del conto generale co' conti speciali, e dell' uno e degli altri con la legge del bilancio, ne richiede i documenti necessari, e, fatta la sua relazione, rimette ogni cosa al Ministro della finanza. Ed il Ministro presenta al Parlamento il rendiconto col relativo progetto di legge per l'approvazione o *assetto definitivo del bilancio*, insieme ad una relazione della Corte, e in cui la Corte espone: i motivi del visto con riserva, le sue osservazioni sul modo onde le varie amministrazioni si sono comportate, le variazioni o riforme che crede opportune a regolare l'andamento dell'amministrazione finanziaria.—E ciò quanto alla vigente legge sulla Corte dei conti di concerto alla legge di Contabilità dello Stato. Nè il Progetto ministeriale vi arrecherebbe altre riforme, tranne le modificazioni proposte per la legge di Contabilità, 22 aprile 1869, per le quali l'anno finanziario (1) incominciando col 1.º febbraio e terminando col 31 gennaio (2); il conto dovrebbe essere trasmesso alla ragioneria generale non più tardi del 15 marzo successivo al termine dell'anno finanziario. E non più tardi del susseguente 31 marzo il Ministro del tesoro, per cura del ragioniere generale, dovrebbe aver trasmesso alla Corte dei conti il rendiconto consuntivo delle amministrazioni di tutto lo Stato. Parimenti, la relazione motivata che fa la Corte dei conti al Parlamento, anzichè al Ministro della finanza, sarebbe trasmessa al Ministro

(1) Prog. leg. 27 marzo 1877, n.º 84 — Modificazioni alla legge 22 aprile 1869, n.º 5026, sull'amministrazione e la contabilità generale dello Stato — art. 24 alin. 1.º

(2) Prog. leg. cit. art. 63.

del tesoro, e da questo sarebbe presentata alla Camera (1).

Or bene, qual'è dunque l'importanza pratica di tanto sindacato? Qual'efficacia ha nel fatto il voto di *conformità* o *diffornità* alle leggi, dato dalla Corte sull'azione amministrativa? Come il Parlamento giudica delle registrazioni eseguite *con riserva*?

E qui incomincian le dolenti note! . . . Pur troppo un'Assemblea legislativa rifugge d'ordinario da un lavoro assiduo e paziente: essa non vive che di forti emozioni. Com'è a sperarsi che il Parlamento faccia l'esame ed il giudizio di tanti e tanti volumi di registrazioni con riserva? Che se pure un tale esame, un tal giudizio fosse a presumersi, esso non verserebbe che sull'insieme dell'amministrazione generale e complessiva dello Stato; e ad ogni modo, sarebbe troppo ingenuo il credere nella severità d'un tal giudizio: sendo la storia parlamentare ricca ognora di *sanatorie*, ognora stimolatrici di novelli arbitri. Quanto talvolta i fatti corrispondano a' principi, non sarebbe disutile il ricercare. Quanto la nostra Camera abbia esercitato ed eserciti con sollecitudine questo ufficio, io non saprei davvero. Sanno tutti però se sieno stati numerosi gli clenchi delle registrazioni di atti di Governo ritenuti dalla Corte inammissibili, e che pure abbiano avuto corso per decisione del Consiglio dei ministri. Sanno tutti quanto sia stata talvolta frequente la effettuazione di nuove e maggiori spese non stabilite nel bilancio, nè provvisoriamente autorizzate per decreto regio, e quanto acerbe ne sieno state le rimostranze della Corte. Sanno tutti finalmente, che la Camera elegga una Commissione, incaricata d'eseguire un'inchiesta parlamentare per gli atti e decreti vidimati con riserva. Del resto non si ha conoscenza.

(1) Prog. leg. cit. art. 65 — Ved. anche Prog. leg. 27 marzo 1877, S. n. 5, art. 8.

Ora, se abbiamo posto il principio dell'abolizione di ogni riscontro preventivo per sempre meglio affermare la libertà dell'azione del Governo, ma in base sempre alla responsabilità amministrativa; ne consegue che questa responsabilità organizziamo in modo, da trovare in essa la più sicura guarentigia di quella libertà, che all'azione amministrativa vorremmo accordata. Il ministro dev'esser libero, perchè di fatto responsabile: dunque la responsabilità è la condizione in forza della quale la libertà stessa può esistere. Ma se questa responsabilità lasciassimo sempre nel fatto illusoria, ovvero, se questa responsabilità ministeriale, per peculiari sue contingenze, non potesse per poco ridursi ad attuazione; il principio che abbiamo stabilito non reggerebbe: non potendo esso sussistere che in virtù di conseguenze che non determineremmo, o che non potremmo affatto precisare. Meglio sarebbe allora ammettere ogni riscontro preventivo possibile e il più rigoroso, ogni cautela e la più previdente, possa pure degenerare in lentezza e pastoia. Ecco dunque un punto vitale della questione. Ed ecco per la colleganza delle cose e per il nesso delle idee, esser condotti alla responsabilità amministrativa, e più particolarmente alla responsabilità dei ministri, la quale è appunto la base e la premessa che bisogna tenere ben salda — Ma di ciò non potrò occuparmi che di passaggio.

La *responsabilità amministrativa* sotto due aspetti può considerarsi, cioè a dire: in ordine agli ufficiali pubblici inferiori, ed in riguardo a' ministri. Quanto ai primi, crediamo esatto il principio — che la responsabilità d'ogni ufficiale pubblico debba essere: *diretta, personale, immediata, ed in proporzione all'ufficio ed alla libertà d'agire, quanto sancita dalle leggi, ed attuata da un' autorità in-*

nanzi a cui i cittadini possano *liberamente* (1) ricorrere contro ogni abuso di potere, e la quale imparzialmente ed in modo efficace tuteli e guarentisca tutti. Io qui prescindo dalle tante particolarità importantissime, che, in materia siffatta, il legislatore dovrebbe osservare scrupolosamente, guidato da quel buon senso pratico che forma la prerogativa la più caratteristica dell'uomo serio di Stato. Io qui prescindo dal precisare ciò che debba costituire la responsabilità dell'*agente* — cosa anche questa sottile assai: dovendoci soprattutto riguardare da una responsabilità eccessiva, e dal far cadere questa sull'effetto dell'*azione*, anzichè sul merito dell'azione stessa. Prescindo finalmente dall'esame — se la competenza o l'*autorità* innanzi a cui il cittadino possa provocare il giudizio, debba in ogni caso accordarsi a' tribunali ordinari, oppure ad una vera Corte di Giustizia Amministrativa, la quale (e certo non intendo alludere al Consiglio di Stato) posta fuori l'amministrazione, ne fosse del tutto indipendente nel suo organamento e ne' suoi uffici. — Mi sembra poi doversi ritenere fermamente, che un'efficace responsabilità amministrativa sia anche un bene per l'amministrazione pubblica, la quale così otterrebbe maggiore guarentigia de' suoi agenti, e sia anche un bene per gli agenti stessi, per la nuova dignità e forza che ne acquisterebbero. Facciamo voti quindi che in Italia

(1) Un tal sistema vige in Inghilterra, in America e nel Belgio; mentre in Francia, nella Spagna, o finora in Italia prevale il sistema opposto — o dell'*autorizzazione* dell'autorità amministrativa perchè si possa chiamare in giudizio un pubblico funzionario, o dell'*assorbimento* della responsabilità degli agenti inferiori nella responsabilità del ministro. E si osservi che, sovente in Francia il decreto 19 sett. 1870 del Governo della difesa nazionale abrogasse l'art. 75 della Costituz. dell'anno VIII, articolo che stabiliva l'autorizzazione del Consiglio di Stato; tuttavia si hanno sempre gli stessi effetti. Ed in vero, ogni ufficiale pubblico inferiore può sottrarsi facilmente all'azione dell'autorità giudiziaria, presentando un ordine per

si voglia anche a ciò provvedere (1). Per altro, una bene organizzata responsabilità degli agenti inferiori del Governo ne appianerebbe la via all'attuazione della responsabilità dei ministri. Quanto sia inefficace e incoerente il cumulare tutta la responsabilità amministrativa sul povero capo dei ministri — veri capri espiatori di falli altrui — è ad evidenza manifesto. Ma peggio ancora che ciò ne moltiplichi gli ostacoli per tradurre in fatto e determinare la responsabilità dei ministri — Dessa in vero è un tal peso... che certo li schiaccerebbe, se provvida una mano non venisse a pararne il colpo! Ma, organizzando in miglior modo la responsabilità amministrativa, e più convenevolmente distribuendola, e definendo meglio la responsabilità de' ministri, potrebbe giungersi a tanto, da determinare e formulare questa in una legge organica speciale? A molti non sembra, e per l'indole stessa della responsabilità ministeriale, e per la difficoltà del criterio a stabilire gli eccessi e gli abusi di potere ed a sancirne le pene (2).

Il dubbio è in verità fondato, ma non mi sembra meno eccessivo. — Se i ministri coi loro atti e colle loro omissioni attentassero alle guarentigie costituzionali, o ledessero i diritti più sacri, i più vitali e manifesti interessi dei cittadini, non si avrebbe in questo un principio sintetico, che comprenderebbe la responsabilità tutta ministeriale?

Se non che, v'ha chi osserva — essere in tal caso una legge speciale sulla responsabilità dei ministri, se non altro, del tutto inutile: potendoci rimettere in sì importante ma-

iscritto del suo superiore, in cui si dichiara che l'ufficiale pubblico sia coperto dalla responsabilità del ministro.

(Ved. MANNA-TELESIO, Op. cit. app. al §. 6, lib. 2, sez. 4, pag. 346).

(1) Sulla *responsabilità dei pubblici funzionari*, ved. Prog. leg. e relazione MANCINI — 26 novem. 1876 —

(2) Ved. SCOLARI, Op. cit. pag. 285.

teria al diritto comune (1). E certo che, nel formulare la legge in proposito, il legislatore s'ispirerebbe sempre al diritto comune. Ma da ciò può inferirsene che basti il diritto comune? Basterebbe forse a reprimere tante azioni od omissioni gravi, gravissime dei ministri in ufficio, le quali non costituiscono reato, non solo per l'universalità de' cittadini, ma nemmeno pei pubblici ufficiali in genere? Per altro, cosa importa che il diritto comune contempra il reato e la pena, se l'accusa ed il giudizio, se pure il mezzo di provare il reato e di applicare la pena è fuori affatto il diritto comune? Eccezione questa, e giustificata dall'esigenza delle cose, e da tutti gli scrittori indistintamente ammessa, ed in tutti gli Stati, bene a ragione, mantenuta. E quindi tutto induce a che l'importantissima materia della responsabilità ministeriale sia regolata da una legge organica, complementare dello Statuto (2). — Nè basti definire i reati e sancire le pene, fa mestieri altresì d'un tribunale competente, e, quel che più preme ancora, d'una procedura analoga. Non si hanno in proposito che tre soli articoli nello Statuto, nei quali e si proclama in massima la responsabilità de' ministri (3), e se ne determina l'accusatore (4), e si stabilisce il tribunale (5). E que-

(1) Ved. BONAST, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici* — Bologna 1874.

(2) Hanno questa legge organica speciale: la Svezia, il Baden, l'Assia Darmstadt, la Norvegia, la Baviera, la Svizzera, la Danimarca, l'Olanda, la Grecia, l'Austria. È stata tentata, senza successo alcuno, in Francia, in Italia, nel Belgio. Ed ultimamente in Italia, con decr. 26 febr. 1878, in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Guardasigilli, Ministro di grazia e giustizia ecc. on. MAXERISI, istituiva una Commissione per lo studio e la compilazione di un progetto di legge sulla responsabilità ministeriale. Ch'io sappia, non è stata neppure tentata questa legge in Inghilterra e negli Stati Uniti.

(3) Art. 67 STAT.

(4) Art. 47 STAT.

(5) Art. 36 STAT.

sto tribunale è il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia. Certamente, il sistema di accordare una tal funzione giudiziaria ad un corpo politico qual'è il Senato, è comune a molti altri Stati (1), è d'un carattere storico antichissimo, e, malgrado le sue imperfezioni nè lievi nè poche, in cotal modo accettabile. Tuttavia, nulla toglie che si possa discutere e studiare — se tal funzione giudiziaria convenga meglio a qualche altro Collegio o Giurì nazionale.

E per altro si osservi, che il Senato non rappresenti in tutti gli Stati la cosa identica: chè la Camera dei Lords è una vera Corte Suprema di Giustizia con giurisdizione civile e criminale, ed il Senato americano — per es. — è cosa ben diversa dal nostro: essendo i senatori temporaneamente eletti per mandato stesso del popolo, ed essendo limitato il numero.

Non pregiudicheremo una questione così difficile. Ma non sarebbe egli importante assegnare le norme ed i criteri per l'istituzione d'una Suprema Corte di Giustizia, che recasse in atto la responsabilità de' ministri? — E allora la Corte dei conti, compiuto il sindacato che le spetta sull'azione del potere esecutivo, nel caso d'infrazione alle leggi, potrebbe, in nome del Parlamento, rimetterne il giudizio ad una tal Corte di Giustizia. Ma prescindendo anche da ciò, parmi affatto indispensabile che il Parlamento, con la maggior possibile diligenza ed

(1) Nel Belgio l'ufficio di questo tribunale è affidato alla Corte di Cassazione. E il Re non può far grazia al ministro, all'infuori che la grazia non venga domandata da un voto delle due Camere.

La Costituzione poi del 1848 istituiva in Francia un'Alta Corte Speciale di Giustizia, modificata nel 1852, secondo le forme del nuovo Governo. — Ma oggi, per l'art. 9 della leg. 25 febr. 1875: « Le Sénat peut être constitué en Cour de Justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État ».

energia, sindachi tutti quegli atti dalla Corte dei conti rimessi al suo giudizio. Chè «la responsabilità promessa, e sempre invocata, ma non mai organata, non è soltanto la negazione di un bene, ma pur un male d'assai positivo: potenza ayida, assorbente, fascinante, che risiede al fondo del nostro Governo, come la vertigine nel fondo di un abisso, e che dà all'amministrazione, su tutto ciò che la circonda, una forza di attrazione irresistibile, potestà arbitraria la più pericolosa, perchè si prevale della mancanza d'una legge. Fintanto che perdura cotesto inesauribile pretesto di eccessi e d'invasioni di potere, ogni momento il danno politico si accresce, e con esso il timore di porvi riparo» (1).

33.

Passiamo ora alle attribuzioni amministrative della Corte dei conti, le quali si riducono:

- a) Alla vigilanza sulla riscossione delle *pubbliche entrate*.
- b) Alla vigilanza sulle *cauzioni* dovute dagli agenti contabili.
- c) Alla liquidazione delle *pensioni* competenti per legge a carico dello Stato (2).

Quantò alle pubbliche entrate, si trasmettono alla Corte— dopo verificati dalle competenti autorità amministrative— i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti che si fanno dagli agenti tutti del Governo nel corso dell'esercizio (3); i conti delle casse dello Stato con la indicazione dei valori

(1) DE GIOANNIS, Op. cit. — *Promio* — pag. CXII.

(2) Art. 10, 11.

(3) Art. 22.

e del modo onde sono rappresentati (1); le relazioni degli ispettori od altri ufficiali incaricati del sindacato, e quelle delle singole amministrazioni sul risultamento annuale della loro contabilità (2); i prospetti relativi alle situazioni ed ispezioni dei magazzini, ed alla gestione dei singoli agenti del Governo (3). E finalmente, per il nuovo disegno di legge sulla Contabilità Generale, ispirato ad un concetto più largo di responsabilità: — tutti gli agenti di riscossione qualunque essi sieno, e che abbiano maneggio qualsiasi di pubblico danaro, devono trasmettere alle amministrazioni da cui dipendono i prospetti all'uopo prescritti, ed all'intendenza di finanza, o al rispettivo ufficio compartimentale o provinciale, i conti debitamente giustificati della loro gestione, affinchè vengano inviati mensilmente alla Corte dei conti, insieme al conto generale della ragioneria dell'intendenza e dei detti uffici (4).

La Corte prende nota di tutto, e, riconosciuta qualche infrazione alle leggi od ai regolamenti, ne dà avviso ai ministri, salvo sempre a potere agire o provvedere, per mancanza o malversazione, contro il contabile in buona o mala fede. Ed a ragione, dovendo il contabile rispondere anche della sua colpa e negligenza. Il che vien meglio stabilito dalla legge vigente di Contabilità, 22 aprile 1869: imperocchè, «gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato (5), e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato. A tale effetto essi sono sotto-

(1) Art. 23.

(2) Art. 24.

(3) Art. 25.

(4) Ved. art. 35, 57 Prog. leg. cit. *Contabilità ecc.*

(5) Art. 61 leg. cit. 1869 — Art. 60 Prog. leg. relativo.

posti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto». Ma « questa giurisdizione — osserva il Tango (1) — è forse troppo larga ed indeterminata; e se di questi giudizi non se ne faranno, molti crederanno che inconvenienti non se ne verifichino: per me dico piuttosto che la via di provvedere è niente facile e meno sicura ». La vigilanza poi ch' esercita la Corte dei conti, non è a confonderla con l' ispezione e sindacato che ha ogni singolo ministro sui propri dipendenti. La vigilanza attiva e di fatto resta sempre all' amministrazione: nè la Corte può averne ingerenza; nè l' amministrazione può farsi schermo del sindacato della Corte. Ne consegue che la Corte dei conti — non dovendo per nulla intromettersi nell' amministrazione — non possa mai nel suo sindacato, nè piegarsi a scuse ed a spiegazioni di qualsivoglia amministratore o agente del Governo, nè attender mai a convenienze pratiche dell' amministrazione stessa — Ciò non è di sua competenza.

Attesa poi la natura di questa ispezione, che ha scopi generali, e riguarda l' andamento complessivo delle spese e delle entrate; l' amministrazione non può meno curare la vigilanza ed il sindacato proprio, per il quale essa provvederà come meglio reputi, e senza punto acquetarsi al solo sindacato della Corte. E quindi la vigilanza della Corte sui valori in natura o sulle materie custodite nelle casse e nei magazzini dello Stato (*comptes de matières*) si limita alla richiesta dei raggugli e prospetti relativi, senza che la Corte proceda direttamente ad ispezioni ed a visite. Un tal sistema — come abbiamo notato — è seguito anche in Francia, ed ha ottenuto

(1) *Archiv. Giurid.* cit. pag. 336.

il comune assenso de' più autorevoli scrittori (1): imperocchè, come tutti osservano, se si fosse accordata alla Corte dei conti ben altra ingerenza, si sarebbe invasa l'azione del Governo, menomata, almeno apparentemente, la responsabilità amministrativa, reso più difficile e grave il complicato organismo dell'amministrazione pubblica, e sempre più offuscato il principio a cui la Corte dei conti s'informa, principio, che dovrebbe questa fedelmente rappresentare sì nel suo organamento, come ne' suoi uffici e nelle sue attribuzioni. E per altro, la Corte dei conti ne avrebbe di molto scapitato nella sua dignità, e, al tempo stesso, difficilmente avrebbe potuto compiere con qualche efficacia così penoso incarico. — E qui si avverta che, sempre più coordinando gli uffici della Corte al principio dell'istituzione, ne sparirebbero le attribuzioni amministrative. Attribuzioni amministrative non può avere un Collegio, il quale estraneo all'amministrazione, deve seguirne l'andamento tutto, talvolta scendendo nei particolari, talvolta elevandosi agli ultimi risultamenti complessivi, onde il sindacato ne effettui nel modo il più generale e il più completo.

Ma per la vigente legge, e soprattutto finchè la Corte liquida le pensioni, non può farsi a meno di parlare di uffici amministrativi; e come tale, seguendo il sistema comunemente adottato, abbiamo fatto cenno — sotto il titolo di attribuzioni amministrative — della vigilanza della Corte sulle riscossioni e pagamenti eseguiti dagli agenti tutti dello Stato, sebbene non crediamo poter costituire di per sè questa vigilanza un ufficio ed un'attribuzione veramente amministrativa.

Quanto ora si è detto per la vigilanza della Corte sulle pubbliche entrate, vale altresì per la vigilanza sulle cau-

(1) Ved. MARTINELLI, Op. cit. vol. 2, pag. 109.

zioni. E la Corte non fa che apporre il visto agli atti con cui si *riduce*, si *trasporta*, o si *cancella* una cauzione (1). A tale effetto è trasmesso alla Corte l'elenco delle cauzioni, come pure l'elenco degli ufficiali sindacatori che hanno incarico d'invigilare sugli altri impiegati non tenuti a prestare cauzione (2). La Corte dei conti ha per tal modo tutti gli elementi materiali del sindacato. Qual sia poi l'importanza di un tale ufficio della Corte è manifesto: non potendosi avere nella gestione finanziaria guarentigia migliore di un regolare ed efficace sistema di cauzioni, che ci premunisca in parte di tanti pericoli, e renda nel fatto fruttuosa al possibile la responsabilità degli agenti dello Stato. E ciò appunto spingeva il De Moncloux a proporre, nel 1840, che lo Stato si avesse una garanzia reale come dai contabili, così pure dagli ordinatori. Cosa, per altro, evidentemente inammissibile, ma ragionevole e giusta — come osserva lo stesso Batbie (3)— ove la si consideri dal solo aspetto finanziario.

34.

Ci resta adesso a parlare delle pensioni, in quanto cioè sono liquidate dalla Corte: imperocchè non è qui il luogo di vedere se queste debbano essere riconosciute dalla legge quali veri diritti dei pubblici impiegati, o se convenga meglio, e sia più ragionevole abolire un sistema, sorretto è vero da uso costante e da inveterata consuetudine, ma che tuttavia non potrebbe sfuggire all'esame della scienza ed all'acume del legislatore. Sarebbe per verità di grande

(1) Art. 27.

(2) Art. 26.

(3) *Traité théor. et prat. de Droit Public et adm.* — Paris 1868 — tom. VII, 4.^{ème} part. § 543, pag. 602.

importanza, che sempre maggiori e più accurati studi si facessero in proposito: imperocchè non sarebbero di poco conto le riforme che verrebbe a conseguirne l'amministrazione pubblica. Per altro, l'abolire le pensioni (rispettando sempre i diritti acquisiti) apporterebbe l'aumento degli stipendi. E tutti sanno quanto ciò sia reclamato, soprattutto in una classe di funzionari, alla cui imparzialità e indipendenza sono affidati i diritti dei cittadini. E tutti sanno che una certa agiatezza è indipendenza! Ma l'aumento degli stipendi apporterebbe la riduzione degli impiegati. E che questi sieno ristretti al solo necessario, la è cosa davvero indispensabile, se non altro (e prescindendo da gravi considerazioni politiche) per la desiderata semplificazione e riforma dell'immane organismo amministrativo. Allora agli uffici ed ai pubblici oneri sarebbero sempre meglio scelti i più adatti: chè se un servizio pubblico è ben retribuito, ed a buon diritto potrà richiedersi l'equivalenza di capacità in chi l'eserciti (1). E d'altra parte, cesserebbe il bisogno d'una malintesa previdenza dello Stato sull'avvenire d'ognuno: principio tanto più funesto, quanto più talvolta potrebbe alimentare spensieratezza ed ignavia, e spegnere quello stimolo di virtù privata, senza di cui nè la propria libertà può mantenere, nè avanzare un passo nel miglioramento, un popolo che non senta tutta intera la responsabilità del suo vivere libero. Ognuno penserebbe meglio per sè, e con le proprie economie, anzichè lo Stato con le economie fatte sugli stipendi avesse a pensare per tutti; mentre è manifesto che gl'impiegati non possano godere ugualmente delle economie fatte dallo Stato, che pure son desse qualcosa che a

(1) Ed è ben nota la massima: — *Impiegati*

Pochi, buoni, e ben pagati.

tutti ugualmente appartenga, perchè corrispettivo del valore d'un servizio da tutti prestato, ed in forma di pensione riprodotto. — Ma non tocchiamo sì leggermente quistione cotanto grave (1). Certo poi che le pensioni, il cui carattere storico fu quello d'una semplice liberalità a discapito dell'erario, oggidì, bene o male regolate da ben altri criteri, costituiscano un vero diritto per i pubblici impiegati, i quali devono essere d'un tal diritto guarentiti, non altrimenti ch'è guarentito de'suoi diritti qualunque altro cittadino.

Per le pensioni adunque, secondo legge (2) acquistate,

(1) Ved. SCOLARI, Op. cit. pag. 301 e seg.

Ben si notino poi questi passi del MARTINELLI: «L'uniformità del sistema (sulle pensioni) è cosa di molto pregio, ma di pregio assai maggiore sarebbe la riforma del sistema medesimo, il quale ha il difetto di provocare una concorrenza artificiale ad una carriera privilegiata, vale a dire alla carriera dei pubblici impiegati; ha il difetto di sostituire l'intervento dello Stato alla previdenza degli individui; ha il difetto di menomare colla misura del tempo l'alacrità e la durata del servizio; ha il difetto di aggravare le finanze con un debito vitalizio, il quale si trasforma in un debito continuato, crescente e perpetuo; ha il difetto di condurre a ripetute delusioni confortando ad esagerate speranze. (Op. cit. vol. 1, pag. 45) . . . — Un sistema, che agli uomini dati ai pubblici ministeri fa con impazienza contare i giorni del servizio per uscirne col loro diritto appena suoni l'ora desiderata, non ha forse tutta l'efficacia desiderabile per confortarli in ogni tempo all'emulazione, allo zelo ed alla costanza. Inabili, giova rimandarli innanzi tempo con sacrificio dello Stato: abili e valenti, il governo avrebbe interesse di trattenerli anche trascorso il loro tempo, ma non può. (pag. 400).

(2) Le pensioni, tranne quelle poi militari, sono regolate dalla leg. 14 aprile 1861, e si acquistano: — o per 40 anni di servizio, o per 25 anni di servizio o 65 di età, o per soli 25 anni di servizio, quando per infermità si è divenuti inabili al medesimo, o si è stati dispensati dall'impiego, o collocati in disponibilità. E finalmente, prescindendo dalla durata del servizio e dell'età dell'impiegato, quando si è divenuti inabili per infermità o ferita riportata nell'esercizio delle proprie funzioni. — La liquidazione ha per base la media degli stipendi dell'ultimo triennio di servizio effettivo, e va commisurata in ragione inversa dell'aumento di stipendio.

GIORGIO ARCOLEO

Il sindacato sull'esercizio *

* In *“Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare”*, Napoli: Jovene, 1880

IL BILANCIO DELLO STATO

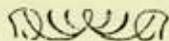
ED

IL SINDACATO PARLAMENTARE

PER

L'Avv. Giorgio Arcoles

Professore incaricato di Diritto Costituzionale
nella R. Università di Napoli



NAPOLI

PRESSO NICOLA JOVENE LIBRAJO-EDITORE

Via Roma, 397 e Trinità Maggiore, 39

1880

CAPITOLO IV.

Il sindacato sull' esercizio

1. — Fin qui la funzione ispettiva del Parlamento, che s'impone di tutto l'organismo del bilancio, lo esamina nelle varie parti, segna le linee secondo le quali si deve svolgere l'azione del governo. Ma quei limiti, efficaci che pagano nelle misure preventive, riescono fragili nel fatto: ogni funzione ha per se stessa lo stimolo a sconfinar, specialmente quando concentri in se tutte le forze del paese, disponga dell'esercito, della burocrazia, della finanza. Pur troppo ogni ministero è esposto al pericolo di lasciarsi illudere da alcune esigenze, dominare da alcune pressioni, solleticare da molte vanità, orpellate come bisogni del paese: ogni Parlamento è impotente a vigilare l'applicazione delle norme finanziarie, cosicchè il compito suo si riduce meramente politico e bisogna aspettare che l'esercizio si compia, che il ministero si ripresenti col nuovo bilancio, per constatare la retta o malvagia amministrazione. Pure anche qui non si avrebbe che un postumo, quindi inefficace rimedio, un voto di censura, sul ministero, che responsabile sempre moralmente, resterebbe incolume ed impune dinanzi al giudizio del paese. Il sindacato legislativo si restringe agli ordinatori non ai contabili: tutt'al più può accertare se le operazioni sieno regolari, non già se sieno reali. A ciò è necessario che un organo dello stesso potere legislativo eserciti quell'ufficio: donde la istituzione della Corte dei conti, sebbene questa abbia un altro compito nell'interesse ed utilità del potere esecutivo. Di qui il suo duplice carattere, falsato in parte dalla nomina esclusivamente regia, com'è in Italia, ricordo di tradi-

zioni assolutiste, che ricacciano e costringono l'istituto nella mera orbita esecutiva.

Un equivoco s'insinuò nella pratica, come nella scienza: quella, per non svincolarsi interamente dal passato, confuse il controllo sull'esecuzione con lo stesso potere esecutivo; questa lo considerò dal punto di vista amministrativo, obliando o delibando appena i rapporti costituzionali. Certo, il non retto indirizzo va non in tutto attribuito a incertezza di criteri o imperizia di legislatori: prevalsero vecchie abitudini, le quali, spostate e combattute acutamente e talora ingiustamente nel campo politico per esuberanza innovatrice e rivoluzionaria, si abbarbicavano occultamente e tenacemente nel campo amministrativo. Così avvenne che mentre la rivoluzione spazzò ordini antichi e ne creò, improvvisando, dei nuovi, in quanto concernevano forme di governo o congegni rappresentativi; la reazione si trincerò in alcuni istituti di natura amministrativa, senza mutare che il nome o qualche modalità nelle forme. Ed è una delle cause più gravi, e non bene avvertita, che ritarda in molti paesi del Continente lo sviluppo del governo rappresentativo, e rende disarmonico, spesso anche opposto, il processo degli ordini politici e degli amministrativi. Il danno comincia in alto nell'organismo o meglio nel meccanismo di alcuni istituti, che in forma costituzionale conservano sostanza e carattere di sistemi assoluti, si propaga poi in basso in tutte le complesse sfere della vita nazionale e genera anomalie di elezioni amministrative clericali, di elezioni politiche liberali; e fa credere come estranei o anche contrari gl'interessi dei piccoli centri con lo Stato, dei comuni e delle province col governo. Fra quegli istituti d'ibrida forma va compresa la Corte dei conti; e tanto più è il male a deplorarsi in quanto nei mutati ordini politici sorgeva limpida, spontanea la questione costituzionale: « La Corte dei conti procede dal potere sovrano o dal semplice potere esecutivo? » La risposta era semplice sotto il sistema rappresentativo: bastava osservare gli uffici dell'istituto per scorgere facilmente tra questi come il più importante, quello che riguarda il riscontro tra la spesa e il bilancio, tra l'azione del ministero ed il voto del Parlamento: compito d'indole costituzionale, che

però sfuggiva al potere esecutivo e si coordinava all'organismo dei grandi poteri o alla sovranità. Ma la distinzione è possibile anche nel sistema dei governi assoluti, pei quali il potere sovrano ed il potere esecutivo si confondono fra loro. « È possibile tale distinzione se guardiamo alle facoltà delegate sull'amministrazione del pubblico denaro, quanto se guardiamo alla competenza di giudicare dei conti relativi all'amministrazione dello Stato. La vigilanza sarà meno efficace e l'indipendenza sarà meno perfetta secondo la forma diversa dei reggimenti politici: ma non è meno evidente che negli stessi governi assoluti la Corte dei conti riceve il mandato dalla potestà sovrana. Sarebbe contraddittorio supporre che l'ufficio di vigilare sul potere esecutivo prenda da questo origine e valore» (1). Inutile aggiungere che nel governo rappresentativo la sovranità non è assorbita dal capo dello Stato, ma la esprime in massima parte il Parlamento, e più propriamente la Camera dei deputati, come organo della nazione.

La facoltà di vigilanza e di riscontro non è nè amministrativa, nè giudiziaria: come la Corte non è nè un vero istituto amministrativo, nè un vero tribunale giudiziario. Quella facoltà prende natura da un mandato costituzionale a lume e servizio del giudice vero e supremo dell'amministrazione, che è il Parlamento.

Questi criteri rampollavano dalla cosa stessa, perchè il nostro Parlamento avesse potuto applicarli nello istituire la Corte dei conti, giovandosi anche dei Rapporti del Controllore generale, dal 1854 al 1859, nei quali venivano segnalati difetti e riforme che parrebbero di oggi, malgrado la migliorata forma dei nostri bilanci.

Ma sul giovane Parlamento italiano, preoccupato del grande lavoro dell'unità politica, e poco esperto in quello dell'unità amministrativa, s'imposero le tradizioni di casa nostra, sia della Corte di Napoli (29 maggio 1817) di Sicilia (7 gennaio 1818 e decr. 25 gennaio e 20 marzo 1832), di Toscana (1 novembre 1849), che del Controllore generale del Piemonte

(1) L'osservazione è del Martinelli. *Sull' Ordinamento della pubblica amministrazione*. Le Monnier 1864 vol. II. p. 87.

(23 marzo 1853)(1): ma soprattutto prevalsero le tradizioni d'oltremonti, che guastarono l'indole organica dell'istituto, dando al re la nomina dei membri, per bizantina interpretazione dell'art. 6 dello Statuto; nomina che dovrebbe dipendere dal concorso di tutti e tre gli elementi del potere legislativo, conservando alla Camera elettiva la priorità e la preferenza in omaggio di quello stesso principio, al quale risponde l'art. 10 dello Statuto (2).

Così davvero tal sistema di nomina avrebbe corrisposto all'ufficio costituzionale della Corte dei conti, quale emanazione del potere legislativo, pur accordando la prerogativa regia e quella della Camera elettiva. Invece per non seguire l'esempio del Belgio (e qui forse non a torto, stante le condizioni speciali di quello Stato, il numero ristretto dei membri della Corte, l'abitudine di nomine per organo di assemblea come nell'ordine giudiziario), e per evitare la preponderanza del potere esecutivo si ricorse a un mezzo termine, consentendo un certo potere al Parlamento solo nel caso di revoca (art. 4, della legge), nel quale sempre l'iniziativa è del governo. Si che riesce inane o monca la cautela e non raggiunto neanche lo scopo di subordinare alle due potestà i membri della Corte. Chè vi ha disquilibrio; essi serbano maggiore indipendenza nelle relazioni col Parlamento che col governo, in quanto questo solo li nomina e può provocarne la rimozione (3).

(1) V. Martinelli, *op. cit.* p. 70. e seg.

(2) Il Tanco dice ibrido il concetto della delegazione parlamentare—Sarebbe un corpo giudiziario dipendente dal potere legislativo, senza partecipare alla natura dei poteri elettivi; sicchè l'idea di rappresentanza nella Corte, come sostituita al Parlamento, diverrebbe una figura rettorica, come l'intervento di questo nella nomina e nella revoca una deviazione dai principii della scienza giuridica—(a). Ma può notarsi; che la Corte non è un vero corpo giudiziario; che in ogni modo, oltre alla funzione giudiziaria e amministrativa ne ha una costituzionale, la quale non può concepirsi nell'orbita del potere esecutivo, o divulsa dal sindacato del Parlamento; che il concetto di delegazione va inteso non nel rapporto delle persone, ma dell'ufficio.

(a) *La Corte dei conti*. Archivio giuridico, Bologna 1872, vol. 10. pag. 328 e 331.

(3) Scolari, *Dritto Amministrativo*, Pisa 1866 p. 458.

La Corte dei conti ha per la nostra legge un riscontro preventivo o costituzionale, mediante il quale vigila che le spese non eccedano la cifra stabilita nel bilancio; che non si facciano trasporti vietati dalla legge; che si applichino sempre le somme alle spese prescritte; che la liquidazione ed i pagamenti sieno conformi alle leggi ed ai regolamenti di pubblica amministrazione. Onde appone il *visto* e registra tutti i decreti reali, di qualsia ministero (art. 10); verifica i conti di ciascun ministro, confrontandoli con il conto generale del Ministero (art. 28, 29, legge 14 agosto 1862).

Secondo quest'importanti uffici la Corte dei Conti rappresenterebbe una funzione del potere legislativo: ma nella pratica riesce un'ibrido congegno, che intralcia l'amministrazione senza assicurare la vigilanza legislativa. E ciò perchè si è voluto in quest'istituto adottare il criterio delle mezze misure e delle transazioni, che finiscono col deformarne la natura e renderne illusorie le funzioni. Difatti, se la Corte rifiuta di apporre il visto a un decreto, cessa la sua attribuzione con questo provvedimento negativo, e viene invece assorbita da quella stessa potestà esecutiva che dovrebbe essere soggetta al sindacato. Chè la deliberazione è sottoposta al Consiglio dei Ministri, e se questo approva, come nel più dei casi, per la solidarietà del gabinetto, il decreto o l'atto del ministro, questo è rinviato alla Corte, la quale non deve che sottomettersi, registrando l'atto in omaggio al principio della responsabilità ministeriale, tanto declamata in teorica e tanto in pratica inefficace, anzi nullo. Il *visto con riserva* è una ironia; ce ne convince l'uso parlamentare. Il riscontro preventivo della Corte non può prevenire l'atto illegale del ministro: e in caso di rifiuto quell'atto ha il suo compimento, prima che il Parlamento se ne occupi, se davvero, e non pare, rivolga un pensiero a quel cumulo di atti registrati con riserva, che hanno lo stesso risultato che il cumulo delle petizioni, che in forma di archivio giace nel dimenticatojo del ministero, *libera* e barocca espressione dei voti e dei bisogni del paese!

Avrei compreso il riscontro preventivo, se gli atti e decreti ricusati dalla Corte dei conti, anzichè attuarsi, si sottoponesero all'esame ed al giudizio del Parlamento, come una volta

si propose in Italia. Così potrebbe scemarsi almeno il numero delle infrazioni del bilancio e dei decreti incostituzionali. È vero che questo metodo trova intoppo nello stesso modo onde la Corte è costituita, chè invece di organo sussidiario del potere legislativo, è quasi appendice dell'esecutivo: nè disconvegno che un esagerato riscontro preventivo potrebbe indugiare con grave danno il celere movimento dell'amministrazione e del governo (1). Ma le difficoltà su tale controllo anteriore, quando anche si reputino, e non sono, invincibili, non tolgono che si provveda almeno con larghe e feconde riforme, non già con *ritocchi* e palliativi come quelli formulati nel progetto ministeriale del 27 marzo 1877, n. 85, che nell'art. 10 dichiarava; « Cessano le attribuzioni della Corte dei conti, in ordine al riscontro preventivo sui mandati di pagamento di spese dello Stato ». Frattanto tale riscontro veniva poi attribuito al Consiglio del Tesoro, creato col nuovo Ministero, corpo esclusivamente esecutivo, i cui membri da durare in carica per 5 anni doveano essere scelti dal ministero. Così si confidava un sindacato costituzionale indipendente, ad un collegio amovibile, creato in seno all'amministrazione medesima.

Inoltre la funzione costituzionale della Corte dei conti, a prescindere dai difetti succennati, rimane senza sanzione. È vero che con la legge 15 agosto 1867 fu stabilito che la comunicazione da farsi ogni anno in gennaio agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera degli atti registrati con riserva dovesse invece eseguirsi ogni 15 giorni; ma tale espediente non toglie il male d'origine. Anzitutto è difficile, che assemblee numerose possano esaminare minutamente l'insieme dell'amministrazione generale e complessiva dello Stato: le difficoltà, che ritardarono od oppugnarono per tanti anni in Francia l'adozione del principio di specialità nella discussione del bilancio, si moltiplicano nel controllo sull'esercizio.

Il che stimolerebbe sempre più l'assemblee, corrive alle accademiche dissertazioni, quanto fiacche o ribelli a ordinati ed elaborati esami di cifre e di fatti, a quelle sanatorie,

(1) Nicolosi, *La Corte dei Conti*, Pisa 1878 p. 73.

delle quali ci porge continuo esempio la storia parlamentare di ogni paese. Epperò infeconda, anzi inutile pel difetto generale di organismo nell' istituzione del sindacato costituzionale, sarebbe l' altra riforma, inoculata nel citato progetto del 1877, mediante la quale il rapporto motivato, che dopo la verifica generale dei conti, a sezioni riunite (onde si accertano i risultati e si confrontano i conti speciali ed i generali con la legge del bilancio) fa la Corte al ministro delle finanze, sarebbe invece trasmesso al ministro del Tesoro e da questo presentato alla Camera. Oramai è noto quale risultato abbiano avuto nel Parlamento le rimostranze della Corte per nuove e maggiori spese non stabilite nel bilancio, nè provvisoriamente autorizzate per decreto regio. Nè all' uopo soccorre la scelta di una commissione parlamentare, che proceda ad un' inchiesta per gli atti e decreti vidimati con riserva. Oltre la lacuna di una legge che determini quella funzione, sottraendola al criterio dispotico della maggioranza, si urterebbe sempre nel vuoto meccanismo del riscontro preventivo, quale è oggi costituito, e nell' intoppo dei fatti compiuti.

Epperò alcuni, esperti dai danni e dagli equivoci che ha prodotto la smania di moltiplicare i controlli in tutti i rami della pubblica azienda, con frequente confusione di poteri, con molto cumulo di lavoro, e moltissima diffidenza tra ordinatori ed esecutori, vorrebbero più semplice e severo il sindacato.

Chè anzi, ove non si volesse trasformare per ora la Corte dei conti, si limiterebbero a chiedere che si tolga via l' illusorio riscontro preventivo, lasciando più libero il governo nell' amministrazione e quindi più responsabile. Se non che qui s' inciampa in un' altro scoglio.

Non vale enunciare, considerandolo nel campo amministrativo, il principio che ogni pubblico ufficiale debba rispondere direttamente, personalmente, immediatamente ed in proporzione dell' ufficio e della libertà di agire, ove tale responsabilità non venga sancita per legge e costituita un' autorità, indipendente, imparziale, posta fuori dell' amministrazione. Inoltre la responsabilità degli agenti diverrebbe più concreta, ove invece del sistema francese, spagnolo e italiano, dell' autorizzazione amministrativa, perchè si possano chiamare in giudi-

zio, o dell'assorbimento della responsabilità degli agenti inferiori in quella del ministro, si adottasse l'altro che si usa dai popoli più degni di libertà, l'inglese, l'americano, il belga, secondo cui ogni cittadino può liberamente ricorrere contro ogni abuso di potere.

Ma qui non si parla dell'amministrazione rispetto agli interessi dei cittadini, ma del governo rispetto al sindacato in materia di bilanci. A nulla giova lo esame della Corte dei Conti sull'azione del potere esecutivo, quando a questa istruzione non segua un provvedimento immediato.

Onde qualcuno ha pensato che sarebbe opportuno, s'istituisse un'Alta Corte di giustizia, la quale invece che un corpo politico come è il Senato, fosse un'autorità suprema, indipendente, che rappresentasse quasi a dire, l'ultima istanza rispetto al sindacato costituzionale, e che potrebbe essere scelta col sistema austriaco dall'una e dall'altra Camera, sempre al di fuori dei membri rispettivi: alla quale Corte spetterebbe il giudizio in nome del Parlamento sulle violazioni del diritto di bilancio fatte dai ministri; i cui atti rimarrebbero sospesi finchè in un termine brevissimo stabilito non si decidesse il conflitto.

2. — Diversi criteri sonosi adottati nei vari Stati rispetto al controllo ultimo sulla finanza, che rappresentasse come la conclusione di quella vigilanza, di che il Parlamento non può porre che le premesse. Le due tendenze più accentuate sonosi manifestate in Francia e nel Belgio con una istituzione nominalmente identica, diversissima nella sostanza.

La Corte dei Conti francese quale venne stabilita con la legge 16 settembre 1807 succedendo alla Commissione di contabilità nazionale, rappresenta un'emanazione governativa e ricorda in qualche modo il sistema adottato dalle stesse monarchie assolute, sotto le quali vi ha un controllo nell'interesse dell'amministrazione (che nota se l'opera dei contabili risponda alle norme degli ordinatori) non nell'interesse generale della nazione. Pur troppo dee riconoscersi che, malgrado in apparenza l'attuale Corte dei conti si presenti nel suo organico quale la cennata legge l'ha creata, intrinsecamente ha subito varie tra-

sformazioni dalle tante riforme fattesi sia nell'ordine politico che in quello strettamente finanziario; e basti accennare principalmente l'approvazione imposta di ogni esercizio (Legge 15 Marzo 1818), l'obbligo di unire al conto della finanza le osservazioni della Corte (legge 27 Giugno 1815); la specialità dei crediti che accrebbe l'efficacia del riscontro preventivo degli agenti, incaricati di pagare, e del successivo della Corte che doveva riconoscere la regolarità dei pagamenti (legge 29 Gennaio 1831); il confronto dei conti individuali coi conti generali dei ministri, e la pubblica dichiarazione della loro conformità (Ordinanza 9 luglio 1826).—Da ciò risulta ad evidenza, che fuori della composizione governativa e della costituzione organica, la Corte dei Conti ebbe a trasformarsi notevolmente nel tempo delle due monarchie costituzionali, quantunque non venisse meno la legge dell'Impero e con essa il rapporto diretto, ma non più secreto ed esclusivo col capo dello Stato » (1).

Il sindacato tuttavia rimane più formale che sostanziale. Come corpo politico, oggi la Corte esamina ogni anno i conti di ciascun ministro, e questi partitamente confronta col conto generale del ministro delle finanze. Il risultato si limita ad un'ordinanza generale di conformità, che è come il riassunto delle dichiarazioni parziali e ad un rapporto annuale al Capo dello Stato (2).

Più numerosi i congegni, minore la garanzia. In Francia la molteplicità delle Corti dei conti degli antichi governi assolti si è riprodotta nella molteplicità dei tanti organi di contabilità, che si dividono secondo i dicasteri; mentre in Inghilterra il criterio è semplicissimo, fondato sui rapporti della Banca d'Inghilterra, che regola il movimento delle entrate; e dal cancelliere dello Scacchiere che assume quello delle spese.— Se vi ha qualche lacuna nel sindacato amministrativo e giudiziario ve ne ha moltissime nel legislativo: la Corte dei conti non ha legame, come dovrebbe col Parlamento, non ha influenza sugli ordinatori, non ha competenza su gran parte della

(1) Martinelli, *Sull'ordinamento della pubbl. ammi.* Lemonnier 1864. vol. II, p. 66.

(2) Bathie, *Precis du Cours de Droit publ. et adm.* Paris. 1876 p. 212.

pubblica fortuna. Vi sien pure mandati fittizi, essa li valida: non discerne il merito, guarda soltanto il rito.

In tal modo il governo può sfuggire alla vigilanza. Gl'inconvenienti gravissimi furono non è molto segnalati al Parlamento, specialmente sull'amministrazione militare nella famosa requisitoria d'Audiffret-Pasquier (1). Oggi l'argomento si studia con molta insistenza, chè racchiude, oltre alla questione amministrativa anche la costituzionale. Comincia ad avvertirsi la mancanza di rapporti intimi tra le grandi funzioni dello Stato, non pure nelle norme direttive, ma e nel controllo di fatto; del quale ad esempio la Camera dei deputati ha una frazione sugli ordinatori, mentre un'altra ne ha la Corte dei conti sui contabili; senza reciprocità o attitudine ad accordi. Epperò, alcuni le vorrebbero concesso il diritto di pronunciare sui mandati fittizi, ove ne scopra le tracce: altri invocano una legislazione penale e finanziaria più rigorosa, che colpisca tali mandati e la contabilità occulta, sebbene questa sia quasi scomparsa con l'accentramento dei servizi (2); e la più parte poi vorrebbe, per richiamare la Corte dei conti alle sue origini e ai suoi fini, che una delegazione di essa intervenisse in seno alla commissione parlamentare, che esamina il conto definitivo dell'esercizio, onde il sindacato dell'assemblea riuscisse nel suo termine, utile davvero e fecondo.

La Corte dei conti nel Belgio attinge invece la sua origine da una sorgente popolare.

Essa venne istituita per decreto del Congresso nazionale, del 30 dicembre 1830, prima che il Belgio avesse una Costituzione ed un re: decreto che poi è divenuto legge nel 29 ottobre 1846. Vigila sugli atti tutti del governo nell'amministrazione finanziaria, chè ad evitare le contraddizioni che notai nel sistema francese sin da principio si disse: « Se la Corte dei conti è istituita per sindacare gli atti del ministro, come mai nominerà egli stesso i suoi sindacatori? Meglio sarebbe il dire

(1) *Journal officiel, séance* 16 Nov. 1876.

(2) V. per le varie fasi irregolari di questi problemi amministrativi, che sono anche costituzionali, D' Audiffret. *Souvenirs de ma carrière*, Paris, 1877 p. 22. e seg.

che bisogna accrescere gli assistenti del ministro delle finanze e lasciargli dirigere gli affari a suo talento ». Ogni spesa coi rispettivi titoli è soggetta al controllo ed alla preventiva approvazione della Corte, di che ogni anno presenta al Parlamento rapporto sui conti di ciascun ministro.

Però a differenza che nella Francia ha dei poteri preventivi. « Nessuna ordinanza di pagamento, dice l'art. 14 della legge succitata, è quittata dal Tesoro che dopo essere stata munita del visto della Corte dei Conti. Somigliante nella sfera giudiziaria ed amministrativa, a quello degli altri paesi, il controllo politico o costituzionale è nel Belgio diverso ed ha la vera sua base nella rappresentanza.

Anche nel caso di ricorso per *annullamento* in Cassazione (chè per *revisione* la competenza è della Corte dei Conti) compete sempre la decisione definitiva alla Camera dei deputati (1). Così è questa che sovraneggia, è questa che crea la Corte dei Conti e ne regola la funzione, sia con la nomina dei membri ogni sei anni, sia con l'esclusiva facoltà di formare e riformarne il regolamento (Legge 29 sett. 1846 art. 20). Onde giustamente fu definita una diretta emanazione del Parlamento, anzi una commissione permanente di questo (2).

In Austria vi ha di speciale una commissione stabile pel controllo del debito pubblico, eletta dalle due Camere, che in assenza di quella delle finanze e del Reichsrath esercita una certa sorveglianza sulla intera gestione finanziaria, ed esprime innanzi al Parlamento l'approvazione o la censura di tutto o parte dell'esercizio, o indica gli errori da scansare in avvenire (3).

Anche più che in Francia la Corte dei conti, nella Prussia come in genere presso tutti gli Stati tedeschi (4), è ligia al potere

(1) Thonissen, *La Constitution belge*, ed. cit. p. 361.

(2) De Fooz, *Droit, Adm. Belg.*, Tournai 1861, vol. II. p. 708.

(3) *Correspondence relative to the Budgets* ecc. p. 10.

(4) L'ultimo esempio offre la Corte dei Conti del Gran Ducato di Baden, istituita con legge 25 Agosto 1876. V. *Annuaire de législ. étrang.* Paris 1877 p. 328. Una specialità riscontrasi in Baviera quanto ad esecuzione di bilancio. Il controllo è diverso secondo che riguardi le spese permanenti o

esecutivo; e questo carattere ha conservato dalla legge del 18 dicembre 1824 finoggi, serbando sempre il difetto di origine, come dipendenza diretta del re. Essa non si limita alla vigilanza sulle operazioni dei contabili, alla censura per violazione del bilancio, ma si ingerisce negli atti amministrativi positivi, fa gl' inventari dei magazzini, verifica il materiale degli arsenali e detta regolamenti in proposito. Con legge del 14 Febbraio 1876 si decideva che la Corte suprema dei conti di Prussia (*Ober-Rechnungskammer*) sarebbe incaricata del controllo generale sulle finanze sotto il nome di Corte dei conti dell'Impero di Alemagna (*Rechnungs-hof*) (1). A ogni modo tale istituzione risente della prevalenza dell'azione governativa, anche in materia, nella quale spetterebbe l'esame e il giudizio a un organo del Parlamento.

Toglie poi anche prestigio la dipendenza che in materia disciplinare ha la Corte dei Conti prussiana verso il ministero. Donde i più gravi scrittori desidererebbero una riforma, fosse pure tale da renderla simile alla nostra Corte dei Conti, che non è certo un modello di perfezione. Tuttavia va segnato uno sforzo continuo a coordinare il sindacato sull'esercizio alla funzione ispettiva del Parlamento: e basta all'uopo citare i vari progetti, onde s'intese, specialmente dal 1850 in poi, chiudere la via al potere regio, che impediva col prestigio dell'ordinanza la scoperta e la censura degli abusi, ed estendere l'autorità della Corte superiore dai contabili ai ministri (2).

3.—È nella vecchia Inghilterra, meglio che altrove ordinato l'ufficio di vigilanza e di revisione sulle finanze. Senonchè invece di confondersi in unica istituzione, come nel Continente, le varie funzioni politiche, amministrative e giudiziarie; sonosi

le non permanenti. Pel pagamento delle prime basta l'ordine ministeriale dato una sola volta, per le seconde occorre si rinnovi ad ogni singolo pagamento. È chiaro che qui si parla del controllo esecutivo, non del costituzionale o legislativo. V. Bathie, *Traité de Droit publ. et admin.* Paris 1868, vol. 7 p. 645.

(1) *Annuaire de legisl. étrang.* Paris 1877 p. 84.

(2) V. di ciò una minuta esposizione in Czernig, *Darstellung der Einrichtungen ueber Budget* ecc. Wien 1866 p. 29 e seg.

creati organi distinti. Già fin da tempi antichissimi, prima ancora che fosse promulgata la *Magna Charta* e sorgessero le Camere e il gabinetto, esistevano un controllo contabile delle entrate ed un controllo legale delle spese, uffici che in seguito si conservarono sempre indipendenti dal governo di partito. Propriamente sotto Guglielmo IV istituivasi il *Comptroller general*, che esercita il supremo sindacato politico sul bilancio nell'interesse del Parlamento, al quale rende il conto annuale; ed esamina se ogni rescritto ministeriale sia conforme all'ordine regio, all'atto del Parlamento, alla legge.

Il sindacato sull'esercizio riesce serio in Inghilterra, perchè son ben determinate le speciali attribuzioni. Così all'*Audit office* spetta la competenza giudiziaria, mentre la legislativa trova il suo termine nel *Comptroller general*, come ha il suo principio nel Parlamento. Tale legame si è sempre più rafforzato a misura che si svolgevano le istituzioni rappresentative. L'ufficio del Controllore rese sin da principio necessario che il Parlamento fosse ogni anno convocato, e che non si prorogasse senza aver prima votato l'atto di appropriazione: chè è dovere del Controllore opporsi a ogni movimento di denaro senza l'autorizzazione del Parlamento (1). Perchè si aprano le casse pubbliche occorrono: 1. Il voto del credito dato dal Parlamento. 2. L'ordine del gabinetto. 3. La controfirma dei commissarii della Tesoreria. 4. Il visto del Controllore generale (2). Così quest'ultimo sindaca ogni autorità ed ogni persona ed è costituito indipendente dalle altalene dei partiti, inamovibile e responsabile solo verso le due Camere del Parlamento in comune. Che se esso rifiuta l'accettazione di un assegno, perchè dubita della sua costituzionalità, non ne siegue un formalismo inane, come quello dei nostri *visti con riserva*, ma soccorre all'uopo un'espedito, che mentre garentisce la finanza non inceppa l'azione del governo. Contro quel tale rifiuto il Tesoro potea prima appellare al Banco della Regina, che decideva con giudiziaria e rapida procedura (3): oggi invece alla Corte Supre-

(1) Todd, *On parliamt govern.* v. 1. p. 537.

(2) Bathie, *Traité de droit public et admin.* Paris 1868, vol. 7. p. 639.

(3) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, ed. cit. vol. II. p. 848 v. le note al § 68.—*Die general-Controlle.*

ma — fusione delle altre corti superiori del Banco della Regina, di Ammiragliato ecc. — istituita nel 1873 e la cui competenza fu estesa nel 1875 anche alla Scozia ed all'Irlanda.

Ma il senno inglese non ammette pleonasmî. Tali norme si applicano al bilancio variabile o diciamolo pure annuale, non al consolidato. Questo ha carattere di evidenza per se medesimo: i titoli sono già riconosciuti dal Parlamento, epperò il pagamento di tali spese si effettua sopra un semplice rescritto ministeriale, che indica l'ordine del Parlamento, al quale si riferisce. Tuttavia, se è soppressa qualche formalità intermedia, esiste sempre la garanzia definitiva del visto del Controllore generale, che esamina se il rescritto sia conforme all'atto legislativo. Nè si arresta quì il sindacato del Parlamento. Chè quando viene segnalato qualche abuso si scelgono delle Commissioni d'inchiesta, la cui opera non resta infeconda, come in Italia o in Francia, dove la scelta di una Commissione significa spesso il rinvio o l'oblio di una questione sia politica che finanziaria.

Se a corpi speciali è dato l'ufficio della revisione, gli è per opportunità di disamina: ma ciò non toglie che ogni singolo deputato possa pedinare i fatti dell'amministrazione finanziaria e che la Camera all'occasione *revochi* a se l'esame e il giudizio (1). È falsa teorica quella che, sviluppata dal dottrinari-

(1) Oltre a quei corpi speciali, fin dal 1875, si è creato quasi supremo tribunale di sindacato (come lo chiama il Todd) *the Standing Committee on Public Accounts*, che ha facoltà di fare un ultimo esame di revisione, di proporre riforme; ma non può impacciare l'azione del gabinetto. Esiste invece tra l'uno e l'altro mirabile accordo: che a noi usi a vedere una pastoia in ogni limite ed un nemico in ogni sindacato, parrà singolare, anzi strano davvero, a pensare che nella nomina c'entra lo stesso gabinetto. Todd, *On parliam. govern.* v. 1. p. 589 e seg.

Pure malgrado tante cautele non mancano spese che il Parlamento non può prevedere, e che giustificate o scusate da alta necessità, non può sindacare. La pratica dimostra impossibile una pienezza di vigilanza e di controllo; e il Parlamento che invece di architettare norme assolute cerca misure opportune, mentre da un lato ha stretto i freni, ha lasciato poi un margine al governo, perchè provveda a quelle tali necessità con alcuni fondi speciali — *Treasury Chest fund* — *Secret services fund* — *Civil contingencies fund* (imitato nel nostro fondo di riserva). Ivi p. 550.

sino soprattutto francese, ha fatto credere che il Parlamento debba limitarsi al solo ufficio della discussione e del voto, quasi che spettasse ad esso il compito del pensiero e al governo esclusivamente il compito dell'azione; quasi che nell'organismo stesso dell'uomo si potessero staccare come assolutamente separate le due facoltà. Il Parlamento non governa, molto meno amministra; ma il gabinetto non è che sua creatura: non basta fissar le linee generali che segnino a quello la via, bisogna invigilarne il cammino: il che non significa metter ciccamente pastoje; ma curare chè si raggiunga la meta.

Nell'ordine politico non basta la interpellanza, il voto di fiducia, la risoluzione e l'ordine del giorno, ove non si segua con vigile occhio e in tutte sue parti il potere esecutivo, che con decreti e regolamenti può spostare o falsare i criteri direttivi: nell'ordine finanziario non basta avere fissato le categorie e i singoli rami del bilancio, ove non se ne discerna lo sviluppo e l'esercizio. In materia finanziaria molto ancora resta a fare pel nostro Parlamento: usciti da tante crisi, sciolti quasi tutti i problemi politici, occorre ora, anzi che logorarsi in futili gare e pettegolezzi di partiti, che riescono a probabile svantaggio di questi, ma a sicuro danno del paese, preoccuparsi vivamente di un definitivo assetto della procedura del nostro bilancio, che potrebbe, ora che il periodo della gestazione è passato e che tutti i pubblici servizi si coordinano a potente unità, rendersi più semplice e più chiaro, onde non appaia sotto forma di misteri eleusini a quei medesimi, che discutono diffusamente e votano spesso inconsciamente il bilancio.

VINCENZO TANGO

*La revocazione: saggio di commentario
alla legge sulla Corte dei conti **

* In *“Archivio giuridico”*, 1881, p. 3 - 67

ARCHIVIO GIURIDICO

DIRETTO

DA

FILIPPO SERAFINI

UNITAMENTE AGLI ALTRI PROFESSORI DI GIURISPRUDENZA

DELLA UNIVERSITÀ PISANA

Volume XXVII.

PISA

PRESSO LA DIREZIONE DELL'ARCHIVIO GIURIDICO

1881

LA REVOCAZIONE

SAGGIO DI COMMENTARIO ALLA LEGGE SULLA CORTE DEI CONTI

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Per poter ragionare con fondamento intorno al gravame della revocazione avverso le decisioni della Corte dei Conti, devesi aver riguardo alla natura speciale del giudizio che la Corte pronunzia; comechè questo giudizio versa sopra una vastissima contabilità, interessa lo Stato, non si agita per ordinario fra contendenti, e non è soggetto a tutti gli altri gravami concessi dalla legge comune di procedura.

Il rimedio della revocazione è ammesso, generalmente parlando, per errore di fatto nel giudicato; e nei conti questo errore è facilissimo e poco incolpabile a chicchessia. A prescindere dalle calcolazioni che si sbagliano, specie se prolungate, la contabilità abbraccia mille serie e mille rapporti; e per citare i più ovvi di questi rapporti, i capitali colle rendite, queste ed i crediti cogl' incassi; e gl' incassi colle spese, gli acquisti di materie, i consumi ecc. Dove l'assimilazione non è perfetta ovvero i rapporti non bene chiari si complicano, si va incontro a risultati fallaci. Che cosa poi sia la contabilità pubblica negli Stati moderni, come il regno d'Italia, per immensità di materia, varietà di aspetti e pericolo d'errori, non è uopo che io il dica. Vero è che la ragioneria di un tribunale di finanza non deve smarrirsi nei così detti *giri contabili*, o lasciarsi ingannare da una falsa matematica; anzi il suo ufficio non è indegno del giureconsulto, come era Andrea d'Isernia, *maestro ragioniere*; ma anche la mente esperta per gran viluppo erra; e la magistratura contabile non può fare il miracolo di esaminar

tutto, quando ai conti dell' amministrazione accorda il suo benestare. Adunque il rimedio per correggere un errore nascente da svista, elementi incompleti o falso ragionamento tecnico nel giudizio sui conti di finanza, non può essere così ristretto come quello che si dà sopra un giudizio singolare di fatto e di diritto.

Ma l' accertamento dei conti dello Stato è richiesto da un altissimo interesse pubblico, per la tutela delle finanze e del credito finanziario all' interno ed all' estero; ed una delle parti in giudizio innanzi alla Corte non è un litigante qualunque, il quale giuoca di malizia e di sotterfugio, sibbene lo Stato medesimo che rappresenta la giustizia, e possiede mezzi copiosi ed ordinati per conoscere la verità. Laonde giudizio e rimedi per rettificarlo debbono procedere coi criteri amplî dell' interesse generale della società, dell' equità maggiore e dei mezzi assai ben disposti per la ricerca del vero.

È mio parere poi che le parole *giudizio di conti e contabilità giudiziaria*, applicate a quella revisione finale che si fa dalla Corte dei Conti, hanno un significato proprio ed eccezionale. Invero il giudizio suppone la violazione del diritto e serve a reintegrarlo. Il conto è la descrizione delle ragioni di debito e credito di un amministratore, e si rende per il riconoscimento delle dette ragioni e del risultato finale, affine di sciogliere la responsabilità in ispecie del mandatario verso il mandante. Se la gestione fu regolare, non v' ha violazione di diritto nè necessità di reintegrarlo; se non si produce la discordia e la controversia, non ha luogo il giudizio nel senso ristretto e preciso della parola.

La distinzione della contabilità in *legislativa, amministrativa e giudiziaria* si è introdotta col diritto costituzionale, per affermare la separazione dei poteri dello Stato nella gestione pubblica: siffatta distinzione si è appresa, se non erro, dagli autori francesi. Infatti l' approvazione dei conti dello Stato è devoluta ad una magistratura, avente i requisiti e le prerogative dell' autorità giudiziaria, nel fine di prestare una guarentigia solidissima all' interesse privato e pubblico; la revisione ha forme di giudizio (1); ma manca, quando non sorgono quistioni, di un elemento sul quale si svolge continuamente la legge ordinaria di procedura, il contenzioso. Confondendo la revisione dei conti col contenzioso con-

(1) Vedi Archivio Giuridico, Vol. X, fasc. 3 e 4: La Corte de' Conti.

tabile, che è vero giudizio, si prende il tutto per la parte, ed abbiamo la figura di rettorica che si chiama *sineddoche*. Il giurisperito deve quindi prendere in considerazione la forza relativa, diciamo così, di un giudicato pronunziato fuori degli attriti e della palestra, che rendono così attente e rigorose le altre sentenze. Epperò deve a mio parere ritenersi che, per quanto il giudizio di conto mantiene la sua naturale pacifica fisionomia, ed il giudicato non scioglie una controversia, il gravame della revocazione quasi si direbbe un rimedio contro l'errore contrattuale, più facilmente da ammettere che quello contro un vero giudicato.

Infine discorrendo della revocazione in materia di conti dello Stato, è necessario che questo gravame sia messo in correlazione con gli altri mezzi che la legge accorda per emendare le decisioni della Corte dei Conti.

I mezzi per impugnare le sentenze, ammessi dalla legge comune del rito giudiziario, sono *ordinari* e *straordinari*; ed i primi sono: l'*opposizione*, motivata dalla contumacia, e portata innanzi allo stesso giudice; e l'*appello*, fondato sulla convenienza di un riesame della causa, e portato innanzi ad un tribunale superiore. Ma l'opposizione è ammessa e l'appello non lo è egualmente contro le decisioni della Corte; perchè essa è un tribunale supremo, composto di capacità finanziarie e fornito di mezzi adatti per raccogliere la contabilità dello Stato e farne il riscontro; e le quistioni sottoposte al suo giudizio non escono per lo più dal fatto, e mai dalla sfera della contabilità. I rimedi straordinari sono principalmente il *ricorso per annullamento* e la *revocazione*; ma il ricorso per annullamento, avente per obbietto l'uniformità della giurisprudenza, nemmeno è ammesso contro le decisioni della Corte, unica, e regolatrice in fatto di finanza e di conti, tranne il caso in cui essa, per lontana ipotesi, eccedesse i suoi poteri, ed invadesse il campo dell'ordinaria magistratura.

Ciò stante i mezzi per impugnare le decisioni della Corte hanno ragione di essere ed importanza diversa, e l'opposizione in qualche modo sostituisce l'appello. Invero mentre per legge la presenza del contabile in giudizio si riduce ad una finzione, non è la contumacia sulla quale si fonda il gravame dell'opposizione, ma quella necessità del reiterato svolgimento di un giudizio che è ragione precipua dell'appello (1); quando non si dica meglio nel

(1) Vedi **Borsari** pr. civ. Vol. I. pag. 598.

senso già espresso che l'opposizione inizia un giudizio in contenzioso innanzi alla Corte dei Conti.

Adunque il rimedio della revocazione nella materia in esame, deve avere maggiore latitudine; in quantochè le garanzie di due gravami ordinari sono ridotte ad uno solo, ed il rimedio straordinario della cassazione è limitato al solo eccesso di potere ed incompetenza.

Per queste ragioni, mancando molte norme nella legge di procedura contabile, non è facile applicare quelle della procedura ordinaria, e devonsi assumere speciali criteri, diffidando delle apparenti analogie. Del resto per discorrere con saldezza del mio argomento, sento il bisogno di premettere le idee generali intorno all'istituto giuridico della revocazione, esponendone l'origine e la ragione filosofica, per poter quindi mettere in continua correlazione la legge speciale con quella comune del rito giudiziario. Noto intanto che, mentre la revocazione è applicabile pure al giudizio in contenzioso che la Corte pronunzia sulle pensioni, il mio lavoro riflette solamente i conti.

2. La necessità di correggere il giudicato erroneo non doveva certamente sfuggire all'acume ed all'espertezza dei giureconsulti romani; i quali però piuttosto che un diritto ne fecero una concessione, laonde la forma per chiedere la rettifica del giudicato era la preghiera: *supplicatio*. I rimedi avverso la sentenza inappellabile aventi analogia colla revocazione erano due secondo il diritto romano: la *retractatio* e la *in integrum restitutio*. La ritrattazione, definita dal Voët: *querela adversus gravamen illius judicis a cuius sententia.... appellare non licet*, come era il Prefetto del Pretorio; si chiamava in pratica anche *revisio, erroris propositio*; laonde comprendeva due elementi dell'attuale istituto della revocazione, cioè il rimedio contro il giudicato e l'errore di fatto. La restituzione in intero poi aveva luogo per molte cause, ma in quanto riflette la procedura era ammessa: quando per errore taluno non avea saputo difendersi, o si erano scoperti nuovi documenti, e quando il giudicato si era fondato su false testimonianze. Il giudizio però che esprime il Saredo intorno ai due rimedi è che o si trattava di un *jus singulare* a favore di certi incapaci con carattere di volontaria giurisdizione, o di una correzione di errori analoga a quella dell'art. 473 del nostro codice di procedura, e se qualche volta appariva con carattere affine alla nostra revocazione, era piuttosto in virtù di una deroga alle norme

ordinarie di procedura che come un istituto giuridico regolarmente stabilito (1).

Nell'antico diritto francese, che ebbe tanta influenza sui nuovi codici, il sovrano concedeva un rimedio contro le pronunziazioni dei tribunali inappellabili, quali erano il Parlamento e la Camera dei Conti, colle *lettres de grâce de dire contre les arrêts*, cui si aggiunsero le *lettres de proposition d'erreur*. In seguito vennero le *lettres en forme de requête civile* e la *requête civile*, sottratta la proposizione del rimedio all'autorità sovrana.

Il codice francese del 1806, succeduto all'ordinanza del 1667, che aveva unificato le diverse procedure dei Parlamenti, fissò col'art. 480 i casi della revocazione; e dettò le norme sulla materia, che furono seguite in Italia più di tutto dal codice napolitano, ed anche dal codice di procedura per gli Stati sardi, scostandosi la legislazione estense e toscana. Venne il codice italiano, e nell'art. 494 modificò il sistema di quello francese; mantenendo quei motivi di revocazione che sono meglio corrispondenti alla natura dell'istituto, e cioè i seguenti:

Se la sentenza fu l'effetto del dolo;

Se fu giudicato sopra documenti dei quali venne scoperta la falsità;

Se fu recuperato un documento decisivo dopo la sentenza;

E se la sentenza fu contraria ad altra sentenza passata in giudicato.

Oltre a questi motivi della revocazione il codice francese ne ha degli altri, cioè:

Se la sentenza pronunziò su cosa non domandata;

Se aggiudicò più di quello che fu domandato;

Se omise di pronunziare sopra uno dei capi della domanda o dell'eccezione;

E se non fu fatta comunicazione al Pubblico Ministero nei casi voluti dalla legge.

Questi altri motivi di gravame furono dal legislatore italiano, in omaggio all'opinione di valenti scrittori, stimati più corrispondenti all'annullamento; laonde, come dice il Borsari, mutata casa, alloggiando di presente nel vasto comprensorio della cassazione. Aggiunse però il legislatore ai casi previsti per la revoca l'*errore*

(1) Istituzioni di pr. civ. Vol. II. pag. 789.

di fatto, risultante dagli elementi veri sottoposti al giudizio del magistrato, precisandone i limiti con somma cura per distinguerlo dall' *errore di diritto*, cui spetta alla cassazione di emendare.

Fin qui avrò indicato alla meglio il cammino storico; occorre ora che salga più in alto, e parli della revocazione secondo la scienza ed i principi della giurisprudenza.

3. Il difetto dell' umana mente, soggetta all' errore ed all' inganno, sia assolutamente e sia per incapacità relativa, ha indotto la legge ad ammettere l' azione in restituzione contro i contratti. Ma anche il magistrato è soggetto ad errare e ad essere ingannato; ed il suo errore può sfuggire eziandio a quei riesami e rimandi da un giudice inferiore al superiore, che precedono la dichiarazione solenne del fatto e del diritto chiamata giudicato. In questo caso però si può dire che la legge cozza con sè stessa nel permettere de' rimedi, che si dicono straordinari, ossia *extra ordinem*, dapoichè pronunziato un giudizio di unico o doppio grado giurisdizionale, questo in massima è inviolabile, poggiando la pubblica tranquillità e la sicurezza degl' interessi sulla riverenza del giudicato. Cicerone disse coll' usata gravità: *Status reipublicae maxime judicatis rebus continetur* (1); alla quale frase può fare illazione la massima di Bacone da Verulamio che è pure ripetuta: *Providendum est ut via ad rescindenda judicia sit arcta, confragosa et tamquam muricibus strata* (2).

La prima conseguenza a dedurre dalle cose sopra dette è che i rimedi straordinari contro le sentenze sono ristrettivi.

La funzione del magistrato nei giudizi consiste nel determinare esattamente il fatto contestato, e nell' applicarvi la regola di diritto; laonde un doppio errore può trovarsi nel giudicato, cioè quello di fatto e quello di diritto. E questi due errori hanno caratteri ed effetti diversi, in quantochè l' errore di fatto propriamente detto non impegna l' opinione e la coscienza del magistrato, e vizia il giudizio nella specie; mentre l' errore di diritto impegna l' opinione del giudice, e vizia la giurisprudenza. Di qui la distinzione della revocazione e dell' annullamento: la prima spettante all' errore di fatto, che si può dichiarare e rettificare dallo stesso giudice il quale ha pronunziato la decisione; il secondo, ossia l' annulla-

(1) *Pro Sulla.*

(2) *Exemplum tractatus de justitia universa.*

mento, spettante all'errore di diritto, da doversi emendare da un magistrato unico il quale regoli la giurisprudenza.

Dovendo ragionare soltanto della revocazione, s'intende chiaramente che, quando la sentenza è viziata nei suoi elementi costitutivi di fatto, è forza di doversi accordare una sorta di restituzione contro l'autorità della cosa giudicata. E siccome l'errore è scusabile e non vincola il magistrato, si è ritenuto che questo rimedio si possa sperimentare avanti lo stesso giudice; tanto maggiormente che questi è più atto a ritornare sulle prove, e che andandosi innanzi ad un magistrato superiore si avrebbe una specie di doppio appello. L'opinione dei giuristi però non è concorde su di ciò, ed il Saredo, autorità rispettabilissima, ironicamente dice: « Dirigersi al giudice che ha pronunziato la sentenza, e invitarlo a riformarla, onde confessi così di essersi ingannato o di essersi lasciato ingannare, ecco in che consiste la domanda di revocazione. Non è certo a stupire se gli annali giudiziari offrono così rari esempi della proposta di tali domande, e ancora più rari esempi di ammissione delle domande proposte ». Sembra che gli antichi legislatori, ed anche i moderni, vedessero degl'inconvenienti nel far ritornare la causa allo stesso giudice; ed infatti nel comentario al codice di procedura sardo di Pisanelli e Scialoia leggo che: « in Roma si aggiungeva al Prefetto del Pretorio il Questore, in alcune parti dell'Europa si disponeva che il ricorso per ritrattazione, fosse sottoposto al medesimo collegio che aveva sentenziato, ma giudicato da magistrati diversi, e da per tutto che si tenesse lontano dal nuovo giudizio il relatore della causa ».

A me non spetta di risolvere questa quistione, ma credo utile osservare che essa è divenuta più viva, dopochè si è esteso nel nostro codice il rimedio della revocazione all'errore di fatto in ispecie. E davvero la mancanza di un documento importante, la falsità, il dolo esercitato da uno dei litiganti, e la stessa contrarietà dei giudicati, non sarebbero imputabili a colpa del magistrato; mentre l'errore di fatto, risultante dagli elementi veri del processo, dipende da negligenza o falso apprezzamento, che contrasta coll'amor proprio il dover confessare e rettificare. E per questo una corrente spingerebbe ad escludere dai mezzi di revocazione l'errore di fatto (specie) ed un'altra porta ad affidare questo giudizio ad un magistrato diverso.

Trattandosi della Corte dei Conti, magistrato unico competente in materia di conti dello Stato, questa quistione non avrebbe

ragion di essere, se la Corte per la sua composizione in 3 sezioni distinte, che all'occorrenza si riuniscono in una sola, non avesse modo di costituire in sè stessa quasi un tribunale di secondo grado. Mi sembrerebbe quindi degno di considerazione per una riforma della legge, *de lege ferenda*, se non convenisse di attribuire il giudizio di revocazione ad una sezione diversa da quella che ha giudicato il conto, o meglio alle sezioni unite. E questo dubbio mi pare che abbia maggior fondamento, perchè la revocazione innanzi alla Corte ha per motivo principale l'errore di fatto in senso molto lato, e devesi estendere, se non erro, a taluni di quei casi che la nuova procedura civile ha passato fra mezzi d'annullamento.

4. Merita attenzione una specie di giure particolare in materia di conti.

Gli art. 319 e seguenti del codice statuiscono intorno al rendimento di conti; ed in generale si può dire che le disposizioni della legge contemplano tutti gli atti che occorrono per far rendere i conti, risolvere le quistioni cui possono dar luogo, e disporre intorno ai debiti che ne derivano. Dopo ciò l'art. 327, mentre stabilisce che non si fa luogo a revisione di conti, dà diritto alle parti in caso di errori, omissioni, falsità o duplicazioni di partite, di proporre distintamente le loro domande.

L'analogia fra quest'azione ed il giudizio di revocazione salta agli occhi immediatamente: « Chi percorra i primi quattro subbietti del giudizio di revocazione, dice il Borsari (1), trova una concorrenza innegabile di materie: è condotto a riconoscere che colui che viene leso in un rendiconto per le cause portate da questo art. 327, potrebbe ottenere in un giudizio di revocazione la soddisfazione che gli è dovuta. L'errore di calcolo, la duplicazione delle partite possono ritenersi compresi nel n.º 4 dell'art. 494 (errore di fatto): la falsità delle partite nei n.º 1 e 2 (dolo e giudizio su documenti falsi) ».

L'interpretazione dell'art. 327 pel codice di procedura civile è intanto la seguente:

1.º Non è escluso il gravame della revocazione sul conto giudicato, ma invece di esso può chiedersi la rettifica secondo l'articolo;

(1) Vol. I. pag. 450.

2.º Per questo non si tratta di un gravame che si esercita, ma di un giudizio nuovo, quantunque ristretto alle partite erronee del conto. L'azione speciale di rettificazione, *en redressement*, dice il Loaré, è un azione principale, *action principale, nouvelle, détachée de celle sur laquelle on a prononcé*:

3.º Mentre pel giudizio di revocazione sono stabiliti dei termini brevi, cioè 30 o 60 giorni secondo la giurisdizione (ed il motivo è chiaro trattandosi di un gravame di procedura che mette in forse i diritti costituiti dal giudicato); l'azione di rettificazione è proponibile finchè non sia scorsa la prescrizione di 30 anni, come opina uniformemente la giurisprudenza.

Si può notare essere veramente il lungo termine quello che differenzia l'azione nascente dall'art. 327 dal gravame della revocazione (1); ma bisogna trovare la ragione dell'apparente anomalia di un giudizio sul giudizio, e di un termine accordato che è quello della più lunga prescrizione. E la ragione secondo me starebbe in quel che ho detto in principio; cioè nella facilità degli errori di fatto scopribili anche alla lontana, nella supposta minore attenzione al giudizio singolare in quello largamente complesso, e nella contraddizione che per caso ovvio manca nel giudizio di conto.

Le poche cose qui dette bastano primamente per dimostrare che il gravame da accordarsi dalla legge amministrativa contro le decisioni della Corte dei Conti ha maggiore analogia con ciò che è disposto nella materia affine dall'art. 327 del codice di procedura anzichè col rimedio della rivocazione. E quest'analogia deve spiegarsi principalmente nell'allungamento del termine per il gravame, ovvero nell'ammettere come fa l'art. 327 un giudizio nuovo per evitare i danni del facile errore e garantire il diritto con efficacia.

È ritenuto adunque, sull'appoggio dell'art. 327, che in materia di conti è ammessa la rivocazione come rimedio generale alla cosa giudicata, ma se non si ebbe ricorso ad essa nel singolo errore di fatto, si può sperimentare fra 30 anni l'azione nuova di rettificazione. Ora siccome è avvenuto che il termine della revocazione portato dalla legge sulla Corte dei Conti, che è di 3 anni, alle volte trascorse inutilmente; nell'interesse specialmente delle

(1) **Borsari**, Vol. I. pag. 451.

finanze, si è domandato se per avventura fosse applicabile l'art. 327 ai conti giudicati dalla Corte dei Conti. Ma la risposta è stata con ragione negativa; poichè le norme pel rendimento e giudizio dei conti dello Stato emanano da una legge particolare, cioè quella istitutiva della Corte, e dal suo regolamento di procedura, che dispongono intorno al solo gravame della revocazione. E certo si può ricorrere alla legge di procedura ordinaria per colmare delle lacune della legge particolare o per rischiararla; ma non è dato servirsi di un mezzo tutto proprio dei giudizi civili per applicarlo ad una materia governata da una legge particolare, senza che in essa ne sia fatto il minimo cenno. Questa giusta interpretazione è stata consacrata in una magistrale sentenza della Corte dei Conti, del 5 maggio 1880, nella causa Marini; sentenza alla quale ho attinto le migliori idee, e che mi occorrerà di citare più volte nel seguito di questa trattazione.

Fissate le linee generali della revocazione e del diritto singolare che spetta ai conti, è necessario che io dica un po' storicamente del mezzo per l'emenda di quel giudizio, che pronunziato dal magistrato competente sulla contabilità dello Stato, risulti affetto da errore.

5. Le leggi che governano gl'istituti creati per la revisione finale della contabilità pubblica, apprestano tutte un rimedio atto a correggere i conti dopo la loro approvazione, per errori di fatto, falsità, nuovi documenti, o per riscontro nascente da altri conti.

Ho già accennato all'antica Camera dei Conti in Francia (n.º 2), ed aggiungo che la legge francese sulla Corte dei Conti, del 16 settembre 1807, all'art. 14, permette in casi analoghi la *revisione*; e la legge belga del 29 ottobre 1846, in gran parte imitata dal nostro legislatore, fornisce pure il mezzo della revisione.

In Italia si può dire che il gravame della revocazione abbia origine antica presso gl'istituti che aveano la missione di dare assetto definitivo alla contabilità dello Stato, come erano la Camera della Sommaria a Napoli e la Camera dei Conti in Piemonte.

La legge che istituì la Corte dei Conti in Napoli nel 19 dicembre 1807, abolendo la Sommaria, ammise la *rivocazione*, all'art. 22, per nuovi documenti, errore, omissione, falsità o doppio impiego scoperto per la verifica di altri conti. Seguì la legge del 29 maggio 1817 dopo la restaurazione, e questa pure all'art. 20 statui sulla revisione dei conti per gli stessi motivi; cui corrispose uniformemente l'art. 15 della legge analoga 7 gennaio 1818

per le provincie siciliane. Le disposizioni vennero sviluppate negli art. 51 a 55 del regolamento 2 febbraio 1818 per le provincie napolitane, e negli art. 51 a 61 del decreto 21 settembre 1818 per le provincie siciliane.

L'antica istituzione della Camera dei Conti in Piemonte fu riformata coll' editto del 29 ottobre 1847; e nell' art. 7 fu stabilito che le decisioni della Camera fossero soggette al ricorso per rinvocazione, per errori di fatto, per nuovi documenti, per essersi aggiudicato più del domandato e per violazione ed omissione di forme prescritte sotto pena di nullità. Questo gravame era certamente esteso a tutta la materia del contenzioso amministrativo, cui la Camera soprastava, ma era pure applicabile alla contabilità.

Colla legge del 30 ottobre 1859 (Rattazzi) creatasi la Corte dei Conti con attribuzioni ristrette alla sua naturale funzione contabile, il rimedio della revocazione, autorizzato coll' art. 29, fu fatto corrispondere meglio ai casi che nella contabilità sogliono verificarsi.

Anche la legge sulla Corte dei Conti in Toscana, del 1 novembre 1849, ammetteva la *ritrattazione*, per errore materiale di fatto o documento nuovamente trovato.

Mi pare che questi esempi bastino a fornire l'idea storica di un rimedio necessario per correggere gli errori nei conti dello Stato in seguito alla magistrale revisione di essi; ed io ho creduto con la citazione di diverse leggi ed articoli di facilitare lo studio comparativo sulla materia, che molto interesserebbe, stante le difformità non poche. Questo rimedio poi ha preso il titolo, come abbiamo visto, ora di *rivocazione*, ora di *intrattazione* o *revisione*; dove occorre notare che il vocabolo *rivocazione* risponde in modo più accentuato, come si dice, al concetto di giurisdizione e di giudicato. Più semplice, epperò meglio adatto a destare l'idea di un ritorno su quell' affermazione del conto, che non ha tutt' i caratteri di un formale giudizio, mi parrebbe l'uso degli altri due vocaboli di *ritrattazione* o *revisione*; beninteso che quest'ultima, ossia la *revisione*, si prende nel senso di una disamina generale del conto già affermato, epperò deve ritenersi come voce meno esatta. Questa filologia parmi interessante, essendo, come dice il Vico (1) parte propria del diritto la dottrina della significazione delle parole.

(1) Del diritto universale. Proemio.

La legge del 14 agosto 1862, n.° 800, cogli art. 44 a 46, statuisce intorno al mezzo della *revocazione* per la rettifica del giudicato contabile, dichiarando cui spetti di proporre il gravame, per quali motivi esso sia ammissibile ed in qual termine deve presentarsi. Alle disposizioni della legge, invero molto scarse, corrispondono quinci quelle del decreto 5 ottobre 1862, n.° 884, intorno alla procedura, che si trovano negli art. 49 a 53, e lasciano pure molto a desiderare in fatto di sviluppo. E questo sviluppo deve formare oggetto del presente lavoro che mi propongo di trattare coll'ordine seguente:

- 1.° Del giudicato come soggetto della revocazione;
- 2.° A chi spetta di promuovere il giudizio;
- 3.° Motivi della revocazione;
- 4.° Termine;
- 5.° Procedimento, sentenza e gravami posteriori.

Del giudicato come soggetto della revocazione.

6. Non sarà discaro ai lettori di apprendere quale estensione, parte per circostanze, e parte per inesatta interpretazione della legge, abbia avuto l'uso del gravame della revocazione innanzi alla Corte dei Conti. Si è dovuto procedere ad un numero considerevole di questi giudizi, rari per loro natura, ed io ho sentito dire facetamente che la Corte è divenuta un tribunale delle revocazioni. Di che nella decisione sulla causa Marini, già citata, la Corte medesima muove lagnanze, per la frequenza di un rimedio che, ad onta di quanto dissi in principio, dev'essere ritenuto veramente eccezionale, e per l'autorità scemata e quasi tolta alla cosa giudicata.

La contabilità è il riflesso dell'amministrazione, e se questa è confusa e complicata, non può sortirne semplice e chiara; essa è *ordine per eccellenza*, e se l'ordine viene a mancare, gli errori diventano numerosi, quando non riesce del tutto impossibile di dipanare le arruffate matasse. Non dirò dell'amministrazione in seguito alle trasformazioni avvenute in Italia nell'ultimo glorioso periodo storico; ma è certo che il passaggio dai vecchi metodi di contabilità a quelli succeduti, disordinò ogni cosa, specialmente nei periodi di transizione. I conti si resero senza esattezza e senza continuità, essendovene stati di quelli che si è stentato assai a

formare e documentare; essi furono dalla Corte per necessità esaminati od approvati a sbalzi, fidando sui visti amministrativi più che sull'appoggio di complete giustifiche ed ampi riscontri. Ecco una prima causa degli errori di fatto e delle revocazioni, che sarà bene di considerare come transitoria, affinchè non ci preoccupi di troppo, e c'induca a restringere l'applicazione del gravame più di quello che sta nella retta interpretazione della legge.

Ma si andò anche oltre le buone regole e la necessità, promovendo la revocazione sia sopra fatti estranei al conto discusso ed al giudicato, sia spettanti alla materia del conto, ma non sviluppati in esso, sia infine sopra fatti positivi o negativi, che nel tempo in cui si rendeva il conto non erano soggetti a censura, e divennero responsabili per le conseguenze più o meno lontane.

La ragione per cui si ebbero a verificare siffatte irregolarità si compendia in ciò che, mentre ogni sentenza secondo il diritto comune ha limiti definiti dall'istanza e dalla difesa, giusta la massima che: *potestas iudicis ultra id quod in iudicium deductum est nequaquam potest excedere* (1); il giudizio sui conti dello Stato ha per obbietto la gestione tutta e la responsabilità dell'agente contabile. S'intende che il magistrato debba indagare tutti i fatti, e supplire a quel che nel conto può mancare, ed il suo giudizio sia emesso per sciogliere l'agente da ogni vincolo di responsabilità; dapoichè, giova ripeterlo, il giudizio contabile non ha fondamento nella controversia, ma nell'obbligo che ha il gestore di giustificare l'esattezza di ogni operazione fatta a tenore del mandato. Ora che avviene? che si scambia una decisione sopra un conto incompleto per la materia o per gli sviluppi per quella che abbracci tutta la gestione ed i particolari di essa; e le si attribuisce il significato di sciogliere nella sua ampiezza maggiore il vincolo giuridico di responsabilità che passa fra il mandatario ed il mandante.

Vediamo ciò in pratica.

Un contabile può essere incaricato di diversi servizi dipendenti dalla stessa ovvero anche da diverse amministrazioni: nel primo caso la separazione dei conti non sarebbe necessaria, ma è disposta o per poca affinità dei servigi o per una supposta maggiore chiarezza. Così i contabili demaniali hanno la gestione delle

(1) L. 18. de com. divis.

tasse sugli affari, del demanio antico, dell'asse ecclesiastico, del fondo per il culto e che so io. È avvenuto che taluno di questi conti sia rimasto in ombra, non sia stato reso e giudicato. Come è evidente, la decisione emessa non comprendeva tutto; sicchè scoprendosi una malversazione o un debito nella parte non discussa, sarebbe stata quistione di far rendere un conto e non già di revocare una decisione. Ma no: si è ritenuto che quella decisione scioglieva il contabile da ogni vincolo; che si era accordato con essa un discarico generale al gestore, sufficiente per liberare la cauzione; e si è ricorso al rimedio che la legge permette a solo scopo di rettificare un giudicato.

Un contabile può avere obbligo di effettuare delle riscossioni, ciò che nel linguaggio tecnico si dice averne *carico*; ed allora esso dovrà bilanciare i crediti, le riscossioni ed i residui in un *conto di carico*, oltre al dover bilanciare il riscosso ed il versato in un *conto di cassa*. Così pure può il contabile avere in conto generi e carte-valori; e qualora ad esso sia affidata la vendita dei generi, come lo sarebbe certamente delle carte-valori, gli corre obbligo di rendere un *conto a generi* ed un *conto a denari*. Ora è accaduto similmente che per ordini erronei dati ai contabili, taluni di essi resero i soli conti di cassa, e la Corte in vista di circostanze tollerò quest'andamento e giudicò i conti di cassa. Intanto l'amministrazione nelle sue verifiche tardive accorgevasi di errori ovvero di responsabilità nascenti dal carico o dalla gestione a generi, ed invece di far rendere i conti mancanti, al che si opponeva una determinazione generale contraria; si è venuti fuori coll'istanza di revocazione; facendo pure il ragionamento che il discarico, abbracciando tutta la gestione, era stato dato erroneamente. Con una ragione dippiù; perchè in questo caso i conti riflettenti obblighi correlativi fra loro, che si risolvevano da ultimo negl'incassi, si potevano ritenere virtualmente compresi in quello a denaro reso e giudizialmente approvato.

Ma talune volte tutti i conti che si doveano presentare lo furono materialmente, senza però le debite particolarità, sviluppi e documentazioni. Questo avvenne principalmente rispetto ai conti di carico ridotti a *situazioni numeriche*, per la quasi impossibilità di presentare distinti in partite individuali i crediti dello Stato affidati alla cura (non dico alla non curanza!) degli agenti demaniali. Qui osserverò senza scandalo di chiunque come il dire che la Corte dei Conti rivede tutto sia una frase convenzionale, una

finzione di legge; chè troppo ci vorrebbe, e molte giustificazioni non si hanno e non si possono avere. Bisogna pure osservare che il giudizio della Corte nei conti di carico è di diritto piuttosto che di fatto, anzi i conti stessi si appellano *di diritto* secondo il modo di dire usato nel lombardo-veneto: il giudizio, dico, consiste nell'affermare che il contabile ha adoperato tutte le cure di legge per attivare la riscossione. E per rendersi rigorosamente questo giudizio, bisogna entrare nei particolari, perchè la riscossione del credito dello Stato può mancare o essere soggetta a remora per molti motivi, come per indebito, per litigio promosso dal debitore, insolvibilità ecc. In mezzo a queste circostanze, ad onta delle teorie piuttosto assolute che pesano sugli agenti, non è facile il dire se il contabile fu in colpa per la ritardata riscossione o anche per la perdita del credito prescritto o divenuto inesigibile altrimenti.

Ora non solo quando il conto di carico non fu renduto, ma anche quando lo fu sopra elementi generici, o vogliam dire una situazione numerica; malamente si ricorre al gravame della revocazione che deve emendare il giudicato; mentre quel tale fatto donde la responsabilità emana non era nemmeno lontanamente accennato nel conto discusso, e trattasi di un giudizio affatto nuovo da pronunziare.

Si chiama in questo caso revocazione, ed è un primo giudizio; si colorisce per errore di fatto, e riguarda una quistione di diritto di dubbio apprezzamento; si finge di presentare un nuovo documento che muti il fatto, e si ha il fatto da discutere a caso vergine.

S' intende bene che portata sul terreno dei fatti che non emergono dai conti e dalle loro giustifiche, la revocazione ha ragion di essere ad ogni piè sospinto per la Corte dei Conti di un grande Stato; specialmente in tempi di disordini amministrativi, che il legislatore e la giurisprudenza debbono pure prevedere, dacchè seguono le trasformazioni di governi e di metodi, che non sono privata nè dell'Italia nè del secolo.

Finalmente un altro caso può verificarsi, nel quale il rimedio della revocazione non ha base per mancanza del giudicato; e questo riflette le responsabilità nelle quali può eventualmente incorrere un contabile per un danno verificatosi in epoca posteriore alla gestione ed al giudizio, anzi anche alla lontana, in relazione a fatto od omissione avvenuti durante la gestione medesima. In questo caso la dichiarazione di scarico contenuta nella decisione,

addiviene irrita per un fatto nuovo, il quale non ha con essa alcuna relazione, per cui manca l'identità della causa, che è condizione della cosa giudicata.

7. Mossa la Corte da tutte le anomalie che sono andato esponendo, ha ritenuto la necessità di ovviarvi, dichiarando inammissibile la revocazione in taluni casi, salvo l'istituzione di speciali giudizi in contenzioso per discutere delle responsabilità non risultanti dal conto. Io credo interessante di riportare il brano della decisione nella causa Marini, che sviluppa questo concetto: « Spesso, dice la Corte, gli agenti contabili dello Stato, ed in specie i ricevitori del registro, categoria alla quale appartiene il Marini, oltre ad aver maneggio di somme, di valori o di materie, sono anche funzionari amministrativi, ai quali è data gestione di negozi; come contabili debbono rispondere per ogni deficienza che si verifichi, e la loro responsabilità, alla quale è unicamente commisurata la cauzione che sono obbligati a prestare, è assoluta e deve risultare dal conto; come gestori di negozi, la loro responsabilità, a' termini dell'art. 63 della legge 22 aprile 1869, dipende dal verificarsi un danno per l'erario dello Stato in causa della loro colpa o negligenza: ora può avvenire che il danno si verifichi anche molti anni dopo terminata la gestione, come quando un ricevitore del registro incaricato di accendere un'iscrizione ipotecaria, non sia stato sollecito, e colla sua trascuratezza abbia permesso che fosse iscritta un'altra ipoteca prima della erariale, onde l'erario non abbia in appresso potuto ottenere utile collocamento nel giudizio di graduazione; egli è evidente che in questo caso non fu omessa alcuna partita nel conto reso dall'agente finanziario, e che la decisione di discarico pronunciata sul suo conto non può essere ostacolo all'esercizio dell'azione contro di lui competente pel danno recato all'amministrazione, e che quindi non esiste necessità o ragione alcuna perchè sia revocata; e il somigliante accade per le prescrizioni le quali non siano accertate al tempo della resa del conto. L'art. 63 della legge 22 aprile 1869 ammette che si facciano giudizi per la responsabilità dipendente da colpa o negligenza anche prima della resa del conto; vale a dire che quei giudizi non sono necessariamente connessi col conto, e possono essere introdotti anche dopo il resoconto, come è chiaramente stabilito dal citato art. 327 del codice di proc. civ. nella materia del rendimento ordinario di conto ».

Secondo il mio debole avviso, il concetto svolto nella deci-

sione raggiunge in parte lo scopo di ovviare all'aumento delle revocazioni, ma ricorre ad un argomento che non risolve radicalmente la quistione. Mi si permetta quindi di essere *radicale*, non in senso politico, ma nella materia che tratto! Invero non si provvederebbe per mezzo di giudizi *ex integro* che nella sola parte del carico per la riscossione dei crediti dello Stato, facendo pur luogo alla revoca negli altri casi esposti, in cui sembrami che questo giudizio manchi del soggetto che è la cosa giudicata. Ci si attacca poi alla ragione che, per la riscossione dei crediti dello Stato, i contabili sono funzionari amministrativi, non debbono di regola rendere conto, la loro responsabilità è eventuale e non vincola la cauzione. Io però non riesco a mettere d'accordo quest'affermazione coll'art. 33 della legge sulla Corte dei Conti che sottopone all'obbligo del rendiconto gli *agenti incaricati di riscuotere*, coll'art. 58 della legge 22 aprile 1869 (5026) che ripete la stessa cosa, e coll'art. 658 del regolamento di contabilità, il quale richiede dagli agenti della riscossione il *conto di carico e di cassa*. L'art. 63 della legge di contabilità parlerà naturalmente di funzionari amministrativi, che non sono contabili, non rendono conto, e la cui responsabilità solamente eventuale, in rapporto a quella dei contabili, può venire in discussione con quella dei contabili anche prima del giudizio del conto. Si cita poi l'art. 327 del codice di procedura, il quale permette la revisione per errori, omissioni o falsità fra 30 anni; ma io ho già notato (e lo dice anche la Corte nella dotta decisione) che quest'articolo non è applicabile ai conti dello Stato.

La prima cosa cui si debba attendere, perchè si parli di revocazione, è evidentemente l'esistenza del soggetto di essa che è il giudicato. L'art. 1351 del codice civile dichiara che: « *L'autorità della cosa giudicata non ha luogo se non relativamente a ciò che ha formato soggetto della sentenza* ». E gli antichi maestri del giure dicevano: *tantum judicatum quantum disceptatum*; e richiedevano come condizione per l'esistenza del giudicato medesimo che vi fosse oltre all'identità di persona anche quella di materia e quella di causa: *eadem persona, eadem res, eadem causa petendi*. È impossibile che questo principio di ragione debba essere infranto nei rapporti di una Corte dei Conti; epperò è mio parere che ad evitare i giudizi di revocazione mal fondati si debba aver sommo riguardo al conto deciso, che forma il soggetto del gravame. Se in esso non venne rappresentata la parte

di gestione cui spetta l'errore o il debito, non è caso di revocazione; se questa parte di gestione venne rappresentata in complesso, devesi distinguere quando l'errore muta il complesso e quando la situazione è esatta. In questa seconda ipotesi può sorgere una quistione ovvero una responsabilità a carico del gestore, e l'istituzione di un giudizio singolare contro il contabile non incontra l'ostacolo della cosa giudicata. Devesi ritenere che gli agenti sono soggetti alla giurisdizione della Corte in senso lato: questa giurisdizione si esercita per mezzo di un sindacato sui conti; ma se i conti o non si resero o si resero molto semplificati, la giurisdizione rimane per i fatti che non furono oggetto di discussione alcuna, e può esercitarsi o sopra i conti da rendere ovvero per via di giudizi singolari di fatto e di diritto, cui non osti una precedente pronunziatione. Il conto è la regola e deve analizzare e svolgere tutta la gestione; ma se mancò il conto o l'analisi, il gestore rimane responsabile per tutto quello che non fu esaminato, e che non modifichi le posizioni del conto giudicato. I giudizi singolari intorno alla contabilità sono largamente ammessi nella giurisprudenza della Corte dei Conti, prima e dopo del conto, e non si può a meno di farne pro nei casi che ho esposto. La legge non avrebbe ristretto a 3 anni le azioni contro i contabili prescrivibili con 30 anni, se non in contemplazione di un giudizio pronunziato; e quando questo giudizio non esiste, i cancelli sono pericolosi, e l'interesse dello Stato ne risente un pregiudizio che non può ammettersi. Spetta all'illuminato criterio della Corte esaminare se l'errore di conto o la responsabilità entrano o pur no nel primitivo giudizio emanato; quando sì, revoca, se la legge il consente; quando no, giudica il fatto ed il diritto senza vincolo di casi e termini di revocazione o che so io.

Parmi avere indicato una via a seguire la più conforme alle regole del diritto, al concetto del giudicato, alla salvezza degli interessi; altri vada innanzi e troverà forse la meta.

8. I conti, come si sa, sono renduti a periodi annuali, o più ristretti, quando durante l'anno succede un contabile ad un altro; ed il giudicato della Corte non esce, generalmente parlando, dai confini del periodo contemplato. Ma non è in tutto possibile astrarre dai fatti posteriori, e condannare per esempio un contabile al pagamento di un debito, senza che questa disposizione importi l'affermazione che il debito esiste al tempo più o meno lontano della condanna. Intanto si è fatta e si fa quistione di sapere, se il pa-

gamento del debito fatto dal contabile prima della decisione di condanna si possa contrapporre alla condanna medesima, non altrimenti che quello eseguito dopo, ovvero occorra che la condanna sia revocata. Questo caso è frequentissimo nella pratica, e per sciogliere il dubbio convenientemente, bisogna fare attenzione al significato della condanna. Essa è: *l'ingiunzione fatta dal giudice ad una parte che soccombe, di compiere una dazione, una prestazione od un fatto qualunque*. Per me è evidente, stando a questa definizione, che quando la dazione è fatta, la condanna è in errore, manca di causa legale, e dev' essere revocata.

Ma si risponde che il giudizio di conto si restringe in un periodo di gestione; e se il risultamento ne è il debito del contabile, la condanna si riferisce al termine del periodo e non al giorno in cui si emette; laonde, se il debito era saldato, non vi è errore, perchè le risultanze del conto non subiscono alterazione. Ora io intendo il giudizio che si restringa al periodo della gestione, ed accerti il debito ed il credito, ciò che si chiama *liquidazione*; ma non intendo che si pronunzi una condanna (che ha un senso legale positivo, in quanto ordina il pagamento) riferendosi al periodo anzidetto. La distinzione di liquidazione di debito e di condanna io la veggio scolpita nella legge del 14 agosto 1862, art. 40, laddove si dice che, se i conti furono saldati o si bilanciano in favore dell' agente, la Corte pronunzia il discarico; nel caso opposto liquida il debito dell' agente, e pronunzia, *ove occorra*, la condanna al pagamento. Si può adunque ritenere per massima che il giudicato in materia di conti ha questo di speciale: esce, si può dire, dai confini del conto, quando intende a dare una disposizione che deve avere efficacia per l' avvenire, quando condanna insomma il contabile al pagamento di una somma che si stima dovuta al tempo della sentenza. Mi pare poi che ad accordare la facoltà all' amministrazione di contrapporre i pagamenti anteriori alle condanne, vi possano essere degl' inconvenienti pratici, e si lasci ad essa l' arbitrio grande di stabilire l' identità di causa nel pagamento e nella condanna, cosa che nelle metamorfosi della contabilità non è sempre facile e piana.

9. Dopo avere ragionato dell' ampiezza del giudizio contabile per la materia ed i confini di tempo nei quali si restringe, occorre ora di discorrere della sua revocabilità, relativamente:

- 1.° a' provvedimenti istruttori, ossia alle sentenze interlocutorie;
- 2.° alle definizioni conformi al conto ovvero non contraddette;

3.º all' esecuzione data al giudicato, od anche all' accettazione o alla semplice acquiescenza ad esso, per aver lasciato trascorrere il termine per farlo correggere col mezzo ordinario dell' opposizione;

4.º all' ordine dei gravami, ed alla pendenza di quello ordinario dell' opposizione;

5.º ai conti decisi in seguito o da decidere, appartenenti alla gestione dello stesso contabile.

Le sentenze interlocutorie sono revocabili per ragione del pregiudizio che ne può derivare (1); ma questa regola non sarebbe applicabile per la Corte de' Conti, le cui pruove sono tutte normali e prestabilite.

È essenziale, perchè un gravame possa aver luogo, che la parte la quale impugna la sentenza del giudice sia stata soccombente nel giudizio, perchè *ubi partes conveniunt cessat officium judicis*, e le affermazioni di una parte giovano all' altra, il perchè dicesi che *in judicio contrahitur*. Questo generale criterio non potrebbe applicarsi ai nostri giudicati, nei quali il più delle volte non soccombe nè il contabile nè l' amministrazione, e tuttavolta sono revocabili nell' interesse dell' uno e dell' altra. E qui sarà opportuno dichiarare che la decisione della Corte, quando sia di discarico, s' immedesima col conto; non contiene particolarità; non esprime che *la conseguenza* di un sillogismo, di cui *la maggiore* è il conto e *la minore* sono i documenti: essa per brevità si addossa al conto medesimo (2). Anche quando la Corte condanna, spesso non fa che sanzionare un fatto accettato, il debito del gestore. Tuttavolta non si potrebbe dire, trattandosi di revocazione, che osti al contabile, il quale ha reso e sottoscritto il conto, di avere affermato da sè il fatto erroneo, ovvero all' amministrazione di non averlo rilevato nella sua verifica, e finalmente al pubblico Ministero, che l' ha rappresentata in giudizio, di non averlo additato alla censura della Corte. Per questo non m' occorrerà di ripetere quanto ho già detto intorno all' indole imperfetta del giudicato contabile, alla facilità degli errori occulti nei conti, ed ai motivi superiori pei quali il contratto giudiziale non ha luogo per ciò che interessa la nazione, e s' informa a' principi di equità in sommo grado. È certo che se non si ammettesse la ri-

(1) **Borsari**, vol. 1, pag. 620. **Dalloz**, requête civile, n. 16.

(2) Art. 17 del regolamento 5 ottobre 1862.

vocazione contro il conto, non sarebbe mai il caso di applicarla, quando la Corte lo approvò, sottoscritto o riconosciuto dal gestore.

Conseguentemente deve pure ritenersi che l'esecuzione data alla decisione volontariamente, o l'accettazione di essa in modo espresso o tacito, nemmeno rende il giudicato irretrattabile.

Fra i modi taciti d'accettazione del giudicato evvi quello di non interporre su di esso un gravame nel termine prefisso; ed in materia di revocazione è stabilito che essa non è ammissibile, quando si sono lasciati scorrere i termini per i gravami ordinari senza avvalersene, tutte le volte che il motivo della revoca sia un vizio della sentenza riconoscibile al tempo in cui era libero d'impugnarla coi mezzi ordinari, come l'errore di fatto, insito ad essa.

Secondo la procedura civile (art. 494 e 495) sono quindi revocabili:

1.° Le sentenze pronunziate in contraddittorio in grado di appello per tutt' i casi;

2.° Quelle pronunziate in grado di appello in contumacia, scorso il termine per l' opposizione; e quelle dei tribunali di prima istanza, scorso quello dell' opposizione e dell' appello *nei casi di dolo, falsità e nuovi documenti*;

3.° Quelle pronunziate dai giudici conciliatori, comechè inappellabili.

Ora quantunque la facoltà d'impugnare col mezzo della revocazione una sentenza, avendo lasciato decorrere i termini per l' opposizione o per l' appello, non spetti che nei casi in cui il vizio della sentenza viene riconosciuto tardivamente, questo principio non dovrebbe trovare applicazione innanzi alla Corte dei Conti in consonanza colle idee dianzi spiegate.

Il principio di questa scala di gravami è: « Il mezzo della revocazione come rimedio straordinario non è ammissibile quando la sentenza possa ancora essere impugnata con alcuno dei mezzi ordinari, quali sono l' opposizione o l' appello ».

La Corte dei Conti è un tribunale inappellabile, ma le sue decisioni sono suscettive di opposizione da parte del solo contabile presente in giudizio per finzione di legge; epperò in pendenza dell' opposizione, il cui termine è di 30 giorni, non è ammissibile che per un errore di fatto si venga a chiedere la revocazione. Questa regola naturalmente non è applicabile al Procuratore generale, che può ricorrere per la revocazione appena dopo pronunziata la sentenza. Intanto se avviene il caso che, in pen-

denza di un' opposizione (la quale spesso rimane sospesa a lungo, perchè il contabile omette di chiederne la discussione) il Procuratore generale si trovi nella necessità di chiedere la rettifica della decisione per errori di fatto, falsità di documenti ecc., o la Corte scopra gli errori nella discussione di altri conti: come si procederà? A me pare ben certo che, siccome i rimedi straordinari non sono ammessi che in mancanza degli ordinari, non potrebbe il Procuratore generale chiedere la revoca in pendenza dell' opposizione. D' altra parte si osserva che il Procuratore generale non ha diritto al rimedio ordinario (e la ragione è chiara, per essere stato presente alla discussione del conto); epperò non potrebbe avvalersi del mezzo dell' opposizione, facendola discutere a sua istanza per far correggere l' errore che gl' interessa. Il Procuratore generale attore nell' opposizione! in forza di domanda riconvenzionale! Per me abborro dallo scrupolo e formolismo; e mi pare semplicemente che nell' opposizione (art. 474 e seguenti della procedura) il campo è aperto a nuove domande, si riapre il giudizio, e la Corte ha i suoi poteri indipendenti per rettificare gli errori nei quali sia caduta e che le sono designati.

Assai volte infine accade che un errore caduto nel conto giudicato trovasi corretto o compensato in un conto posteriore di gestione dello stesso contabile, pure deciso; ovvero trovi ancora luogo a formare oggetto di una rettifica o compensazione in un conto ancora da giudicare. In entrambi i casi si potrebbe ritenere che la verità contabile, da mantenere rigorosamente in ciascun conto, esigesse di mettere a posto la rettifica, e quindi di doversi revocare la decisione nel conto dove cadde lo errore; ma questo modo di ragionare sarebbe privo d' interesse giudiziario, laonde la nostra giurisprudenza si astiene costantemente dal disdire il giudicato per soli spostamenti di cifre. Per questo nei giudizi ordinari vi sarà forse una rigidezza, che non ha motivo di essere estesa ai conti, ove sono valori numerici, qua o là sempre uguali. Il Carrè riporta una sentenza del parlamento di Grenoble, secondo la quale anche quando il documento non prodotto o recuperato debba far pronunciare in definitivo una sentenza simile alla prima in quanto ai suoi risultati, è sempre necessario di revocare. Chi sa? ma nella mia materia è certo che non vi sarebbe pro a correggere con una decisione sul conto, mettiamo, dell' 80, quello che fu rettificato o si può rettificare nell' 81. Si potrebbe obiettare che non facendo ciò resterebbero alterati i criteri amministrativi che

si formano sui conti; in altri termini l'imputazione all'entrata o alla spesa di un bilancio può rimanere inesatta; ma è da osservare che quando parliamo di contabilità giudiziale questi criteri amministrativi bisogna subordinarli. È già molto che in omaggio a distinzioni di interesse amministrativo si sia confusa la contabilità giudiziaria, per introiti e spese passate da un conto all'altro e scomparsi o ripetuti: non andiamo per questo motivo a revocare delle sentenze.

Adunque se io da una parte ho avvisato di doversi revocare la condanna erronea per il pagamento già fatto, portando un accrescimento di giudizi del genere, che si vogliono restringere, me ne sono compensato dall'altra parte, opinando che la revocazione non debba aver luogo per semplici spostamenti di cifre o rettifiche possibili nei conti posteriori non ancora giudicati. Per la stessa ragione poi affermo colla giurisprudenza della Corte che, se l'errore di un conto passa nei conti successivi per ragione del riporto dei risultati, non è necessario di rettificare tutti i conti erronei; basta correggere uno di essi e specialmente l'ultimo. Quest'osservazione è importante per ragione del termine nel quale il gravame si rende ammissibile, e che potrebb'esser decorso pel primo conto. D'altronde la lesione di diritto è avvenuta nel primo conto come nell'ultimo, e basta distruggerla coll'emenda di questo.

A chi spetta di promuovere il giudizio.

10. La legge del 14 agosto 1862, negli art. 44 e 45, dice che l'*agente contabile* ha diritto di ricorrere alla Corte per revocazione; e che questa può aver luogo sull'*istanza del Pubblico Ministero*, ovvero anche *di ufficio*. Esaminiamo separatamente il diritto delle parti e l'iniziativa del giudizio che ha luogo per ministero di legge.

In quanto al diritto del contabile non vi può esser dubbio; beninteso che la stessa facoltà spetta anche *agli eredi*. Il Carrè in proposito si esprime così: « Gli eredi, i successori o aventi causa della parte la quale è stata chiamata in giudizio possono produrre ricorso per ritrattazione, perciocchè questo rimedio è considerato come un compimento della procedura sulla quale si è interposta la sentenza in tal guisa impugnata ». Debbono di necessità tutti gli eredi agire per la revocazione? Per questo bisognerà

riferirsene agli art. 470 e 471 della procedura civile, che fanno parte delle regole generali intorno ai mezzi per impugnare le sentenze. Il secondo di questi articoli nel 1° comma dichiara che la riforma od annullamento di una sentenza giova, oltre a coloro che l'hanno domandata, anche a coloro che hanno un interesse dipendente essenzialmente da quello della persona che ottenne la riforma od annullamento.

Dev'essere provata la qualità ereditaria? No, perchè in generale questa qualità nei giudizi di conto si ritiene secondo le dichiarazioni e le informazioni che se ne hanno, mentre le quistioni che in seguito possono sorgere su di questo non investono la materia del giudizio, che è il conto, e non spettano alla Corte.

Ma spetta il diritto di chiedere la revocazione al fideiussore di un contabile? Qui bisogna notare che è attribuita alla Corte la giurisdizione anche contro i fideiussori secondo l'art. 63 della legge di contabilità già citata, estensibile a' giudizi di conto (1).

Mi sarà permesso di dubitare dell'utilità di questa giurisdizione, potendosi in prima ritenere che la sentenza contro il contabile sia pure esecutiva contro il fideiussore, per ragione del vincolo stretto che passa fra le due persone, che si possono quasi considerare come una sola (2).

Inoltre o il fideiussore ha il campo di difesa ristretto alla sola fideiussione, ed allora le sue ragioni, nascenti da un contratto, sono debolmente garantite innanzi ad un tribunale tecnico ed inappellabile; o si estende alla materia contabile, ed allora gente estranea all'amministrazione acquista il diritto d'intervenire nel giudizio contabile, portando spesso la confusione, in presenza di una Corte che tutela in questa bisogna gl'interessi di tutta la nazione. Io non trovo esempi di questa giurisdizione nelle altre leggi sulla Corte dei Conti che conosco.

Comunque però, la nostra giurisprudenza ha affermato la necessità che la condanna sia estesa al fideiussore, perchè essa possa avere effetto contro di esso, e che il fideiussore sia regolarmente citato per far parte del giudizio (3). Ha del pari ammesso che il

(1) Decisione della Corte dei Conti del 13 gennaio 1874 nella causa De Lieto.

(2) Vedi sentenza della Corte d'appello di Perugia del 20 aprile 1871 in causa Almagià e Mazzi. Annali di giurisprudenza, anno 1871, parte 2ª, p. 180.

(3) Decisione 6 giugno 1876 in causa De Lieto.

fideiussore intervenendo in giudizio, ha diritto di discutere il conto come un contabile, forse perchè l'art. 1927 del codice civile gli fa facoltà di opporre al creditore tutte le eccezioni inerenti al debito, escluse quelle puramente personali. Conseguentemente si è ammesso che il fideiussore abbia il diritto dell'*opposizione* contro la decisione della Corte; ed io quindi non posso dubitare che gli spetti anche quello pel ricorso di revocazione, mantenuti i principi sopra esposti.

Adunque, se il giudizio ebbe luogo colla presenza del fideiussore, il quale venne condannato, è certo che egli potrà domandare la revoca della decisione. La giurisprudenza dei tribunali ha ritenuto che l'acquiescenza del garantito non tolga al garante la facoltà di richiamarsi dalla sentenza; il che è conforme al diritto romano (*leg. 5, dig. de appellationibus*), dove trattandosi della sentenza anche *inter alios dicta*, si dà facoltà di appellare al fideiussore: *item fideiussores pro eo pro quo intervenerint*.

11. Il Pubblico Ministero della Corte è il rappresentante necessario dell'amministrazione per esercitare l'azione di revocazione; ciò che va detto nel doppio significato che il Procuratore generale è la persona legalmente autorizzata a sostenere nei giudizi di conto le parti dell'amministrazione, senza bisogno o limite di mandato; e che questa non può agire da sè e delegare alcun altro a rappresentarla nei giudizi stessi.

Generalmente parlando, all'amministrazione spetta il diritto d'istituire qualunque giudizio di suo interesse, esercitando essa i diritti di proprietà e di credito dello Stato avanti a tutt'i tribunali a nome proprio, facendosi rappresentare da avvocati erariali. Merita adunque speciale considerazione questa singolarità giuridica, per cui le amministrazioni avanti la Corte dei Conti dipendono per la difesa dei loro interessi dal Procuratore generale; ed io non mi perito di manifestare il dubbio che per siffatto sistema un ministero si trovi meno responsabile innanzi al Parlamento. E per verità, se il Procuratore generale non si rendesse ragione del motivo di rettifica, o trascurasse d'iniziare il giudizio di revocazione, gl'interessi pubblici sottomessi alla tutela di questo solo funzionario, ne sarebbero senza fallo pregiudicati. Più savia quindi mi pareva la disposizione della legge napoletana, la quale, a differenza della francese, dava alle amministrazioni eziandio il diritto d'iniziare il giudizio di revocazione (1).

(1) Art. 51 del regolamento 2 febbraio 1818, 2° alinea.

Altre considerazioni d'ordine pratico starebbero per la facoltà all'amministrazione d'istituire questo giudizio. Essa ha i suoi uffici con tutto il materiale contabile e gl'impiegati pratici per istudiare il motivo di fatto che dà luogo alla revocazione; ed invece il Pubblico Ministero ha bisogno di un ufficio contabile alla sua dipendenza per intendere le cose come stanno, e mettersi in grado di sostenere il gravame. Spesso gli elementi sono insufficienti, perchè trattasi di contabilità avviluppate e confuse, ed il Procuratore generale intavola una discussione, chiede elementi, consuma del tempo; e con tutto questo non di rado, per non far decorrere i termini, è costretto ad agire senza profonda convinzione, a gettare un ricorso senza chiarezza, che non trova accoglienza presso il magistrato. Come si possano conciliare i termini per la presentazione del ricorso con queste istruzioni preparatorie e con queste esitanze, noi lo vedremo in appresso. Quello è certo che, quando fu discussa la legge della Corte dei Conti, si ebbe il concetto di limitare al massimo le attribuzioni e l'influenza del Procuratore generale; ed invece lo si è fatto l'*Atlante della magistratura finanziaria*, soggetto a sopportare il peso di tale ufficio d'importanza che le forze sono insufficienti e gli affari ne soffrono debolezza e ritardo. Meno male se i giudizi contabili avessero mantenuto la loro indole semplice, senza che una giurisprudenza troppo larga vi avesse introdotto le *quistioni di diritto e complicate* ad ogni piè sospinto; per cui bazzicano nell'aula della Corte molti avvocati, e vi portano il loro modo astuto di ragionare, cui il Procuratore generale non può opporre spesso adeguata resistenza. Io adunque fo voto perchè il legislatore, nel rivedere la legge sulla Corte dei Conti dia facoltà all'amministrazione di ricorrere da sè per la correzione del conto, o quanto meno concili la facoltà esclusiva del Pubblico Ministero colla responsabilità dell'amministrazione.

Parmi ora appena necessario di dire contro chi si deve dirigere il ricorso: evidentemente contro coloro che fecero parte del primo giudizio o dei loro eredi e successori. Dirigendo il ricorso contro i successori ed aventi causa dell'avversario, non si fa che agire in virtù del principio che si possono esercitare contro di essi i diritti che avevansi contro il loro autore, come osserva il Carrè.

12. « I giudizi, dice Rosmini, possono tendere a pronunziare sentenze necessarie al bene della società civile, al suo fine, ovvero sentenze che riguardano solo cause private. I primi debbono as-

sumersi dal potere sociale d'ufficio, i secondi solamente quando i privati a lui ricorrono (1) ». La procedura civile non risponde che al secondo ordine di giudizi; epperò fra gli elementi indispensabili (costitutivi) di essi è posta l'esistenza di due parti, l'una attrice, l'altra convenuta, che propongono rispettivamente la domanda e la difesa giudiziale (2). L'interesse pubblico è manifesto nella necessità di punire i reati; tuttavolta affinché il giudice serbi la massima indipendenza, v'ha un rappresentante della società offesa innanzi alla giustizia penale stessa, e questo rappresentante è il Pubblico Ministero. In quanto all'interesse amministrativo ovvero erariale, esso si trova pareggiato a quello dei privati, come ne fanno prova gli art. 2 e 2114 del codice civile, e si può dire che la civiltà tende sempre più ad escludere i privilegi dello Stato. Conseguentemente i diritti dell'erario sono promossi e difesi dalle amministrazioni finanziarie o dal Pubblico Ministero, che ne è il rappresentante esclusivo poi nei giudizi di conto. Stando a questi principi un procedimento d'ufficio per la revocazione del giudicato pronunziato sul conto parrebbe una deviazione dalle buone regole, come venne dichiarato nella seduta del 28 luglio 1862 dal deputato Castellano, il quale non rendevasi ragione del come si potesse permettere senza l'istanza dell'agente o del Pubblico Ministero, che sembravagli indispensabile per l'esistenza del gravame. Fu risposto debolmente dal relatore della legge, Martinelli, e dal deputato Castagnola, osservando che la disposizione era informata al principio di equità e di pronta giustizia, ma l'obbiezione in quanto alla forma del giudizio non venne sciolta, e fu votato l'articolo. Per questo mi sembra utile di riportare testualmente il brano della discussione avvenuta innanzi alla Camera dei deputati:

« Art. 45. Nei casi e nel termine indicati nell'articolo precedente la revocazione potrà anche aver luogo *d'ufficio* o sull'istanza del Pubblico Ministero, in contraddittorio dell'agente contabile ».

« Senza la parola *contabile* ».

« *Castellano*. Domando la parola ».

« *Presidente*. Ha facoltà di parlare ».

(1) Filosofia del diritto. Parte 2.^a dr. sociale, n.° 2423.

(2) **Mattirolo**. Elementi di diritto giudiziario civile. Vol. I. n. 20.

« *Castellano*. Vorrei una spiegazione dalla Commissione ».

« L' articolo dice che la revocazione potrà aver luogo d' ufficio o sull' istanza del Pubblico Ministero ».

« Sonosi voluti così indicare due casi distinti di revocazione o invece un caso solo? Vale a dire, potrà la Corte rivedere e revocare la propria decisione d' ufficio, anche senza l' istanza del Pubblico Ministero? »

« In verità non comprendo allora come potrebbe permettersi una rivocazione d' uffizio, cioè senza l' istanza o dell' agente o del Pubblico Ministero, che mi sembra indispensabile per la esistenza del gravame ».

« *Presidente*. Il relatore della Commissione ha facoltà di parlare ».

« *Martinelli, relatore*. Venendo la Corte dei Conti a riconoscere un errore, venendo a scoprire un nuovo documento, essa ha la facoltà di rivedere la sua decisione d' ufficio. Ciò si fa dalla Corte nell' interesse dell' agente e nell' interesse del governo. E qualunque sia l' interesse dell' agente e del governo, l' articolo proposto è informato ad un principio di equità e di giustizia. L' articolo proposto non è nuovo, ma viene riprodotto dai precedenti progetti già discussi ed approvati ».

« *Presidente*. La parola spetta al deputato Castagnola ».

« *Castagnola*. Farò osservare all' onorevole mio amico il deputato Castellano che qui si tratta di un articolo il quale porta una garanzia a favore dei contabili, e non porta alcun privilegio fiscale; epperò è piuttosto il caso di abbondare che di restringere ».

« D' altronde è meglio lasciare la facoltà alla Corte di poter fare questa rettificazione di ufficio; poichè può avvenire, per esempio, che essa abbia dichiarato che un contabile non ha reso conto di una data somma, che perciò ne è debitore, ma poi, esaminando i conti di un altro contabile, si avveda che ha sbagliato, giacchè mentre essa dichiarava che il primo contabile dovesse sdebitarsi di quella somma, ha poi veduto che un secondo contabile dichiara di averla ricevuta esso stesso, ed in questo caso è giusto che la Corte possa rivocare d' uffizio la precedente sua deliberazione ».

« Io veggio la necessità di dover sottrarre quest' atto di *pronta e immediata giustizia* alla condizione della richiesta del Pubblico Ministero, il quale anche per esser rappresentato da un' unica persona, potrebbe accadere che talvolta dovesse ritardare soverchiamente l' esercizio di quest' azione ».

« Quindi trattandosi di cosa che non ha altro scopo se non che quello di riparare uno sconcio anzi un'ingiustizia, di ritornare l'onore ad un contabile, ed anche di impedire che il medesimo venga a soffrire materialmente nella sua fortuna, io crederei conveniente di respingere questa proposta, e prego il mio onorevole amico di ritirarla ».

« *Presidente*. Il deputato Castellano ha facoltà di parlare ».

« *Castellano*. Io debbo insistere perchè in realtà ripeto che non comprendo come senza il ricorso per revocazione, che è un gravame non solo, ma quello che è più ancora, è un gravame straordinario, possa provvedersi d'ufficio dalla Corte. Si verrebbe così a dare alla stessa il diritto di rivenire sulle proprie decisioni definitive. Io non saprei darmi ragione di questo sistema, tanto più dopo che l'organismo in cui viene ad essere costituita la Corte in virtù della legge che votiamo, è quello di un collegio decidente, e non più di un corpo meramente consultivo ».

« In conseguenza insisto nel mio emendamento, per l'onore, direi quasi, dei principi ».

« *Presidente*. La parola è al deputato Salaris ».

« *Salaris*. Appoggio pienamente la proposta dell'onorevole Castellano, in quanto ritengo la parola d'*ufficio* insignificante ed inutile ».

« *Presidente*. Il deputato Castellano propone la soppressione della parola d'*ufficio* ».

« Metto ai voti questa proposta ».

(Non è approvata).

« Pongo ai voti l'articolo 45 ».

« Se non ci sono opposizioni, s'intenderà approvato ».

(È approvato).

Secondo il mio parere la natura speciale del giudizio di conto, che è giudizio *ex officio*, è la ragione del procedimento *ex officio* per la revoca, che ne costituisce l'appendice ed il seguito. Il giudizio di conto è necessario, perchè chiunque tiene gestione, amministra beni altrui, è tenuto a render conto (1). Infatti quando il

(1) Il **Demolombe** si esprime così: L'obbligazione di rendere conto, è una conseguenza necessaria di qualunque gestione di beni altrui. Il mandatario incaricato solamente d'amministrare, non è certamente il padrone di disporre a suo modo dei beni che gli sono confidati, di lasciarli perdere, di darli o d'ap-

contabile non renda volontariamente il conto, la Corte discute quello compilato d'uffizio e semplicemente notificato all'agente. E quando il contabile rende e sottoscrive il conto si considera come presente in giudizio, mancando il contraddittorio reciproco nel fatto, ciò che costituisce eccezione ad un altro principio del procedimento contenzioso. Tutto questo dimostra che il rendiconto è un'obbligazione, ed il giudizio sul conto un modo di sciogliere l'obbligazione. Nel procedimento *ex officio* per la revocazione, la legge non fa caso dell'istanza, seguendo sempre lo stesso ordine d'idee che presiede al primitivo giudizio, perchè la rettifica del giudizio erroneo è improntata alla stessa necessità ed interessa lo Stato, di cui è gran parte la finanza ed il credito pubblico. Io credo che questo sia il motivo della legge italiana, come della legge francese, la quale pure ammette la revoca *ex officio* delle decisioni sui conti.

L'utilità pratica della revocazione d'uffizio si può riconoscere dalle seguenti osservazioni. L'errore di conto può risultare alla Corte prima che ne abbia cognizione il Pubblico Ministero, come quando abbia occasione dall'esame di altri conti. Chi non vede l'inutilità di far dipendere la revocazione dall'istanza? Lo stesso errore può esser a danno del gestore, e questo per non esserne informato non può ricorrere; come non lo potrebbe nemmeno il Procuratore generale, che rappresenta l'interesse dell'Amministrazione. Deve l'errore correre per questo, e rimanerne la giustizia e l'equità offese? Anche per l'errore di fatto a danno dell'erario e noto al Procuratore generale; se questi non procede, o è impedito a farlo per decorrenza del termine a suo riguardo; perchè la Corte, la quale avrebbe avuto più tardi cognizione della falsità o del nuovo documento, non dovrebbe poter revocare d'uffizio la sentenza? Nè si dica che in quest'ipotesi v'ha privilegio fiscale, perchè la revocazione d'uffizio può aver luogo nelle stesse condizioni nell'interesse dell'erario e dell'agente contabile. Un'altra osservazione non ometterò, ed è quella che il procedimento *ex officio*, nel caso di negligenza del pubblico ministero, che abbia lasciato scorrere i termini, ci risparmia dall'entrare nel terreno scottante dell'art. 783 del codice di procedura, che riguarda la sua responsabilità civile e l'azione di presa a parte.

propriarseli. Bisogna adunque che li restituisca, o che giustifichi le cause che si oppongono ad una restituzione totale o parziale, in altri termini bisogna necessariamente che ne renda conto. Del conto di tutela, vol. 8, pag. 38.

Motivi della revocazione.

13. Se, come dice Giovan Battista Vico, il conformarsi della mente all'ordine delle cose ingenera il vero (1), l'errore può definirsi una difformità fra le idee della nostra mente e l'ordine delle cose. E siccome quest'ordine è una creazione della mente di Dio, e limitata è la cognizione che può l'uomo acquistarne, l'errore è facile: *humanum est errare*.

L'errore tanto contrattuale quanto giudiziario può essere di fatto e di diritto ma dell'errore giudiziario di diritto deve occuparsi la cassazione come è detto.

L'errore di fatto costituisce, genericamente parlando, il fondamento della revocazione, perchè tutti i casi di essa, come il dolo, la mancanza del documento ed il falso ecc., non sono che cause di un errore di fatto incorso nella sentenza. Pure i giureconsulti hanno accolto di mala voglia come motivo della revocazione quella specie d'errore di fatto che costituisce una difformità fra le prove vere sottoposte al magistrato ed il suo giudizio. L'errore di fatto così inteso vuolsi da taluno escludere, sia come motivo straordinario d'impugnare le sentenze, sia rispetto al gravame della revocazione. Infatti si osserva che « le nuove leggi stabilendo un doppio esame per ogni causa han creduto di concedere una garanzia sufficiente contro gli errori di fatto del magistrato »: che « le parti sarebbero spinte dal loro interesse a scorgere in ogni sentenza un errore di fatto » e che la revocazione abbia a giustificarsi colla mancanza della difesa, però debba escludersi l'errore di fatto sopra gli elementi conosciuti che formavano parte del giudizio (2). Altri ha pure osservato, trattandosi della revocazione, la quale si propone avanti lo stesso magistrato che ha giudicato, che questi deve confessare la sua colpa, epperò manca di quell'imparzialità che è tanto necessaria alla giustizia. Infine la ripugnanza ad ammettere l'errore di fatto come causa di revocazione è giustificata dalla difficoltà di separarlo dall'errore di diritto.

(1) Del diritto universale. Proemio in fine.

(2) **Pisanelli** e **Scialoja**. Commento al codice di procedura Sardo.

L'art. 494 della procedura civile ha ammesso l'*errore di fatto* come caso di revocazione, e con molto studio ha cercato di distinguerlo dall'errore di diritto che dà luogo all'annullamento. Vi è errore di fatto, dice la legge, « quando la decisione sia fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, ovvero quando sia supposta la inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso, quando il fatto non sia un punto controverso sul quale la sentenza abbia pronunziato ».

L'art. 44 della legge sulla Corte dei Conti, alinea *a* enuncia come primo motivo di revocazione l'*errore di fatto*, e credo poter asserire che per questo sta in perfetto accordo con tutte le altre leggi sulla materia. Stanno per questa uniformità le ragioni speciali che ho esposte (n.º 1), cioè la facilità degli errori nei conti, la mancanza del doppio grado di giurisdizione e quella stessa del ricorso per annullamento per tutte le violazioni di legge.

La più sottile distinzione fra errore di fatto ed errore di diritto è meno a seguire rigorosamente avanti la Corte dei Conti, perchè quando essa ammettesse una rivocazione per un errore non di puro fatto, non violerebbe la giurisdizione della cassazione, anzi mi pare di doversi tener presente che la Corte, essendo stabilita per la uniformità della giurisprudenza in materia contabile, esercita essa stessa in qualche modo le funzioni della cassazione.

Il fatto nelle decisioni della Corte è stabilito per via di riferimento al conto, come ho già detto, salvo il caso di rettifica di qualche posizione; quindi l'errore del conto costituisce nella pluralità dei casi l'errore della sentenza. Ora la sentenza non solo approva le posizioni del conto, ma ne deduce le conseguenze secondo i criteri della Corte; e così, per esempio, la Corte può ritenere debito reale un debito figurativo, e condannare il contabile, o viceversa. In tal caso il conto sarebbe esatto, ma tuttavolta la decisione sarebbe in errore, e questo potrebbe essere non l'effetto di mera inavvertenza, ma di un inesatto apprezzamento del fatto espresso nella forma contabile. Nel pregevolissimo comentario del codice Sardo, già citato, è osservato che per legge non è questo l'errore atto a produrre la rivocazione; se non che esso non costituirebbe nemmeno materia della cassazione, essendo l'apprezzamento del fatto libero nella coscienza del magistrato.

A questo inconveniente, cioè la mancanza di ogni mezzo per correggere una sentenza, nella quale il fatto, che pure è intima-

mente connesso col diritto, si trovava completamente falsato nella sua definizione giuridica o nella sua interpretazione, la scienza e la giurisprudenza dei tribunali han voluto supplire con un mezzo d'annullamento che si avvicina di molto alla specie dell'errore di fatto, e che si è intitolato il *travisamento*. Nello stabilire però i veri termini di questo travisamento di fatto non sono punto ferme le opinioni dei giureconsulti italiani e stranieri (1). In quest'astrusa quistione non sono io che ci possa metter bocca, ma mi pare di potere intuire che dove si discuta di confini fra l'annullamento e la revocazione, in mancanza del primo rimedio debba sostituirsi il secondo; epperò quante volte la Corte sia stata indotta in falso giudizio che potesse dar luogo all'applicazione del *travisamento*, dovrebbe essa medesima provvedere. Egli è certo che nella discussione della nostra legge non parve indifferente a più d'uno la mancanza del gravame straordinario per violazione di legge, e sempre che la Corte può provvedere dignitosamente al suo errore di apprezzamento del fatto, essa deve farlo. E la larghezza colla quale si ammette la rivocazione per errore di fatto, è una pruova della coscienza che la Corte ha di questo obbligo. Dicendosi nella legge di procedura ordinaria che, quando il fatto sia stato un punto controverso, sul quale la sentenza abbia pronunziato, non ha luogo la revocazione; si deve applicare lo stesso principio innanzi alla Corte dei Conti. Si devono esaminare tre casi: cioè quando il contabile ferma l'attenzione della Corte su di un fatto, l'amministrazione contraddice, e la Corte decide; ovvero quando con interlocutoria la Corte espone il dubbio o il contrasto, ed il contabile si difende; infine quando il contabile si oppone alla sentenza per un motivo di fatto, e questo viene singolarmente discusso ed affermato o negato nel giudizio d'opposizione. Io credo che nel primo caso non si può dire che fu decisa una controversia nella forma giudiziaria, nel secondo poi e nel terzo sì; e mi pare che si debba applicare la massima della procedura civile in omaggio al noto aforismo: *non bis in idem*.

In quanto agli errori puramente materiali, che possono verificarsi non nel conto ma nella decisione, ne parlerò in confronto dell'art. 473 della procedura civile, dopo aver discorso anche dell'errore di calcolo.

(1) Archivio giuridico, Vol. 24 pag. 206, sul *travisamento*.

14. All' errore di fatto il comma *a* dell' art. 44 fa seguire l' *errore di calcolo*, che ne è una specie; e la legge ne fa menzione, perchè in materia di conti questo è facilissimo, tanto che per proverbio si suol dire: *ogni cattivo conto si può rifare* (1). Quelli che hanno pratica anche mediocre di contabilità sanno che le operazioni aritmetiche si sbagliano anche ripetute, e non vi è sicurezza che nel riscontro; pel quale intendo la coincidenza del risultato, trasformando o allargando il calcolo, ovvero contando il danaro, e pesando, numerando, scandagliando le materie che furono solamente in cifre calcolate. Ma i contabili fanno il più delle volte il riscontro nell' interesse proprio, non sempre in quello dell' amministrazione; per questo l' esattezza dei calcoli riposerebbe sulla fiducia delle revisioni amministrative e della Corte dei Conti, fiducia che non può essere intera. In Prussia, se la Corte dei Conti trova degli errori di calcolo, i computisti che hanno verificato il conto sono puniti d' un' ammenda da 5 a 50 talleri, e dopo due condanne per errori consimili sono soggetti a destituzione! (2).

In quanto all' errore giudiziario di calcolo il Dalloz osserva essere stato detto: *Res iudicatae, si sub pretextu computationis instaurentur, nullus erit litium finis*, ma questo testo non impediva di correggere un error di calcolo occorso in una sentenza; anzi valeva il principio dell' imprescrittibilità nel diritto per chiedere la rettifica del conto. Nella legge 8^a del digesto *de administratione rerum ad civitates pertinentium*, era detto che: *calculi erroris retractatio etiam post decennii vel vicennii tempora admittetur*; ma il testo aggiungeva: *si gratiose expunctae dicuntur, non retractabuntur*; il che vorrebbe dire, secondo il Cuiacio, che le partite numerate per errore di calcolo si possono sempre annullare, quelle cancellate no.

Per le leggi di procedura l' errore di calcolo può correggersi senza alcun gravame, seguendo la distinzione del Brunemanno che importa di qui riportare: *aliud est per errorem aliquid pronuntiare, aliud super errore*. Il Rocco (3) spiega questa distinzione con un esempio: se si disputasse tra i contendenti di doversi 50 per una causa e 20 per un' altra ed il giudice condannasse a 100,

(1) Raccolta di proverbi di **Giusti**, pag. 105 ediz. 1871.

(2) **Batbie**, Vol. 7.

(3) Diritto amministrativo. Vol. 2. pag. 516.

l'errore non potrebbe rettificarsi senza la revoca del giudicato, ma se invece si condannasse per 50 per una causa e per 25 per un'altra, e nel riunirsi le due somme si condannasse poi per 100, la rettifica non incontrerebbe l'ostacolo della cosa giudicata. Con tutto questo il Rocco opina che nelle materie contabili la rettifica, qualunque sia, non si potrebbe mai praticare senza gravame, e ciò perchè gli errori di calcolo sono facili a commettersi e difficili a riconoscersi. Ma per meglio attendere all'applicazione di queste teoriche, è necessario di premettere qualche osservazione sull'applicazione che può farsi nei giudizi di conto dell'art. 473 del codice di procedura civile. Questo articolo stabilisce che non è necessario alcuno dei mezzi indicati nell'art. 465 (i mezzi ordinari per impugnare le sentenze) per fare emendare nelle medesime omissioni od errori che non ne producano la nullità a termini dell'art. 761 (la mancanza della esposizione delle conclusioni delle parti, dei motivi, del dispositivo, della data e sottoscrizione dei giudici, e la presenza del Pubblico Ministero); nè per aggiungere alcuna delle conclusioni, sulla quale risulti di essersi provveduto, nè per correggere anche nella dispositiva un *errore di calcolo*. Le correzioni, se le parti sono d'accordo, si possono ordinare con decreto; in caso diverso si provvede nella forma degli incidenti con citazione in via sommaria. Nel comentario di Pisanello e Scialoia, spiegandosi il concetto del corrispondente articolo del codice sardo, si osserva che in questo caso l'errore suppone una difformità fra il concetto della sentenza e la sua espressione, e che ciò suole accadere d'ordinario per l'alterazione dei nomi delle parti o delle cifre destinate a significare le somme indicate nella dispositiva della sentenza, non esclusi altri casi che non specifica.

Trattandosi delle decisioni sui conti la prima osservazione è che esse hanno una parte espressa ed una tacita; l'espressa è il loro testo quasi sempre brevissimo; la tacita si riferisce al conto che approvano. Ora l'applicazione dell'art. 473 non deve aver luogo che sul testo della decisione, sia per errori di nomi che di calcolo: altrimenti la revocazione è il rimedio che dovrà sperimentarsi. La Corte non si è scostata da questa regola; solamente ha semplificato il procedimento, non richiedendo l'istanza delle due parti, quando la correzione non pregiudica gl'interessi del contabile, ed il Pubblico Ministero non si oppone: in tal caso la rettifica si effettua sulla relazione del ragioniere. Uscirei troppo dal

soggetto del presente lavoro, se m'ingolfassi nella disanima dell'applicazione dell'art. 473 alle sentenze della Corte dei Conti; quindi mi fermo per concludere che dagli errori di fatto o di calcolo che danno luogo alla revocazione delle decisioni della Corte in materia di conti, bisogna escludere quelli che possono correggersi per applicazione dell'Art. 473, i quali però si debbono riferire al testo della decisione, altrimenti si rientra nel conto e si allarga molto l'uso di questo mezzo con poca analogia al testo della legge.

15. Il secondo caso previsto dall'art. 45 comma *b* della legge sulla Corte dei Conti per dar luogo alla revocazione è, quando « *per l'esame di altri conti o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego* ». Qui le parole *omissione o doppio impiego* sono frasario tradizionale, e bisogna prenderle in un significato quasi tecnico. Omissione s'intende di partita d'entrata o di spesa, e sembra escludere la malizia ed il dolo. La parola *impiego*, applicata a somme di denaro ed a capitali, esprime il loro investimento in qualche impresa o prestito fruttifero (1), ma nel caso nostro si riferisce a qualunque operazione contabile sul denaro, e vuol dire doppia figurazione d'entrata o di spesa, accostandosi piuttosto alla parole francese *emploi* che significa spesa. Bisogna osservare che è l'errore contabile in tutta la sua estensione che è previsto in questo comma; laonde fra quelli *a* e *b* non corre differenza sostanziale, ma solo di accidentalità; in quanto l'errore di fatto pel comma *b* non risulterebbe dalla decisione sul conto, o dal conto e documenti annessi, ma sarebbe scoperto in seguito all'esame di altri conti. L'ipotesi è adunque speciale ai conti, per la concatenazione che esiste fra essi, epperò non si trova nella procedura civile. La necessità di dichiarar questo caso è sentita non tanto per escludere il dubbio che il giudicato non sia erroneo, comechè *secundum acta et probata*, quanto per la regola del procedimento; perchè quando l'errore è scoperto in occasione della revisione di altri conti, i termini per la revocazione decorrono dalla scoperta dell'errore, e non già dalla data della sentenza. Notisi infine che *altri conti* non s'intende solo dello stesso contabile, ma con maggiore importanza di altri contabili. Infatti se un gestore avesse nel conto seguente figurato

(1) **Boccardo**, Dizionario di economia politica.

regolarmente una spesa portata pure nel conto precedente, già giudicato, si potrebbe fare a meno della revoca, cancellandola dal conto seguente (N.° 9); ma se dal conto di Tizio si scopre che Sempronio, il quale portò in uscita un versamento, non lo ebbe eseguito, il rimedio della revoca sul conto di Sempronio diviene inevitabile.

Bisogna osservare che l'omissione o doppio impiego può essere scoperta indipendentemente dal riscontro di altri conti; ed in questo caso costituisce errore di fatto. Intorno a ciò occorre che io avverta come un falso modo di ragionare si sia fatto strada, per essersi ritenuto, e non raramente, che l'*omissione* nel conto delle entrate, vuoi in buona fede e vuoi dolosa, non rende erroneo il giudicato, applicandosi un poco troppo esageratamente la regola del *tantum judicatum quantum disceptatum*. A questo proposito una decisione della Corte del 5 dicembre 1870 nella causa del Comune di Magliano, riportata nella giurisprudenza della Corte dei Conti dell'avvocato Serpieri (parte 2.^a pag. 26), ha stabilito la seguente massima, alla quale m'inchino, ma però non sottoscrivo: « può esservi cosa giudicata per una partita del conto espressamente rigettata ed approvata, non già per *partite omesse*, e perciò non osta la definizione del conto al quale queste si riferiscono, quando non ne sia stato fatto oggetto di decisione ». Sono forse io stesso che ho spinto al massimo il concetto restrittivo della cosa giudicata rispetto ai conti, perchè in vero lo si era esteso oltre ogni limite (n.° 6 e 7) ma in quanto all'omissione vedo la necessità di fare un altro ragionamento. È essenziale al conto che il giudizio abbia un senso negativo in quanto al carico, dovendo esso garantirne la integrità, della quale si discorre sempre, quando trattasi della riscossione. Io non saprei qual valore avrebbe il giudicato contabile il quale non affermasse l'integrità delle riscossioni, e cioè che non ve ne siano state delle altre omesse per inavvertenza o per dolo! Insisto adunque nel concetto che il giudizio sul conto comprende l'integrità del carico, epperò lo scoprimento di partite omesse costituisce errore nel giudicato.

Accolta l'idea che le omissioni in caricamento non offendono il giudicato, si era venuti alla conseguenza che, scoperte queste, il rimedio della revocazione non era necessario; e bastava che l'amministrazione compilasse de' *conti suppletivi*, per farne oggetto di discussione, e far condannare i contabili. Però la più recente giurisprudenza della Corte ha corretto questo sistema, e ri-

tenuto che i conti suppletivi non possono servire allo scopo di riparare alle omissioni, e devesi ricorrere al mezzo legittimo per rettificare l'erronea sentenza.

16. In terzo luogo occorre la revoca secondo l'articolo 44, alinea c, quando « *si siano rinvenuti nuovi documenti dopo pronunziata la decisione* »; ed il principio è chiaro, perchè questi documenti, come una quietanza di spesa non discaricata, mutano il fatto sul quale fu giudicato.

Per documento nuovo s'intende quello che in tutto il corso del giudizio non fu mai prodotto; e documento a rigore significa un elemento di prova del fatto contabile e della sua legittimità; se non che anche per questo l'interpretazione è stata larga, e si sono considerati come documenti nuovi le revisioni finali della contabilità indicate col titolo di *verifiche di gestione*. Questa interpretazione poco esatta s'è lasciata andare per la necessità di fare delle revocche, quando era scorso il termine ordinario triennale durante il quale il gravame è ammissibile per errore di fatto; ma di questo dirò meglio quando mi occuperò del termine per la revocazione.

Nella procedura civile all'art. 494, comma 4°, è aperta la via alla revocazione per nuovo documento, ma con due restrizioni; che cioè il documento sia *decisivo*, e che non siasi potuto produrre prima *per fatto della parte contraria*.

In quanto al *decisivo* s'intende bene che il documento debba portare o a condanna del gestore che prima non erasi pronunziata, o a revoca della condanna pronunziata, o per lo meno a modificazione della posizione di debito o di credito risultante dal conto. Nella legge della Corte dei Conti non c'è l'aggiunto del decisivo, perchè mentre nei giudizi civili il fatto, affermato da una parte e negato dall'altra, si presenta come una quistione, che il documento risolve, nei conti pubblici spesso non vi è stata la contraddizione; laonde se si badasse che decidere vuol dire *troncare la lite*, si direbbe propriamente che i conti si giudicano e non si decidono.

In un altro senso pure non esiste il decisivo, perchè in un conto di milioni la revocazione, avente per oggetto una piccola partita, non pare, non ha importanza, non è sconfitta nè trionfo.

Nella discussione della legge istitutrice della Corte dei Conti (tornata dal 16 dicembre 1861) il deputato Castellano voleva che non s'ammettessero nel ricorso quei documenti nuovi, che non fu-

rono presentati dall'attore per sua colpa, seguendo i principi del diritto comune, ma fu osservato che la revocazione in materia di conti ha fondamento più ampio. I legami permanenti che passano fra lo Stato ed i contabili, la dignità del governo, l'interesse superiore che presiede a questi giudizi, mi sembra che siano le ragioni per cui si debba escludere una quistione, che è strana in fatto, e condurrebbe in diritto a subordinare a fatti personali la profonda ricerca del vero di pubblico interesse. Di questo parere è anche il Rocco (1). Un'altra difformità dalla procedura civile si riscontra nella parola *documento rinvenuto*, invece della parola *documento recuperato*, che dinota la proprietà del medesimo spettare all'attore nella revocazione. Si deve dimostrare come e quando siasi rinvenuto il documento? Si presume in genere che le scritture prodotte come nuove non fossero realmente a cognizione del produttore, perchè altrimenti, essendo a suo favore, le avrebbe prodotte prima. Non è quindi il caso di doversi giustificare che s'ignorava l'esistenza del documento, ma quando ciò fosse, trattandosi di prova negativa, non incomberebbe all'attore. Infatti osserva il Pisanelli che, quantunque la prova dell'ignoranza in cui era il soccombente possa stabilirsi per varie congetture, pure trattandosi di un fatto negativo, non potrebbe mettersi a suo carico sotto pena di decadenza. Spetta adunque al suo avversario di provare la scienza, quando intenda di escludere la domanda di revocazione.

17. Il quarto ed ultimo motivo di revocazione esiste quando « *il giudizio sia stato pronunziato sopra documenti falsi* ». Questo motivo, dice il Dalloz, è il più grave senza contrasto fra tutti quelli che giustificano la revocazione, dapoichè la presunzione che serve di base alla cosa giudicata non ha più ragione di essere. La legge romana si esprimeva in questi termini: *Non obstante praescriptione rei judicatae quia nondum de falso quesitum est* (2). È inutile il dire che in questo caso il documento falso deve avere servito di base alla sentenza.

In quanto alla falsità il 2° alinea dell'art. 494 della procedura civile esprime che essa deve essere *riconosciuta o dichiarata* dopo la sentenza; ovvero se riconosciuta o dichiarata prima

(1) Diritto amministrativo, vol. 2. pag. 518.

(2) Cod. si de falsis instrum. vel testim. indicatum sit.

della sentenza, bisogna che la parte soccombente ignorasse la confessione o la dichiarazione della falsità medesima. È da ammettere che la falsità dei documenti innanzi alla Corte possa risultare similmente, vuoi da riconoscimento, vuoi da sentenza giudiziaria pronunziata dal tribunale competente: escluso che la dichiarazione di falsità possa risultare da giudizio di falso incidente civile, imperocchè questo giudizio non ha luogo innanzi alla Corte dei Conti, che si ritiene incompetente per l'oggetto.

Non mi pare poi necessario che la falsità sia stata riconosciuta o dichiarata prima della sentenza ed in difetto sia provata l'ignoranza che ne avea l'istante per la revoca, e ciò per l'indole speciale del giudizio di conto, della quale ho già parlato fin da principio.

18. Secondo la procedura civile la sentenza può essere revocata per il dolo di una delle parti, malamente detto una volta *dolo personale*, e per la contraddizione di giudicato sul medesimo oggetto.

Il dolo usato nel contratto, vizia il consenso; esso può viziare anche il giudizio del magistrato. Il dolo che rende necessaria la revocazione risulta da tutte quelle arti tristi ed ingannevoli che si esercitano durante il giudizio, per sorprendere la buona fede dell'avversario o del giudice. Nei giudizi di conto, che hanno per materia fatti positivi in un campo ristretto; che si confrontano coi mezzi di pruova regolati, uniformi, nel silenzio di un gabinetto; il dolo, che colorisce, altera, fantastica, sorprende, non si concepisce. Nei giudizi di conti il dolo si opera in un senso solo, cioè nel modo malizioso di formare il conto, che celi o la malversazione, o il doppio scarico ecc., ma questo rientra puramente e semplicemente nell'errore di fatto. Avvedutamente questo motivo speciale di revocazione non è quindi menzionato nella nostra legge.

La contraddizione di giudicato non è prevista nell'art. 44 della legge sulla Corte dei Conti, ma con tutto questo essa deve assolutamente esser motivo di revocazione. È il primo assioma che una cosa non può essere e non essere nello stesso tempo; e come potrebbe stare, per esempio, che con una decisione si dichiarasse scaricato il gestore per un fatto responsabile, e con un'altra si condannasse; o che si chieda il conto che è stato già giudicato, come è pure avvenuto? Mettiamo che nell'ufficio di un contabile sia avvenuto un furto, e la somma rubata spetti a due contabilità separate, come i prodotti ed i vaglia postali; se il contabile fosse

condannato sul conto dei prodotti e discaricato per i vaglia, la contraddizione sarebbe patente ed il secondo giudicato dovrebbe cedere al primo (1).

Ma altri difetti gravi che un tempo potevano emendarsi col mezzo della revocazione ora sono soggetti all'alta censura della cassazione. Così la violazione delle forme del procedimento, la pronunziatione su cose non domandate, o l'aggiudicazione in più del domandato, e l'omissione di pronunziare sopra uno dei capi della domanda. Debbo pur dire qualche parola intorno a ciò. In quanto alla violazione delle forme, del resto assai semplici, del nostro giudizio, non si può pretendere che la Corte dei Conti censuri sè stessa; d'altronde in qualche caso flagrante di irregolarità, vi sarebbe l'eccesso di potere che dà luogo a cassazione. La sentenza che sorpassa la domanda, *ultra petita*, non è censurabile nella nostra materia. Non si scandalizzi nessuno; il principio è ammesso, e non solo secondo le leggi dei governi assoluti, ma anche per le legislazioni liberali, anche per la legge belga che in gran parte si avvicina alla nostra (2). Egli è perchè si tratta di riconoscere il fatto contabile e la responsabilità in senso assoluto, e non per quanto le parti chiedono ed espongono in giudizio. In quanto all'omissione di pronunziare su parte del conto, essa è del tutto inverosimile, perchè il conto si riassume tutto in una posizione finale.

Termine della revocazione.

19. Chi consideri che cosa per l'uomo è il tempo, si rende ragione facilmente di ciò che esso è *fattore di diritti*; laonde vi sono i termini per acquistarli, perderli, esercitarli, che si addimandano prescrizioni, se fuori del giudizio, e termini procedurali durante il giudizio. Pei termini della procedura, i quali hanno analogia colle prescrizioni (3), viene misurato e determinato il tempo negli atti giudiziari e nei gravami, e quando la loro importanza è tale per cui il legislatore ne fa dipendere l'acquisto o la

(1) Borsari, Vol. 1. pag. 623.

(2) De Fooz, Diritto amministrativo belga Vol. 2. La Corte de' Conti.

(3) Vedi la parte generale dell'opera di Niccolini sulla procedura penale, che è un monumento di scienza del diritto pubblico.

perdita di un diritto, si dicono perentori. La legge nel fissare il termine della revocazione dev' essere partita dai principi fondamentali che i diritti debbono esser fermi e non instabili, che il giudicato non dev' essere esposto per lungo tempo a rescissione, ed il beneficio dei gravami dev' essere accordato ai diligenti e non già ai non curanti: *vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*. In quanto al giudizio di revocazione, ed alla facoltà di provocare una rettifica dei conti delle pubbliche amministrazioni, definitivamente approvati dalla magistratura, in un termine fisso; i confronti da legislazione a legislazione, manifestano la più grande discordanza.

La restituzione in intero, che si paragona alla revocazione, avea luogo in un periodo biennale.

Il termine della revocazione secondo la procedura civile (art. 497) è uguale a quello dell' appello, ed il termine per appellare (art. 485) è di giorni 30 per le sentenze dei pretori ed in materia commerciale e di giorni 60 per quelle dei tribunali civili.

L' art. 327 dello stesso codice, non bisogna dimenticarlo, permette le rettifiche dei conti (n.º 4) con un' azione nuova che non è vincolata da alcun termine, tranne quello della prescrizione.

La legge francese sulla Corte de' Conti, del 26 settembre 1807, all' art. 14, ammette la revisione dei conti senza fissarne il termine. L' interpretazione è che siffatta ritrattazione può aver luogo tanto che duri l' azione dello stato contro il contabile pel pagamento del debito o del contabile per ripetizione di ciò che egli ha pagato in più (1).

La legge belga del 29 ottobre 1846 stabilisce il termine di 3 anni, come la legge italiana.

Per la legislazione napolitana la revisione dei conti già discussi dalla Gran Corte dei Conti non era soggetta ad alcun limite di tempo, tranne la prescrizione; ed il Martinelli ne adduce per ragione la « differenza posta fra i giudizi civili, i quali si collegano col riconoscimento di un diritto disputato e il giudizio sui conti, il quale si attiene al fatto ed alla prova della loro regolarità (2).

La legge piemontese sulla Camera dei conti, del 29 ottobre 1847, prefiggeva per la revocazione il termine di 30 giorni dalla

(1) Dalloz, Cour des Comptes, n.º 51.

(2) Sull' ordinamento della pubblica amministrazione Vol. 2. pag. 71.

data della sentenza. E la legge del 30 ottobre 1859 sulla Corte dei Conti accordava 3 anni, eccetto il caso in cui si fosse pronunziato sopra documenti falsi.

Il termine ordinario della revocazione secondo gli articoli 44 e 45 della legge del 14 agosto 1862 è di 3 anni, ma nel caso in cui la causa della rivocazione risulti dall'esame di altri conti, o si rinvenzano nuovi documenti, ovvero si riconosca la falsità di quelli sui quali si è pronunziato, è di giorni 30 con decorrenza dall'esame dei conti che hanno scoperto gli errori, dal rinvenimento dei nuovi documenti, o dalla notizia della falsità dei documenti, salvi gli effetti della prescrizione trentennaria.

Abbiamo adunque in questa materia termini lunghi, brevi e medi, come quello della legge italiana, e ci è forza ricorrere ad una filosofia che ci dia ragione di sistemi cotanto disparati. Per la retta interpretazione della legge piemontese sulla Camera dei conti, a me pare di doversi ritenere che, secondo le istituzioni del tempo, la revisione dei conti dello Stato non fosse giudiziale; epperò quella revocazione che dovea provocarsi in un termine brevissimo riflettesse i giudizi contro i contabili che erano separati dai conti, e come tali e veramente contenziosi, avevano il carattere di cosa giudicata. Data però l'assimilazione al giudicato della revisione finale che si fa dalla Corte dei Conti, il termine della revocazione per l'emenda necessaria di questo giudicato esporrebbe lo Stato ed i gestori al pericolo di innumerevoli pregiudizi. Io ho espresso il mio parere sul valore del giudicato in materia contabile; il quale non concentra l'attenzione sopra punti controversi, e riflette per nove decimi una serie infinita di calcolazioni, che il magistrato non può tutte rifare; spesso si riferisce a documenti che si riscontrano dalle amministrazioni, fidandosi sulle loro verifiche; e se spetta a documenti aggiunti ai conti ed esaminati negli uffici della corte in massima parte, Dio sa.....! Adunque giudizio di conti è non di rado iperbole; giudizio singolare di determinate responsabilità o di controversie che sorgono fra lo Stato ed i contabili, ha altro peso. Il termine adunque nei giudizi di conto non può essere breve, come quello che metta al coperto da ogni attacco un vero giudicato, e deve avvicinarsi ad una prescrizione, che lasci tempo a scoprire gli errori nelle revisioni complesse e successive. Arroggi quella maggiore larghezza che la legge deve in omaggio all'equità far presiedere ai rapporti fra lo Stato ed i contabili, e saranno poco i 3 anni che la legge italiana ha pre-

fisso all'esercizio del gravame del quale mi occupo. Si potrebbe obiettare che per gli errori i quali si scoprono per le verifiche di altri conti ecc., il termine decorre dalla scoperta, ma bisogna considerare che un periodo abbastanza lungo dispensa con molta utilità dal dover provare la mancata conoscenza anteriore che se ne aveva. Della difficoltà di stabilire questa conoscenza darò saggio più appresso, ragionando del termine *a quo* per la decorrenza del triennio.

In pratica adunque il triennio è ancora breve; ed è avvenuto sotto l'impero della legge italiana che si sono presentati, e si presentano tuttavia casi di revocazione dopo i 3 anni, i quali non dipendono da verifiche d'altri conti o scoperta di nuovi documenti, o dalla falsità di quelli presentati; e si è molto impacciati a provvedere nell'interesse sia dell'erario che dei contabili. Ciò avviene principalmente per le verifiche di gestione che si eseguono dopo la resa di conto. Si ha un bel dire che il conto dev'essere l'ultima parola, che le verifiche dopo il giudizio della Corte dei Conti tolgono a questo giudizio ogni valore, ma per essere interesse grandissimo che i conti siano resi e giudicati presto, questo inconveniente è poco evitabile, e credo che sia comune a molte amministrazioni. In quanto a ciò, oltre al termine più lungo, trattandosi di conti che non chiudono la gestione, vorrei proporre l'adozione di un sistema inglese, pel quale soltanto nell'ultimo conto l'*audit office* pronunzia il discarico dell'agente. Il contabile riceve uno *scarico definitivo* per la chiusura di tutti i conti, allorchè egli sorte di carica, ovvero una *dichiarazione di bilancio* se i conti continuano (1).

Insomma io non troverei inconvenienti nell'accordarsi la ritrattazione finchè l'azione non è prescritta, e ne trovo invece nel perentorio di 3 anni, che chiude la via ad una giusta riparazione. Del resto non volendo essere troppo larghi nell'ammettere la revocazione si potrebbero assegnare per essa almeno 5 anni.

20. Ma come si stabilisce la decorrenza del termine, quando il motivo di revocazione non sorge da vizi legittimamente ignorati della decisione di scarico? Certamente il termine deve decorrere contro il Procuratore generale dal giorno della decisione e contro

(1) **Batbie**, Diritto amministrativo, Vol. 7. *Comptabilité. Cour des comptes. Droit comparé.*

il contabile dalla data della comunicazione di essa. Intanto per il contabile abbiamo grande incertezza, perchè le sole decisioni di condanna sono notificate regolarmente per mezzo d'uscieri, e quelle di discarico comunicandosi semplicemente in forma amministrativa, non è facile accertare che la cognizione ne sia stata data. Ma quando il contabile sia morto e vi sono degli eredi, è applicabile l'art. 468 della procedura civile, secondo il quale la sentenza dev'essere nuovamente notificata? Io penso che, se si tratta di decisione di scarico, la quale non importa esecuzione contro gli eredi, questa notificazione non sarebbe necessaria, ed il triennio decorrerebbe contro gli eredi dalla comunicazione fatta a colui che essi rappresentano.

Nel caso degli alinea *b*, *c* e *d* dell'art. 44, scorsi i 3 anni, il ricorso per rievocazione dovrà presentarsi nel termine di giorni 30 dal riconoscimento della omissione o doppio impiego, dalla scoperta di nuovi documenti o dalla notizia venuta al ricorrente della dichiarazione di falsità dei documenti, salvi tuttavia gli effetti della prescrizione trentennaria. Dapoichè niuno può incorrere nella decadenza di un diritto, finchè non era nel caso di farne uso.

Nel progetto di legge sulla Corte dei Conti erano dati altri 3 anni dopo la scoperta dell'errore per le verifiche d'altri conti o per nuovi documenti, ma il deputato Mancini osservò che era troppo, e propose l'emendamento de' 30 giorni che fu approvato. Questi 30 giorni però debbono sembrare scarsi, laddove si consideri che un esame sul conto va fatto per accertare l'errore, e per produrre l'istanza vi vuole il suo tempo. Maggiormente poi apparisce la pochezza dei 30 giorni, se si guarda che il termine per la rievocazione nei tribunali superiori secondo la procedura civile è di 60 giorni dopo la scoperta dell'errore ecc. Basta: bisogna ricorrere fra 30 giorni dalla scoperta del documento o della falsità, e questa prova spetterebbe all'attore in giudizio (1); ma è difficilissimo a stabilirla da parte del contabile, e nonostante la rievocazione si ammette sempre o quasi sempre. Per non essere accolto il ricorso bisogna che la parte contraria dimostri che il documento di cui si asserisce il rinvenimento sia stato, per esempio, comunicato al ricorrente ufficialmente molto tempo prima del suo ricorso. E la difficoltà per fare questa prova contro il con-

(1) **Borsari**, Vol. 1. pag. 625.

tabile è più grande, perciocchè il contraddittore di esso è il Procuratore generale e non già l'amministrazione, la quale potrebb'essere meglio informata dei fatti che spettano alla scienza della falsità o del documento.

L'art. 497 della procedura civile richiede la *prova scritta* della scoperta del dolo, falsità o nuovo documento; ed il Borsari commenta così la disposizione del codice. La prova scritta è ordinata al doppio scopo di dimostrare la verità con un mezzo pronto e sicuro, e di fissare in modo positivo o probabile la data della sua apparizione. Il guaio sta in ciò che è quasi impossibile di procurarsi questa prova scritta. Considerando che il fondamento della ritrattazione nei giudizi di conto è più largo; e che la legge speciale della Corte dei Conti non parla di prova scritta, sicchè si può dire: *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*; io son di parere che essa non sia necessaria. In pratica, purchè sia circostanziata la domanda, e sia probabile e non contrastata l'affermazione della parte ricorrente di aver rinvenuto il documento infra il mese, la sua ammissione non è dubbia. Certamente chi ha interesse alla rettifica, si muove presto, quando trova la sua giustificazione, ma vi sono dei trascurati, e per questi il difetto della legge è provvidenza.

21. Vuolsi conoscere se la decorrenza dei 30 giorni, rispetto al Procuratore generale della Corte, cominci da quello in cui l'amministrazione dalla quale il contabile dipende, ha rinvenuto il documento, conosciuto la falsità o ottenuto il riscontro; ovvero dal giorno in cui tale acquisto e tali cognizioni si siano avute dal Procuratore generale medesimo. In altri termini: è ammissibile il ricorso del Procuratore generale, quando egli lo presenta fra un mese dall'acquisto da esso fatto del documento nuovo o dalla notizia come sopra; mentre l'amministrazione possedeva già da gran tempo il documento ed era a cognizione del riscontro o della falsità, mettiamo, delle ricevute di pagamento portate in discarico? Questa quistione parrebbe quasi superflua se si dovesse stare alla lettera dell'art. 44 della legge sulla Corte dei Conti, perchè essa dice che i 30 giorni corrono « dal riconoscimento.... dalla scoperta.... o dalla notizia venuta *al ricorrente* della dichiarazione di falsità dei documenti ». Ora non può dubitarsi che il ricorrente sia il Procuratore generale, e non già l'amministrazione. Elevandosi però alla ragione della legge si potrebbe affermare che la colpa dell'amministrazione rientra nella sfera di quei motivi pei

quali devesi negare l'esercizio del gravame della revocazione. Ora quando l'amministrazione trascurasse di comunicare all'agente presso la Corte o il documento rinvenuto o la propria cognizione della falsità ecc., i diritti ed il giudicato rimarrebbero incerti, e la legge soccorrerebbe la negligenza.

Veniamo alla posizione del Procuratore generale; e domandiamo, se esso è solamente un avvocato erariale nei giudizi di conto; ovvero anche un tutore degl'interessi dell'amministrazione, considerata magari come una graziosa pupilla. Nel primo caso il termine della revocazione debba considerarsi rimpetto alla parte che esso rappresenta; nel secondo poi esso agendo per diritto e dovere proprio può ricorrere, ancorchè l'amministrazione abbia lasciato scorrere nonchè un mese, uno o più anni. A me pare, come ho osservato al n.º 11, che il Procuratore generale agisca per dovere d'ufficio, e scomparisca l'amministrazione; altrimenti nemmeno il triennio per la Procura potrebbe computarsi dalla data della decisione, e dovrebbe farsi caso della notifica al ministero. D'altronde l'indole del gravame è d'ufficio; la revocazione della decisione erronea può iniziarsi anche dalla Corte: perciò sta bene questo sistema che il Procuratore può ricorrere entro un mese dalla scienza del vizio esistente nel giudicato. Nè mi farò scrupolo di una certa disparità nella condizione in cui si trovano rispettivamente le due parti in giudizio; perciocchè se il contabile rinviene il documento e lascia scappare il giorno, decade irremissibilmente dal diritto, ed il Ministero invece può fare assai adagino, informando alla lontana il Pubblico Ministero della Corte dell'erroneità del giudicato. Dapoichè gli errori a danno del contabile sono meno probabili, e questi anche ad accorgersene è più pronto; e se fosse trascurato a produrre il ricorso fra 30 giorni dalla cognizione dell'errore o dall'acquisto del nuovo documento, è più facile a lui che all'amministrazione di sostituire all'epoca vera della scoperta quella che gli accomoda.

La giurisprudenza della Corte ha oscillato in questa quistione; ma per la più recente è data al Procuratore generale facoltà di agire come per diritto proprio fra 30 giorni dal riscontro o cognizione acquistata del falso o possesso del documento nuovo. Si vede però chiaro che in questa distinzione v'è dell'artificio per rendere più ampio il termine della revocazione nell'interesse della finanza; laonde varrebbe meglio che la legge ne concedesse uno più lungo, fermando meglio la responsabilità dell'amministrazione per il ritardo.

Ritenuto che i 30 giorni si contano pel Procuratore generale dal momento in cui è posto nella condizione di agire, come si fissa il cominciamento del termine? Basterà la cognizione del documento rinvenuto o occorre che questo pervenga nelle sue mani? Per la comunicazione avuta dal Ministero, conta la data della nota o quella del giorno in cui, superati tutti i protocolli, abbia raggiunto il tavolo del funzionario? Inoltre se l'attenzione di questo magistrato non è richiamata dalla nota stessa intorno all'importanza del documento ed alla nuova posizione che ne risulta rispetto al conto, non è possibile che egli faccia a tempo: di note ministeriali ne arrivano tante, e non possono tutt' in una volta esaminarsi. Si viene quindi alla conseguenza che sparisce ogni punto di partenza, ed ogni buon ordinamento ne rimane sconvolto, il perchè si deve sperare che il legislatore, riformando la legge di procedura contabile, vorrà stabilire all' uopo norme sufficienti ed esatte.

L' art. 483 del Codice francese stabiliva il termine della revocazione, ma trattandosi di minori esso non decorreva in loro pregiudizio che dal giorno della notificazione della sentenza loro fatta dopo divenuti maggiori. Questo favore eccessivo fu tolto ai minori, e non potrebbe applicarsi agli eredi dei contabili.

Si può domandare se è ammissibile incidentalmente il ricorso per revocazione fuori termine. Il Pigeau opinava per l'affermativa, argomentando per analogia dall' appello; ed io sarei dello stesso parere relativamente alla Corte dei Conti.

I termini stabiliti dalla legge per il ricorso sono perentori, ossia non possono prolungarsi, applicandosi l' art. 466 della procedura civile; la decadenza ha luogo di diritto e deve anche d' ufficio pronunziarsi. Ciò è conforme anche all' art. 46 della stessa procedura.

La revocazione d' ufficio deve pure iniziarsi nel tempo prefisso, e l' art. 45 della legge sulla Corte dei Conti lo dice testualmente; accennando che nei casi e *nel termine* dell' articolo precedente, ossia dell' art. 44, ha luogo la revocazione ad istanza del Procuratore generale ovvero d' ufficio. Tuttavolta ammesso che il Procuratore generale può allegare l' ignoranza di un documento nuovo, e ricorrere per ottenere la revoca, ancorchè il Ministero possedesse da gran tempo il documento stesso: si viene alla conseguenza innegabile che rimasto lungamente a giacere il documento presso il Procuratore generale, avendone la Corte conoscenza più tardi, può su di esso pronunziare la revocazione d' ufficio.

Procedimento, sentenza e gravami posteriori.

22. Entrando ora, dopo faticoso cammino, nel campo del procedimento a seguire pel nostro giudizio, gioverà far conoscere che alcuni scrittori hanno opinato non doversi esso distinguere da quello in cui fu resa la sentenza impugnata; e le procedure stabilite per la revocazione doversi riguardare come una continuazione delle precedenti. Questa opinione è validamente contraddetta (1); ma in ogni modo non potrebbe valere pel giudizio innanzi alla Corte dei Conti, perocchè esso muta natura, e diventa essenzialmente contraddittorio. Il principio di legge per cui il contabile che ha sottoscritto il conto si considera come presente in giudizio, non potrebbe applicarsi nella revocazione, che ha per oggetto di modificare i diritti stabiliti dal giudicato nell'interesse del contabile o dell'amministrazione. Relativamente al ricorso del contabile non occorre che la legge affermasse la necessità della contraddizione, che ha luogo di fatto, perchè il Procuratore generale è sempre presente all'udienza nella quale si trattano i giudizi: pure sarebbe necessario osservare che debbono comunicarsi a lui le domande e le difese per metterlo in grado di adempiere alle sue importanti funzioni. Avvedutamente quindi l'art. 45 della legge dichiarando che la revocazione può avvenire sull'istanza del Pubblico Ministero o d'ufficio, trova di dover esprimere la necessità del contraddittorio « in contraddittorio dell'agente contabile ».

Ma si presenta un guaio, quello di dover citare un contabile o più eredi talvolta per un interesse di poche lire: non di rado il contabile non si trova, o è al manicomio, o al bagno penale; peggio gli eredi... figli, nipoti a serque, donne maritate, minori, e per soprassello senza tutori, eredità giacenti ecc.! In tutti questi casi gl'imbarazzi sono incredibili, e sarebbe quasi più utile rinunciare al piccolo interesse anzichè procedere a formalità assai lunghe, le quali stabilite nell'interesse de' contabili, finiscono per gravarli di spese. Io credo che sia necessario costituire un diritto eccezionale al riguardo, come se ne hanno gli esempi. La legge non affida alla testimonianza l'assicurazione del pagamento

(1) Comentario al codice di procedura sardo, già citato.

al di là di 500 lire (1) e quello di L. 100 o di L. 50 con documenti insufficienti della qualità ereditaria? (2) Viceversa non hanno i ruoli d'imposta esecuzione forzata per ragione di un diritto eccezionale? E perchè non si potrebbe permettere una rettifica del conto giudicato per somma inferiore alle 100 o alle 50 lire, salvo l'opposizione? Il giudizio della Corte può essere rispettabile in questo caso come un ordine ministeriale. Quando il legislatore non provvegga così o in modo simile, bisogna che dia all'amministrazione facoltà di rinunciare al piccolo credito, altrimenti un giudizio in contraddittorio in date circostanze mi ha apparenza poco seria.

Abbiamo già detto che la revocazione d'ufficio può aver luogo tanto nell'interesse dello Stato che dell'agente contabile, come risulta dalla discussione della legge che ho testualmente riportata. Si tratta per esempio di modificare una decisione ad esclusivo vantaggio del gestore, annullando una condanna che dalla discussione di un altro conto si conosca infondata; il contabile era stato condannato per un resto di cassa non versato, e da un conto successivo risulta che il resto fu versato. Ora, stando a quel che osservava il Castagnola, quando si discusse della revocazione d'ufficio, e che non si può a meno di trovare giusto e fondato, la contraddizione in questo caso sarebbe inopportuna, anzi torrebbe alla revocazione d'ufficio la sua ragione di essere; ma il testo dell'art. 45 sarebbe inesorabile, richiedendo che il contabile o gli eredi siano citati per essere intesi prima di procedere alla rettifica. Non di rado la Corte ha fatto a meno di tutte le formalità, quando si è trattato di correggere una decisione erronea solamente a vantaggio dei contabili, con prontezza e semplicità, opportuna anche a rendere meno lesiva del suo amor proprio la ritrattazione.

Ma questo, che è stato prudente arbitrio della Corte, potrebbe e dovrebbe formare oggetto di una giusta eccezione nella legge di procedura, come dalla sapienza del legislatore invoco. Nel caso di correzione semplicissima che non reca danno all'interesse dell'agente contabile, si può risparmiare il contraddittorio, bastando la verità soprattutto, ed il consenso presunto da parte dell'agente, mentre il Pubblico Ministero sempre presente all'udienza deve annuire

(1) Art. 38 della legge 22 aprile 1869.

(2) Art. 335 del regolamento di contabilità.

espressamente dall'altra. Spetta al prudente criterio del magistrato il pronunziare la rettifica senza contraddittorio nel solo caso di evidenza perfetta, come trattandosi di errore matematico, e quando il contabile non possa gravarsene, perchè contrastare con l'evidenza è da matto, e senza interesse danneggiato non è ammissibile un giudizio o gravame di sorta. — L'art. 42 della legge 14 agosto 1862 e l'art. 52 del decreto 5 ottobre dicono che il giudizio di revocazione non sospende l'esecuzione della sentenza impugnata. È questa una conseguenza del principio che la sentenza della Corte non opponibile ha i caratteri della cosa giudicata. Dapoichè corre questa differenza fra i rimedi ordinari e straordinari contro le sentenze, che i primi sospendono l'esecuzione della sentenza, finchè non sia scaduto il termine per ricorrervi; e qualora la sentenza sia impugnata l'effetto sospensivo dura finchè non sia emesso il secondo giudizio; mentre i secondi non sospendono l'esecuzione. Ciò è conforme agli articoli 503, 514 e 520 del codice di procedura civile. Questo principio poi avanti la Corte dei Conti deve avere applicazione più rigorosa, perchè anche il rimedio ordinario dell'opposizione non sospende di diritto l'esecuzione della sentenza, dovendola la Corte stessa ordinare, sentito il Pubblico Ministero.

La Corte, soggiunge l'art. 52, potrà sull'istanza della parte interessata prescrivere che si presti cauzione, quando lo giudichi necessario. Questo articolo si presta ad una doppia interpretazione, e prima di tutto che la Corte può ordinare la sospensione dell'esecuzione, quante volte il contabile, contro il quale è diretta, presti una cauzione. Ammessa quest'interpretazione ne verrebbe la conseguenza che il contabile potrebbe ottenere la sospensione dell'esecuzione anche dimostrando di avere una cauzione sufficiente a garantire il debito pel quale è stato condannato. Ma si potrebbe interpretare invece lo alinea nel senso che la persona, la quale intende di eseguire la decisione soggetta a ricorso, sia obbligata dalla Corte a prestare una cauzione. Secondo il Diritto Romano la ritrattazione non sospendeva l'esecuzione del giudicato impugnato, ma Giustiniano permise alla parte condannata, che fra 10 giorni avesse presentato una domanda, di richiedere al suo avversario una cauzione pel caso in cui fosse rievocata la sentenza. (Nov. 119, cap. 5). Ammesso questo modo di vedere, si tratterebbe di far prestare la cauzione all'amministrazione, ma questa, ossia lo Stato, può avere mai bisogno di prestare una cauzione? Certamente di no; dunque la disposizione dell'articolo non avrebbe mai applica-

zione. D'altronde io non saprei intendere perchè, mentre la procedura civile all'art. 503 ammette che si possa sospendere l'esecuzione della sentenza in pendenza del ricorso di revocazione per motivi gravi, e l'art. 504 concede questa facoltà anche ad un tribunale diverso da quello che ha pronunziato, tale regola non possa applicarsi anche alla Corte de' Conti. Io quindi invoco dalla sapienza del legislatore un testo più chiaro, il quale elimini le quistioni e permetta la sospensiva, quando il contabile presti una cauzione pel debito risultante dalla condanna.

23. L'articolo 49 del decreto 5 ottobre 1862 dispone che il ricorso per rivoazione deve essere presentato con tutt'i documenti relativi alla segreteria della Corte, e quindi senza indugio comunicato alla parte contraria. La Corte deve deliberare in Camera di Consiglio sull'ammissione del ricorso medesimo con decreto che sarà conservato nella segreteria. E l'art. 44 della legge dichiara che il giudizio di revocazione sarà sempre preceduto da deliberazione della Corte sull'ammissione del ricorso, sentito il Pubblico Ministero ». Esaminando brevemente queste disposizioni non v'è dubbio che la comunicazione del ricorso, di cui parla l'articolo 49 innanzi citato, ha per obbietto di porre il convenuto in condizione di potere proporre in iscritto le sue ragioni contro l'ammissibilità del ricorso, che forma oggetto della deliberazione in Camera di Consiglio. Se questa comunicazione dev'essere fatta al contabile, essa non potrebbe aver luogo altrimenti che nella forma delle citazioni. È disposto che la comunicazione del ricorso sia data *senza indugio*, parola elastica, che non ha nulla di fisso e di determinato. Io credo che qui si potrebbe far quistione se il ricorso decade, a capo di 3 anni, termine in cui si perime qualunque istanza; e risponderei di sì, perchè la prescrizione della procedura è di ordine pubblico, e l'art. 341 del codice di procedura civile estende la perenzione al giudizio di revocazione. La legge dispone la comunicazione dei documenti del ricorso, la quale se va fatta dalla Procura generale al contabile, si esegue per una giusta cautela per organo della segreteria.

La disposizione di legge che la Corte deve deliberare in camera di consiglio sull'ammissibilità del ricorso è da considerare come un freno contro domande infondate e come mezzo facile di rigettarle. Una disposizione uguale trovasi nella legge francese. La disamina verte sui termini per ricorrere e sull'esistenza del caso di revocazione per delibazione delle prove; e naturalmente l'am-

missione in rito del ricorso non esclude che esso in merito venga poi rigettato. Qui bisogna osservare che il procedimento così disposto non si potrebbe adattare alla revocazione d'ufficio, della quale il decreto 5 ottobre 1862 non si occupa menomamente. Manca la parte istante ed il ricorso, e la pratica supplisce facendo iniziare il procedimento con una relazione del ragioniere (o di un consigliere?) che abbia avuto occasione di scoprire l'errore incorso nella cosa giudicata. In questo caso il ragioniere, od il consigliere, non sono certamente parte istante, perchè contraddice la loro qualità, epperò la formola di ammissione in rito ha un senso sbagliato, perchè la Sezione delibera sulla sua stessa iniziativa. Quindi secondo il mio parere o la Sezione pronunzia senza contraddittorio, ed allora la sua sentenza abbraccia rito e merito, che diventano inseparabili, o crede necessario di chiamare il contabile innanzi a sè per giustificarsi, e bisognerebbe trovare una forma più propria (non sarò io certamente buono a suggerirla) per la continuazione del giudizio in contraddittorio.

L'art. 50 dice che quando il ricorso sia ammesso in rito, si farà in calce di esso l'annotazione del relativo decreto d'ammissione senza esprimere i motivi. La Corte è esonerata dall'obbligo della motivazione, perchè la legge fida nella sua coscienza e rettitudine, ma più di tutto perchè quando si concede quello che è domandato la motivazione interessa poco. Nè si può dire che l'ammissione in rito leda l'interesse della parte contraria, perchè si può anche dopo di essa sostenere che il caso di revocazione non esiste o che il ricorso sia stato prodotto fuori termine. Del resto quando nel decreto fosse espressa la motivazione, vi sarebbe nulla d'irregolare, perchè l'articolo parla della menzione sul ricorso dell'ammissione in rito, ed anche rispetto a questa menzione non credo che siavi divieto alla motivazione, perchè si tratta di una semplificazione e null'altro.

L'art. 51 dice che, quando la Corte rigetti il ricorso, ossia lo dichiari inammissibile, emetterà decreto motivato, del quale sarà rilasciata copia al ricorrente ove la richieda, e gli saranno restituiti gli atti e documenti. Qui è notevole l'obbligo della motivazione che rientra nella regola generale delle pronunziazioni del giudice. È notevole che se il ricorrente non chiede la copia del decreto negativo non si ha alcun obbligo di comunicarglielo, come pure che si restituiscono i documenti alla parte, ove lo esiga. Questo si spiega collo scopo di semplificazione, e coll'inammissibilità di un gravame per la negativa.

Quando la revocazione è accolta in rito, la copia del ricorso col decreto d' ammissione (che è l' interessante) è trasmessa al ricorrente o al suo procuratore. Il ricorrente od il procuratore nel termine di 30 giorni dalla trasmissione del ricorso debbono notificarlo alla controparte. Qui poi la cosa è d' importanza, perchè non solo è stabilito il termine, ma ancora la perentorietà del medesimo conformemente anche all' art. 8 del decreto di procedura. Si vede bene che secondo il concetto della legge il giudizio in contraddittorio perfetto non comincia che dall' ammissione in rito del ricorso. Ma si potrebbe fare la questione; se scorsi i 30 giorni ed il ricorso non essendo stato comunicato, decadenza s' intende del diritto o della procedura, sicchè questa si possa ripigliare, purchè il termine della revocazione non sia ancora decorso. Io credo che si debba interpretare in questo secondo modo, perchè altrimenti mi parrebbe troppo rigorosa la prescrizione della legge.

La notificazione del decreto del resto sta bene, quando il ricorrente è il Pubblico Ministero che ha ottenuto l' ammissione in rito, ma quando è invece il contabile che ha presentato il ricorso, io non vedo alcuna necessità che questi debba notificare, magari da lontano, al Procuratore generale quello che è avvenuto nella vicinissima Camera di Consiglio. Comprendo che non essendo interessata l' amministrazione, la legge non si sia curata di diminuire le formalità ed abbreviare il tempo; come pure comprendo che nel meccanismo giudiziario sia bene intesa una certa inerzia del magistrato, cui non incombe di dar comunicazione della deliberazione, sia pure al Procuratore generale, ma al postutto le mi sembrano ragioni stracciate. La notificazione poi dev' essere accompagnata o seguita da un altro atto, che è quello Presidenziale della fissazione d' udienza. La pratica è questa, che se il ricorrente è il procuratore generale, questi nel fare la notificazione del ricorso e decreto d' ammissione in rito, comunica l' ordinanza presidenziale colla nomina del relatore e fissazione d' udienza. Se poi il ricorrente è il contabile, questi nel notificare il decreto può chiedere la fissazione d' udienza, ma se non lo fa occorre una domanda speciale nuova. Qualche tempo fa non si avea cura di comunicare ai contabili il giorno dell' udienza, perchè l' ultimo alinea dell' art. 50 dichiara che, seguita la notificazione del ricorso e del decreto, il procedimento continua nelle forme prescritte pei giudizi di prima ed ultima istanza, che sono i giudizi di conto, nei quali non occorre notificazione ai contabili del giorno della discussione. Questa

pratica era contraria ai principi generali ed al senso della legge, perchè il giudizio di revocazione dev'essere in contraddittorio, ed è stata corretta. Il relatore che il Presidente nomina può essere un Consigliere od un Ragioniere, e se si volesse stare alle norme riguardanti i giudizi dei conti, cui riferisce l'art. 50, parrebbe di doversi ricorrere al ministero dei Ragionieri, ma una ragione d'equilibrio di lavoro e di maggiore convenienza rende preferibili i Consiglieri. È opportuno qui di ricordare come nella discussione della legge si facesse osservazione sopra una certa tal quale concorrenza di attribuzioni fra Ragionieri e Consiglieri. È bene inteso anzi che il giudizio di revocazione sia delegato ai Consiglieri e per il grado più elevato, e perchè in questo modo è possibile una censura della prima verifica. Se è delegato un Ragioniere, o sarà quello stesso che ha riferito sul conto, e procederà a ritroso nella ricerca del proprio errore, o sarà un collega, e non istà bene che la censura sia fatta da un funzionario di grado uguale. Bisogna però che i Consiglieri, cioè uomini che dirigendo i grandi servizi dell'amministrazione, hanno conquistato questa elevata posizione, abbiano una attitudine tutta tecnica ed una incredibile abnegazione per accigliarsi colle cifre come necessita.

Siccome è ammesso nel giudizio di revocazione che la Corte ordini delle prove per chiarirsi; e siccome nei giudizi di conto il ragioniere relatore istruisce anche da sè in precedenza stragiudizialmente per via di corrispondenza coi Ministri (che però si esercita a nome del Procuratore generale) si potrebbe domandare, se si può procedere ancora ad istruzione in via officiosa dal relatore nel giudizio di revocazione. Ma occorrono delle difficoltà, e la prima di esse è la fissazione dell'udienza contemporanea alla nomina del relatore, che ordinariamente non darebbe tempo a queste istruzioni. Inoltre se fosse delegato un ragioniere, questi potrebbe applicare l'art. 12 del decreto di procedura, il quale lo autorizza a spedire dei fogli d'osservazioni all'amministrazione, ma per mezzo del Procuratore generale, che è parte in giudizio. Un consigliere poi non potrebbe corrispondere per organo del Procuratore generale anche a cagione del grado elevato.

24. L'art. 52, 2.º alinea, del decreto sancisce che « la Corte, allorchè vi ha luogo a revocazione, pronunzierà nel merito, rettificando la parte del conto dichiarata erronea, ovvero ordinerà ulteriori istruzioni. »

Il giudizio di revocazione contiene due parti, cioè una colla

quale si annulla la prima pronunciazione, ed una con cui si decide novellamente in merito. Queste due parti si chiamano la prima *rescindente* e la seconda *rescissoria*, ed il nostro codice di procedura agli art. 507 e 508 le distingue, ma aggiunge che: quando lo stato della controversia lo permette, si giudica con una sola sentenza sull'*ammissione della domanda di revocazione e sul merito della controversia*. Ora mentre per me il rescindente ed il rescissorio sono compresi nel frasario della legge in questo 2.^o alinea dell'art. 52, si è ritenuto con poca esattezza che l'ammessione in rito, la quale non ha effetto che di aprire il giudizio in contraddittorio possa paragonarsi al rescindente, epperò si possa per questo motivo pronunziare congiuntamente in rito ed in merito come permette l'art. 508 (1). Si può essere quanto mai favorevole all'abbreviazione, ma l'ammessione del ricorso non contiene il rescindente che è parte della revoca; essa non pregiudica nè la quistione di errore in genere, e nemmeno quella di essere il ricorso prodotto in termine, potendo in merito il ricorso essere rigettato, come corrisponde alla lettera col testo dell'art. il quale dice « allorchè vi ha luogo a revocazione » e come è naturale secondo i principj di legge.

Merita pure attenzione il 2.^o comma dell'art. 52 in quanto dice che la Corte, essendo luogo a rivocazione, pronunzierà nel merito ovvero *ordinerà* nuove istruzioni. Parrebbe alla prima che queste istruzioni non vi dovrebbero essere, perchè se l'istanza non è giustificata, essa deve rigettarsi, come quella che è diretta a smontare un giudicato, il quale è dalla legge assistito colla presunzione di verità. La procedura civile non è esplicita sul punto delle istruzioni nel giudizio di revoca. Ma bisogna considerare che può l'attore aver somministrato le prove dell'erroneità del conto, e tuttavolta possono mancare quelle più minute per ricostruire il vero; talora l'obbligo della prova passa dall'attore al convenuto, come accade nei giudizi civili. D'altronde la profonda investigazione del fatto per stabilire la verità del conto, tanto nell'interesse della finanza che del contabile stesso, fa parte di quell'ordine di idee che ho esposto in principio e che si riassume nei due vocaboli d'equità e di pubblico interesse. Per queste interlocutorie poi, se dirette agli agenti, in mancanza di altre norme parrebbero applicabili quelle degli art. 26 a 28 del regolamento; e quindi la

(1) Vedi decisione del 22 giugno 1875. **Le Piane.**

decisione motivata dovrebbe notificarsi al contabile, ed eseguiti gli atti con decreto del Presidente destinarsi l'udienza.

Per l'art. 46 della legge istitutiva della Corte la revocazione della decisione non ha effetto che *per la parte del conto dichiarata erronea e per le conseguenti rettificazioni*, e per l'art. 52 del decreto di procedura similmente la Corte rettifica *la parte del conto dichiarata erronea*. Questa disposizione rigorosamente restrittiva è conforme all'art. 496 del codice di procedura civile, secondo il quale, quando la sentenza abbia più capi, non si revoca che la parte erronea e quella che ne dipende. Distinguendo i capi della sentenza, come il consente la nota massima *tot capita tot sententiae*, sostituita all'altra meno esatta del *causa judicata est individua*, ed annullando ciò che solo presenta difformità dal vero, la legge dimostra il rispetto al principio della saldezza della cosa giudicata.

L'art. 14 della legge francese del 1807 sulla Corte de' Conti avendo parlato di revisione del conto, si era fatta quistione se questa dovesse essere totale, secondo il senso letterale, o parziale in relazione dell'art. 541 del codice di procedura francese, il quale posa il principio che non deve procedersi alla revisione di alcun conto, salvo alle parti il diritto di far rettificare gli errori, omissioni ecc. Dapoichè è regola universalmente accolta che il conto una volta regolato, non dev'essere riveduto ma semplicemente rettificato; e la legge ha ritenuto che la rettifica parziale mentre provvede alla necessità di rimediare alle conseguenze dell'errore commesso, non viola nè la fede dovuta alla convenzione che abbia affermato il conto, nè il giudicato, perciocchè dice Ulpiano « *Veritas rerum erroribus gestarum non vitiatur.* » L. 6 § 1, *de officio praesidis*.

La giurisprudenza francese si è attenuta nella quistione al principio generale. Una volta pronunziato l'arresto generale, dice il Dalloz, costituisce per le parti un diritto acquisito, e non può più riformarsi; la revisione è un'eccezione e non ha per oggetto che di far riparare gli errori, le omissioni ecc., laonde essa non deve portarsi che sul capo al cui riguardo sono commesse le irregolarità. In materia di conti poi la massima *tot capita tot sententiae* trova la più esatta applicazione, e quantunque secondo la nostra procedura contabile la decisione sia compendiosa, e la formula *discarico* abbracci tutto il conto, s'intende bene, che la decisione dà forza e virtù di giudicato a ciascun articolo di esso. Il

Dalloz osserva che la Corte può esaminare il conto interamente per scoprire l'errore e correggerlo, e solamente essa deve mantenere tutte le parti dell'*arresto* che sono estranee all'oggetto sul quale cade la domanda di revisione. Inutile a dire che l'art. 46 della nostra legge non va inteso diversamente.

25. Esplicato in questo modo il doppio aspetto e la estensione della sentenza in merito del giudizio di revocazione, importa che io esprima liberamente la mia opinione intorno a non poche decisioni pronunziate nei giudizi medesimi, che battono una via larga e divergente da quella tracciata colle regole esposte. Ciò che v'ha di eccezionale in queste sentenze, e dirò pure di anomalo, ha avuto causa da un difetto nella compilazione dei conti vecchi, cui ora la legge ha provveduto; laonde non bisogna fermarsi tanto, comechè il caso sia passato, direi quasi, alla storia. Tuttavolta devo farne oggetto di osservazione per la possibilità di conti irregolari, ed anche per meglio affermare i principi sulla materia. Non di rado il Procuratore generale, avvenuto il caso di un contabile che sia stato erroneamente scaricato per essersi scoperti debiti più o meno, ha chiesto la revocazione, non per la correzione e la condanna, ma per ordinarsi che fosse renduto adirittura un nuovo conto che darebbe ragione dei debiti scoperti; e la Corte, dopo avere ammesso il ricorso in rito, in merito ha disposto la reddizione del nuovo conto. Come possa avvenire che renduto un conto e giudicato, si venga a chiedere e ad ordinare che si renda e si giudichi da capo, può sembrare alla prima troppo strano, ma lo meraviglia diminuisce con una avvertenza. La legge ha stabilito due principi chiarissimi. Gli agenti non sono responsabili che della loro gestione personale, e quindi non sono tenuti a reso il conto che per quel periodo dell'anno in cui furono in ufficio. (1) I conti debbono essere sottoscritti dai gestori, come è naturalissimo; e quando siano compilati d'ufficio debbono notificarsi ai gestori per averne conoscenza e per impugnarli o accettarli (2). Ma era avvenuto per difetto dei regolamenti anteriori non troppo chiari, che si fossero compilati conti che comprendevano più gestioni dello stesso esercizio, e conti non sottoscritti dai contabili, i quali per questa mancanza non sono considerati come presenti in giudizio. La Corte ebbe ad accettare per necessità questi conti complessivi

(1) Art.º 641 del regolamento di contabilità.

(2) Art.º 63 della legge di contabilità e 643 del regolamento.

non sottoscritti dai gestori, che sarebbe stato lungo a rifare, ma lo ebbe fatto condizionatamente, purchè accertati amministrativamente ed accompagnati dalle giustificazioni, non dessero luogo a condanne contro i contabili. Coll' andar soggetta a revocazione una decisione emanata sopra un conto che confondeva in uno due o più gestioni, o che non era sottoscritto dall' agente responsabile, il Procuratore generale e la Corte han creduto di procedere convenientemente, chiedendo l' uno, e l' altra ordinando, che il conto fosse renduto da capo. Io non dubito però di dire che questi esempi contrastano coll' art. 52 del decreto, corrispondente agli art. 507 e 508 della procedura civile, e coll' art. 46 della legge; e che se non vi è stata lesione di giustizia ad ordinare la reddizione dei nuovi conti, vi è stata però grande confusione d' idee e non curanza di un principio generalissimo di ordine pubblico, la saldezza del giudicato. Infatti quando la corte ordini la reddizione del nuovo conto, revoca solamente, ma non ricostruisce e reintegra il giudicato; epperò passa sopra alla disposizione dell' art. 52 del decreto, che ha forza di legge (1) « La Corte pronuncierà nel merito, rettificando la parte del conto dichiarata erronea, ovvero ordinerà ulteriori istruzioni » (A niuno viene in mente che la reddizione del nuovo conto corrisponda alle istruzioni, le quali debbono immancabilmente essere seguite dalla decisione in merito, in sede di revocazione). Siccome poi la Corte non pronunzia in merito imponendo che un nuovo conto sia renduto, non ha luogo l' applicazione dell' altro precetto chiarissimo dell' art. 46: « La revocazione non ha effetto che per la parte del conto dichiarata erronea e per le conseguenti rettificazioni » Che fa adunque la Corte nel caso che io esamino? Essa annulla l' intero giudicato. Ma dove essa cerca l' appoggio all' annullamento del giudicato; quale sarà la motivazione della sua decisione? Forse l' errore di fatto, omissione o doppio impiego risultante dal riscontro di altri conti, il documento nuovo o falso? Tutti questi motivi sfuggono interamente al suo considerando, quando si parla di compilazione di un nuovo conto. Perciocchè o il conto si considera nel bilancio che lo riassume, ed allora qualunque errore parziale lo investe totalmente; o si prescinde dalla riunione delle partite, e non si sosterrà certo che

(1) L' art. 49 della legge 14 agosto 1862 delegò il potere esecutivo a fare una legge di procedura, come risulta dalle dichiarazioni del deputato Castagnola nella seduta del 16 dicembre 1861.

non vi fosse nel giudizio impugnato alcun elemento stabile e vero; altrimenti la magistratura tutrice degli interessi pubblici e della finanza si annullerebbe con questa confessione. Adunque bisogna cercare un motivo che investa tutto il conto ed il giudicato; e questo, l'ho già detto, è la forma complessa di più gestioni e la mancanza di firma o di riconoscimento da parte dell'agente responsabile. Siamo lontani le mille miglia da ciascuno dei quattro motivi dell'art. 44; le prove fornite non si apprezzano, o si sfiorano, sfuggono inevitabilmente; la sentenza si fonda sopra una violazione di forma, e la Corte de' Conti diventa la Cassazione per annullare il giudicato proprio, ed ordinare che si rifaccia da capo conto e decisione! Può la Corte far la Cassazione a se stessa? Esiste il vizio di forma sostanziale, il quale giustifica l'annullamento? Io dubito dell'uno e dell'altro; ed in quanto alla nullità radicale di cui si vorrebbe colpire il giudizio sul conto complessivo non sottoscritto o notificato, fo le mie osservazioni. Al conto complessivo, manca una cosa sola, il confine di responsabilità del primo e del secondo, ma la prova dovrebb'essere nei documenti, ed all'occorrenza può mettere in chiaro cui spetti quella che ha dato luogo al giudizio di revocazione. In quanto alla presenza del contabile in giudizio, non bisogna farne causa di nullità assoluta, altrimenti bisognerebbe pronunziarla d'ufficio in tutt' i casi, e, povera Corte, che sciupio della sua autorità! Fissata bene l'idea che il giudizio di conto non è un vero giudizio in contraddittorio (2), la firma del contabile non costituisce che accertamento, confessione, osservazione sul merito del conto, ma non elemento essenziale di giudizio. Considerando poi la nullità come relativa, evidentemente non potrebbe eccipirla che la parte lesa ossia il contabile, e non già l'amministrazione ed il Procuratore generale che avevan fatto parte del giudizio. Ma si risponde, come fare? Senza un conto diviso per gestioni individuali, ci si rende impossibile di riconoscere l'errore, non ci si raccapezza, non si regola esattamente la posizione dei contabili. Questo spetta alle prove le quali fuori dubbio si debbono avere da liquidazioni e documenti, cui, qualora non bastino, debbono supplire le istruzioni. Del resto, in grazia, se la

(2) Io ho il rammarico di dovere scandalizzare nuovamente gli apostoli dell'applicazione larga del codice di procedura 'al giudizio dei conti, citando il **De Foz** il quale dice che nessuna legge obbliga la Corte de' Conti a chiamare o a sentire il contabile che essa giudica, eccetto quando si tratti di pronunziare l'ammenda o di provocare la sua destituzione.

Corte non può accertare l'errore evidente incorso nella contabilità, perchè e come potrà annullare la cosa giudicata? Si ordina la reddizione del conto, ci si passa del merito, si fa nulla nell'ampio giudizio in contraddittorio che richiede la procedura in sede di revocazione; e si sottrae poi al contraddittorio il vero interesse, il motivo della revoca, l'errore di fatto. È così; perciocchè il conto lo si compila d'ufficio, lo si notifica, e la Corte lo discute quando le fa comodo senza obbligo di chiamare il contabile ad esporre le sue ragioni nella pubblica udienza. E se poi avvenisse che in seguito al nuovo conto la Corte dovesse pronunziare di nuovo il discarico, che effetto poco serio produrrebbe la revocazione? Ed accorderete il gravame ordinario dell'opposizione al contabile dopo il giudizio emesso sul nuovo conto, o quello straordinario della revocazione? Le son domande queste alle quali mi pare difficile di potersi rispondere.

26. Esaurita questa specie di digressione, io ritorno sulla strada maestra, e fo qualche altra osservazione intorno alle disposizioni accessorie della sentenza che definisce il merito del giudizio di revocazione.

Nel caso in cui il contabile sia condannato a pagare una somma, esso dovrà ancora gl'interessi sulla somma medesima con decorrenza varia secondo la natura del debito. Se il debito ha causa da malversazione, gl'interessi decorrono dal giorno in cui avvenne la malversazione; ma se si tratta di un debito di responsabilità, allora questi possono decorrere dal giorno della decisione (1) o della domanda giudiziale. Se il debito è tale per cui gl'interessi dovrebbero decorrere fin da principio, si potrebbe tuttavolta dubitare che essi non fossero dovuti durante il periodo corso dalla decisione di scarico fino alla sentenza sul giudizio di revocazione? È chiara la negativa perchè il rescindente ha per effetto di rimettere le parti nella condizione in cui erano prima della sentenza.

Ora veniamo alle spese: Se la domanda di revocazione è accolta, il convenuto vien condannato alle spese, come vi sarebbe condannato l'attore, se la domanda fosse rigettata. Nelle spese che si aggiudicano colla sentenza in via di revocazione bisogna comprendere, secondo il Carrè, quelle del primo giudizio e che la parte era stata obbligata a pagare in esecuzione della sentenza ri-

(1) Vedi la memoria intitolata: « gl'interessi sui debiti dei contabili dello Stato », *Arch. giuridico* vol. 18, fasc. 3.^o

vocata. La giurisprudenza amministrativa napolitana avea ritenuto che la Corte de' Conti dovesse condannare il contabile assoluto in giudizio di revisione a pagare le spese fatte dalla tesoreria a fine di eseguire la condanna poi revocata, non essendo giusto che il fisco soggiacesse a queste spese causate da colpa dei contabili che non esibirono nel primo giudizio le debite giustificazioni (1). Io non dubito di dire che questa massima trova anche presentemente la sua applicazione.

Secondo l'art. 506 della procedura civile, il rigetto della domanda di revocazione porta la condanna ad una multa, oltre a quella per le spese. In materia contabile questa multa ha minor ragione di essere, nè potrebbe essere applicata al solo contabile e non pure al Procurator generale senza venir meno al principio di uguaglianza delle due parti. Secondo la legge contabile napolitana, il rigetto del reclamo di revisione sottoponeva il contabile ad una multa; ma la legge sulla Corte de' Conti non ha abbondato di multe, e nemmeno ne ha disposta una in questo caso.

Bisogna che sia imposto un limite ai gravami, perchè l'umano giudizio non raggiunge un perfezionamento progressivo; chè come dice Ulpiano: *licet nonnunquam bene latis sententias in pejus reformet, neque enim utique melius pronunciat qui novissimus sententiam laturus est*; anzi pure per non far nascere la confusione: *ne aliter modus litium multiplicatus summam atque inextricabilem faciat difficultatem*, come disse il giureconsulto Paolo (2). Secondo il diritto Romano era vietato di provocare un nuovo esame contro la sentenza resa per ritrattazione; principio al quale s'informa l'art. 509 della procedura civile, la cui ragione è chiara, perchè altrimenti le liti si potrebbero perpetuare contro l'interesse generale che lo vieta.

L'art. 53 del nostro decreto di procedura dichiara, anche conformemente, che non saranno ammesse dopo la revocazione in materia contabile nè ulteriori istanze nè provvedimenti d'ufficio per lo stesso oggetto. La parola istanza in questo caso si riferisce a ricorsi del contabile o del pubblico ministero, quella di provvedimenti d'ufficio riguarderà certamente la revocazione d'ufficio. Nel comentario al codice sardo si osserva che il divieto del nuovo giudizio ha luogo, quando la domanda di revoca è seguita da pro-

(1) Vedi ministeriale 14 maggio 1834. **Petitti**, vol. 1.º pag. 403.

(2) L. 6, D. XLIV.

nunziazione sul merito, ma se fosse stata irregolarmente intentata, non è impedito all'attore di riproporla regolarmente, quando sia ancora in termine. Ciò è permesso, dicesi, per le opposizioni, per l'appello, pel ricorso in cassazione, per ogni rimedio; ed io credo che dovrebbe essere permesso anche per la Corte de' Conti.

È naturale che se si trattasse di altre partite del conto, la revocazione sarebbe ammissibile; ed anche nella stessa partita, mettiamo, per esempio, che si fosse fatta una rettifica per errore di calcolo, e poi si rinvenisse un documento che l'annulli o la modifichi, o che fosse riconosciuta la falsità di quello che la giustificava; io credo che la revocazione dovrebbe ammettersi, perchè se l'oggetto materialmente sarebbe lo stesso, il motivo essenzialmente sarebbe diverso.

L'art. 53 dichiara che è ammesso il ricorso per annullamento in seguito alla rivocazione nei casi, beninteso, previsti dalla legge. Secondo l'art. 509 della procedura civile può prodursi il ricorso per annullamento dalle decisioni di rivocazione di sentenza di seconda istanza, come l'appello da quelle di prima istanza. Si vede chiaro che il legislatore non preclude mai la via al rimedio della cassazione, perchè in questo rimedio è impegnata una quistione generale, l'alta interpretazione della legge. Per il regolamento 2 febbraio 1818 nelle provincie napolitane, riguardante il giudizio dei conti, era pure ammessa la cassazione in seguito alla rivocazione.

Scienza del diritto amministrativo.
Commentario alla legge sulla Corte dei Conti.

27. Se il diritto civile privato, con tutto il fastigio dei giureconsulti romani, l'opera grandiosa di quel Cesare che

D'entro alle leggi trasse il troppo e il vano,

ed i nuovi codici, ordinati scientificamente, fornisce sempre tanta materia di studio; quanto maggiore non deve essere il bisogno di svolgere il diritto pubblico amministrativo che sorge dai nuovi elementi del civile consorzio, ha mal fermi i principi, ed è così male ordinato! I rapporti d'indole economica fra lo Stato e gl'individui che costituiscono la materia del diritto amministrativo sono cresciuti cento volte di quel che erano nei tempi remoti, e, quel che più monta, questi rapporti prima governati dal privilegio e

dall'arbitrio vogliansi sottoporre ora a regole generali e fisse. Però le leggi amministrative sono numerose ed incerte ed un corpo di legislazione savio e ben disposto costituisce il desiderio, non dico l'utopia, di lontano avvenire (1).

Tuttavolta se vediamo ogni giorno venire alla luce in Italia comentari, trattati, e memorie su nuovi codici, difettano i lavori importanti intorno alle leggi del diritto pubblico amministrativo.

Di qui grandi inconvenienti; e prima di tutto bisogna confessare che manca il fondamento primo all'autorità delle leggi, la presunta cognizione da parte del cittadino; ed esse secondo la frase di Bacone « non sono più un fanale che rischiera i passi degli uomini, ma reti tese innanzi ad essi ». Manca la cognizione delle leggi negli stessi amministratori, intendendo per cognizione quella che le riferisce ai principi di ragione, le estende saviamente e le mette in correlazione ed in armonia, per cui è noto l'aforismo di Celso che: *scire leges non est verba earum tenere sed vim ac potestatem*. Non si ragiona quindi nei nostri uffizi di dottrina ma di pratica; e questa, cieca in basso, e monopolizzata da coloro che hanno ingegno e soprastano, da un lato costituisce quella preponderanza *burocratica*, contro la quale vanamente da molti si protesta, e dall'altro lato paralizza gli affari, cagiona giri tortuosi, ritardi, aumenti di fatica, e di personale amministrativo, e spesso approda a risoluzioni erronee o strane.

La cattiva applicazione della legge fa che si gridi contro, e si promettono delle riforme amministrative, che riesce quasi impossibile di attuare; perchè manca il sostrato della scienza, la quale non consiste in poche idee generali intuite con più o meno forza d'ingegno, ma nella sintesi delle idee prima svolte completamente per mezzo dell'analisi; altrimenti i concetti speciosi abortiscono e naufragano nell'applicazione. Giovanni Manna ha detto giudiziosamente: « Ogni passo fatto verso la verità per la via della scienza guadagna più in una volta di quel che faccia in cento la pratica, in certo modo cieca ed istintiva ». Oh, la scienza! Essa potrà rendere chiare e semplici le leggi amministrative, sottrarre la loro applicazione all'arbitrio di pochi, alla confusione di tutti e principalmente alle inesplicabili lentezze, e rendere possibili quelle vere ed assennate riforme che sono nel desiderio di tutti.

(1) Vedi la mia memoria: « Pensieri intorno ad un codice amministrativo ». *Archiv. giuridico*, vol. 1.º, fasc. 4.º

Una delle principali leggi amministrative è quella che regola l'istituzione della Corte de' Conti e la sua giurisdizione sui contabili dello Stato. Noi non abbiamo un comentario sulla legge della Corte de' Conti. I trattati di diritto amministrativo si limitano a pochi cenni, a quei pochi problemi, sui quali si sono fermate ed appassionate le intelligenze dei pubblicisti: la dipendenza dal potere governativo o legislativo, l'inalterabilità dei magistrati, la nomina, l'importanza del pubblico Ministero. È sembrato poi cosa semplice lo stabilire che la Corte giudica con giurisdizione contenziosa i conti dei contabili dello Stato, ed anche più semplice il dire che essa può applicare nella ristrettezza del suo regolamento di procedura le leggi del rito giudiziario ad una materia e ad un giudizio essenzialmente *sui generis*.

La ristrettezza di questa legge, e l'intento assai lodevole di equiparare la condizione della finanza e dei contabili a quelle di due privati, che si presentano innanzi ad un magistrato per la definizione di un litigio, ci ha fatti entrare nel *mare magnum* delle disposizioni della procedura civile, prescindendo un po' troppo dalla natura del giudizio e dalla particolare fisionomia dei rapporti fra la finanza ed i contabili. Di qui un andamento incerto, confuso, lento, contraddittorio.

Nell'attuale stato di scarso incoraggiamento alle pubblicazioni sode e scientifiche, un comentario alla legge della Corte de' Conti sarebbe lavoro troppo grandioso e senza compenso; d'altronde poi non sarebbe opera del mio scarso ingegno. Mi son deciso quindi a presentarne un brano o un saggio tanto che mi bastava la lena; ed ho scelto la materia della rievocazione come una delle più importanti, e che presenta non lievi difficoltà. Il mio lavoro può servire di elemento ad un più largo studio e di esempio ad altra e più vigorosa intelligenza.

V. TANGO.

GIOVANNI BATTISTA UGO

La Corte dei conti: studio *

* Torino: Bocca, 1882

27-9-11 27-9

LA
CORTE DEI CONTI

STUDIO
DELL'AVV. GIO. BATT. UGO

PROFESSORE PAREGGIATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

NELLA R. UNIVERSITÀ DI TORINO



TORINO
FRATELLI BOGGA

LIBRAI DI S. M. IL RE D'ITALIA

—
1882.

LA CORTE DEI CONTI

1. Dividiamo il nostro lavoro in quattro titoli. Nel primo daremo una nozione storica della Corte dei Conti. Nel secondo diremo come è attualmente costituita nei diversi paesi. Nel terzo come lo era nei vari Stati italiani prima dell'Unità nazionale. Questo titolo apparirà per avventura fuori posto. Bisogna però avvertire che i diversi Stati della Penisola prima della loro unione avevano in gran parte al proposito adottato sistemi moderni. Nel quarto, prendendo a base la legge italiana, discorreremo in due parti distinte delle attribuzioni e della composizione della Corte dei Conti.

TITOLO PRIMO

Cenni storici.

2. La Instituzione della Camera dei Conti corrisponde al bisogno di una buona amministrazione finanziaria, alla utilità e necessità che le entrate sieno riscosse, poi versate nelle casse dell'Erario, e che da queste non escano se non nel modo dalla legge previsto. Oggi essa è una fra le più alte magistrature dello Stato, ed è indipendente dal potere esecutivo.

Considerata come una istituzione per la buona amministrazione finanziaria, essa non può non essere antica.

3. Gli è perciò non fa meraviglia che alcuni (1) ne trovassero traccia in epoche da noi assai lontane, in Atene e Roma.

E veramente nelle istituzioni del *comes sacrarum largitionum* e del *comes rerum privatarum* non mancano analogie. Il primo aveva l'incombenza di riscuotere e custodire le entrate dello Stato, il secondo quella di riscuotere e custodire le entrate del Principe che erano copiosissime (2). Ambedue avevano impiegati di vario genere nelle diverse provincie dell'Impero. Fra i quali sono degni di menzione i *Rationales* (3), nome che noi vediamo riprodotto in seguito in Napoli. Essi erano rispettivamente incaricati di riscuotere le entrate dello Stato o del Principe, di esaminare i conti dei percettori.

Giudicavano in primo grado delle cause relative a materie fiscali. Dalle loro decisioni si portava appello al Comes S. L. o a quello R. P., secondo i casi.

Più, tanto il Comes S. L. quanto quello R. P. facevano parte del Consiglio del Principe (*Consistorium*).

(1) ROSARIO GREGORIO, *Considerazioni sopra la storia di Sicilia dai tempi normanni fino ai presenti nelle Opere scelte*, Palermo, 1845, p. 478.

GIANNONE, *Istoria civile del Regno di Napoli*, Milano, 1833, vol. I, p. 406.

DE CESARE, *Sommario di diritto pubblico e amministrativo*, vol. III, p. 31.

TANGO, *La Camera dei Conti*, nell'*Arch. giur.*, X, p. 318.

(2) RICOTTI, *Breve storia d'Europa*.... Ediz. X, p. 20.

(3) MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung zweiter Band, Finanz und Militärwesen*, Leipzig, 1876, p. 298. V. anche p. 296.

Tuttavia il Comes S. L. non era che il Ministro del tesoro e veniva sorvegliato dal Prefetto del Pretorio che era come un *controllore generale delle finanze* (1).

4. Il nostro non è principalmente un lavoro storico, quindi per quanto riguarda gli Stati dell'antichità, crediamo basti quanto abbiamo accennato. Piuttosto devono richiamare la nostra attenzione tempi a noi più vicini e paesi che ebbero istituzioni dalle quali mano mano l'organismo attuale della Corte dei Conti fu derivato. Fra essi primi ci si presentano i Normanni.

I Principi Normanni avevano un loro Consiglio. Il qual chiamavano Scaccarium, Echiquier. Della esistenza di questa denominazione altri è certo perchè figura in un atto del 1061; anteriormente quindi alla conquista dell'Inghilterra (2). Di tal vocabolo gli scrittori di cose di Normandia si piacciono ricercare le origini (3). Non pochi e diversi sono gli avvisi. Se si accolgono quelle che lo fanno derivare dalle entrate, dalle rese dei conti è facile spiegarsi perchè il vocabolo fosse comunemente ricevuto. Presso i Normanni la parte finanziaria traeva seco tutte le altre

(1) SERRAIGNY, *Droit public et administratif romain*, Paris, 1862, vol. I, p. 46, 96-110; vol. II, p. 1-4.

(2) GNEIST, *Das Englische verwaltungsrecht*, Berlin, 1867, vol. I, 194; FLOQUET, *Hist. du Parlement de Normandie*, Rouen, 1840-2, vol. I, p. 8-10. Secondo il Delisle però la più antica memoria con data certa si trova in una carta indirizzata da Enrico I a Riccardo vescovo di Londra che morì nel 1138. *Des revenus publics de Normandie au douzième siècle*, nella *Bibliothèque de l'École des Chartes*, Ser. II, v. V, p. 269.

(3) FLOQUET, *Hist. du Parlement de Normandie*, Rouen, 1840-2, I, p. 18-26; LAFERRIÈRE, *Hist. du droit civil de Rome et du droit français*, III, p. 121 in nota, IV, 618-9.

parti dell'amministrazione e quindi la civile e la militare. Era naturale pertanto che il Consiglio del Principe, che pure si doveva occupare di tanti affari, prendesse nome da quelli che erano gli affari più importanti ed ai quali accudiva con maggiore diligenza e studio.

Ne erano membri i *barones* che vi sedevano per diritto proprio e i justiciari, nominati dal Duca. Presidente il Siniscalco (*justiciars*) che era il primo dignitario della Corte e presiedeva alla amministrazione generale delle rendite della Corona.

Prima non vi era un giorno fisso per la resa dei conti; ma sotto Enrico II si stabilì che tutti i San Michele si tenesse nel castello di Caen una sessione per l'esame dei conti dei *prevots* e dei balivi (1).

L'Echiquier era Supremo Consiglio non solo per le cose finanziarie, ma altresì per gli affari giudiziarii e per altri.

Da esso venne poi quello che si disse Parlamento di Rouen il quale ebbe giurisdizione affatto indipendente dal famoso Parlamento di Parigi (2).

5. Passati i Normanni a Napoli, quivi pure organizzarono (3) come anche in Sicilia (4) un Echiquier simile al loro, che chiamossi *Curia magna*, supremo Consiglio del Principe e per i negozii giudiziarii e per quelli finanziari. Non aveva nei primordii sede fissa.

(1) DELISLE, loc. cit., p. 268, 272 e 274.

(2) LAFERRIÈRE, loc. cit., vol. III, p. 51-4, 120-1, 124-5, IV, p. 605, 617-20.

(3) GNEIST, loc. cit., I, p. 202.

(4) ROSARIO GREGORIO, loc. cit., p. 128, 152 e seg., 233-5, 477-8. BIANCHINI, *Della storia economico-civile di Sicilia*, Palermo, 1848, I, p. 267-70 e *passim*.

Federico II cominciò a stabilire che i conti si rendessero a Monopoli, Melfi, Calazzo. Essi erano ricevuti dai *Magistri rationales, o magistri rationum curiae*, i quali già sotto lo stesso Principe sono uniti in Tribunale, detto *Tribunale della R. Zecca*.

Alfonso II d'Aragona creò un'altra Corte denominata *Auditorium rationum, Audientia Summaria, Camera Summaria*. Si componeva di Presidenti ed aveva per mandato di risolvere le questioni di diritto relative a materie fiscali (1). Sotto lo stesso Re Alfonso i due Tribunali furono riuniti in uno, la *Camera Summaria*.

Sue attribuzioni erano di invigilare sopra i diritti e le rendite fiscali, di costringere i minori Officiali come Doganieri, Tesorieri, Credenzieri ed altri a rendere ragione delle loro amministrazioni, ricevere da essi i conti delle esazioni fatte. Ecco come il Giannone (2) descrive il procedimento presso la Camera. « Tutti coloro che amministravano le ragioni fiscali ed esigevano le rendite regali erano obbligati a portare i conti in particolari quinterni nella Camera Regia. Questi conti portati in Camera doveansi vedere dai Presidenti e Razionali insieme aggiunti, ma sommariamente, cioè separare tosto le partite dubbie dalle liquide, e ciò che rimane di debito liquido mandar subito in esecuzione le esazioni, onde si spedivano dal Gran Camerario e Presidente lettere significatoriali dirette al Tesoriere che esigesse tosto

(1) Di questa specie di appello si trova traccia anche nelle Costituzioni di Federico II nelle quali è dichiarato che sorgendo qualche dubbio nella resa dei conti, i *Rationales* ne dovessero riferire alla *Magna Curia*. NANI, *I primi Statuti sopra la Camera dei conti*, p. 25.

(2) Loc. cit., II, p. 164.

dai debitori le somme in quelle significatè. Le partite dubbie si rimettevano ai maestri Razionali, affinché pienamente le rivedessero, le discutessero, riassumessero i dubbii e finalmente le determinassero. Solamente quando occorrevano delle difficoltà intorno al diritto le comunicavano ai Presidenti, i quali anche sommariamente dovevano giudicarle: *Hinc evenit (come bene a proposito scrisse il Surgent) ut Camera Summariae sit appellata cum prius audientia rationum appellaretur* > (1).

Le incumbenze di cui fin ora, in seguito si accrebbero specie per opera del Re Alfonso e di alcuni suoi successori che ne imitarono l'esempio. Cosicchè essa venne anche a conoscere non solo delle cause feudali, di patronato Regio, delle dignità ecclesiastiche e di altri benefici di collazione o presentazione Regia, ma di tutte quelle cause ove il Fisco attore, o convenuto, vi avesse interesse (2). Riguardo però alla competenza per le cause feudali, le era contrastata vivamente dal Sacro R. Consiglio ed essa di fatto ondeggiava fra l'uno e l'altro Tribunale (3).

Fra le attribuzioni della Camera bisogna ancora annoverare quelle per cui essa giudicava delle cause sì civili che criminali di tutti i suoi membri ed impiegati.

Capo del Tribunale era nelle origini il Gran Camerario. Nome ed officio derivato anche esso dalle

(1) In una prammatica di Re Alfonso si legge: « *Quod ration s ipsae in Camera per Praesidentes et Rationales ibidem ordinatos summarie viderentur* » GIANNONE, loc. cit., I, 406, II, 61.

(2) V. anche MANNA, *Il diritto Amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1840, II, p. 249.

(3) MANNA, loc. cit., p. 253.

istituzioni di Normandia, ove si diceva *Camera* il sito nel quale era conservato il pubblico Tesoro, e *Camerario* il custode. Usanza non estranea all'Inghilterra, come ne fa fede il *Dialogus de Scaccario* (1). In seguito tenne il posto del Camerario un suo *Luogotenente*, il quale anche quando era completamente indipendente da lui tenne sempre questo nome. Intanto il Gran Camerario si riduceva ad un semplice lustro di Corte, e la sua importanza diveniva nulla affatto.

Membri della *Sommaria* erano i Presidenti ed i Razionali, tutti nominati dal Re o vice-Re. Il loro numero fu vario nei diversi tempi. Spesso vi furono per Presidenti quattro legisti e due idioti, oltre il Capo (*il Luogotenente*). Ma nel tempo in cui la Corte aveva acquistato straordinario potere ed influenza, essendo i suoi seggi molto ambiti anche dai maggiori del Regno e dagli stessi Principi della R. Famiglia, se ne dovette accrescere il numero che sotto a Re Ladislao arrivò persino a 65. Di mano in mano però le cose presero il loro naturale aspetto, cosicchè al principio del secolo XV i Presidenti erano solo cinque.

Alla fine del secolo scorso se ne contavano dodici. Bisogna tuttavia notare che le attribuzioni del Magistrato erano accresciute. Di essi otto togati, quattro idioti, i quali toltane la dignità della toga e l'astenersi dal votare nel caso che si dovesse decidere qualche punto di diritto, avevano le medesime prerogative che i togati, e sedevano dopò di essi.

I Razionali (2) godevano tutte le prerogative, pre-

(1) DE CESARE, loc. cit. 31; GNEIST, loc. cit. p. 203.

(2) - Erano detti maestri Razionali, osserva il Giannone, perchè la maggiore loro incombenza era di vigilare, affinchè

minenze ed esenzioni che gli altri ufficiali del Tribunale, ed era loro facile ascendere a Presidenti idioti.

Alla fine del secolo scorso se ne contavano quindici, dodici destinati per gli affari delle dodici provincie, due per il patrimonio reale ed uno per le Dogane di Foggia. L'autorità loro era però molto diminuita, essendo stata trasferita ai Presidenti; rimaneva ancor grande nella relazione e discussione dei conti.

Prima la Corte giudicava in una sola Sezione o Ruota, ma in seguito coll'accrescersi degli affari in proporzioni dell'accrescersi delle imposte si bipartì, cosa che avvenne nel 1596 (24 dicembre). Nel 1637 le Rote furono portate a tre e così sempre rimasero.

Presso la Corte sedeva un avvocato fiscale ed un procuratore; ai quali fu in ultimo aggiunto un fiscale dei conti chiamato di cappa corta.

Analoga nella sua origine e nel suo sviluppo alla Corte sedente in Napoli fu quella per la Sicilia (1).

6. Passiamo all'Inghilterra: Fosse la *Curia regis* una parte del nazional Consiglio, o da esso separata, cosa su cui disputano i doti e riguardo alla quale si possono avere pochi lumi, stante l'estrema oscurità e mancanza di notizie storiche di quei tempi, questo si

i minori Camerarii, Tesorieri, Doganieri ed altri rendessero ragione della loro amministrazione, e ricevevano perciò da essi i conti delle esazioni fatte e del denaro che mandavano alla Camera del Re = loc. cit. I, p. 406.

(1) GIANNONE, loc. cit. I, p. 406-7, II, 59-63, 163-6. BIANCHINI, *Della storia delle finanze del Regno di Napoli*, Palermo, 1839. ROCCO, *Corso di Diritto Amministrativo*, Sez. 66. DE CESARE, loc. cit. III, p. 31-2. SCLOPIS, *Storia della legislazione ital.* II, p. 418. Per la Sicilia, vedi le opere di Rosario Gregorio e Bianchini sovra citate.

può ritenere che la Corte dell'Exchequer non era che una branca o sessione di essa *Curia regis*.

Sebbene sotto i Re della stirpe Anglo-Sassone si trovi menzione del Tesoro e del suo custode, e d'altronde ogni Stato, per quanto imperfettamente retto, non può non averlo, non vi sono tuttavia tracce sicure della Corte dei Conti.

La quale importata in Inghilterra dai Normanni vi si sviluppò a poco a poco. Fu detta *Exchequer* dallo scacchiere raffigurato sul tappeto della tavola posta nella sala della Corte (1).

Sua attribuzione originariamente era essenzialmente l'esame dei conti. Due volte all'anno, a Pasqua ed a S. Michele, teneva sessione e riceveva gli sceriffi ed altri percettori di imposte. Le somme si versavano specialmente a Pasqua. Di esse si teneva conto in un modo abbastanza preadamitico (2), sebbene ricordato ancora in qualche modo dal nostro codice all'articolo 1332.

A S. Michele si doveva versare il residuo, e qualora non si fosse potuto, se ne teneva conto collo stesso metodo.

L'Exchequer conservava con diligenza i suoi re-

(1) Si legge infatti nel « *Dialogus de Scaccario* » scritto contemporaneo alla Istituzione; « *Scaccarium tabula est quadrangula, quae longitudinis quasi decem pedum, latitudinis quinque, ad modum mensae circumsedentibus appozita undique habet limbum altitudinis, quasi quatuor digitorum, ne quid appositum excidat. Super ponitur autem scaccario superiori pannus in Termino Paschae emptus non quilibet, sed niger, virgis distinctus, distantibus a se virgis vel pedis vel palmae extentae spacio* ».

SRUMS, *The constitutional history of England*, I, p. 377 in nota. GEMER, loc. cit. I, p. 194.

(2) Per la Normandia quest'uso è dubbio. DELISLE, loc. cit. p. 277.

gistri che pervennero fino a noi, e sono insieme col *Domesday Book* i soli documenti antichi che ci rimangono sul diritto amministrativo inglese. Sono conosciuti sotto il nome di *Pipe Rolls* e rimontano fino al trentesimo primo anno di Enrico I. Sono completi dal II anno di Enrico II (1).

Lo Scacchiere era come diviso in due sezioni. La prima, *Scaccarium majus*, rivedeva i conti e pronunciava sopra gli affari legali; la seconda *Scaccarium inferius*, *Scaccarium de Receipta*, *Receipta Scaccarii*, riceveva i pagamenti e faceva le quietanze.

A principio non aveva sede fissa, come non avevano sede fissa nessuna delle tre Corti nelle quali si divideva il Consiglio del Principe. La prima a cessare di essere ambulatoria fu la Corte *of commons pleads*, di cui si legge nella Carta di Giovanni: « *Communia placita non sequantur curiam nostram, sed tenantur aliquo certo loco.* » L'ultima ad avere sede stabile fu la Corte del Banco del Re, della procedura della quale riferiva il Blakstone (2) rinviare ancora, *ubicumque fuerimus in Anglia.*

Membri della Corte erano i grandi ufficiali della casa del Re, il giustiziere, presidente, il cancelliere, il conestabile, due ciambellani, il maresciallo, il tesoriere ed altri grandi ed esperimentati personaggi. Tutti avevano il titolo di Baroni *of Exchequer*. La carica di giustiziere fu in seguito abolita e ne prese il posto il tesoriere, il quale alla metà del regno di Enrico III era uno dei primi ufficiali della Corona. Nello stesso tempo fu istituito l'ufficio di *Chancel-*

(1) V. anche DRISLE, loc. cit. p. 176.

(2) *Commentaires sur les lois angloises*, Bruxelles 1774-76, IV, p. 63-4.

lor of Exchequer, al quale veniva affidato il sigillo dello Scacchiere.

Nelle proporzioni sopra dette però il Tribunale durava non molto e ben presto acquistava una ampia giurisdizione in materia civile (1).

7. L'origine della Corte dei Conti in Francia rimonta all'antico Consiglio del Re (2), ed è generalmente ritenuto non fosse che una parte di esso dal quale a poco a poco si separò.

Come esso fu dapprima ambulatoria ed ebbe sede fissa secondo alcuni, fra i quali gli autori dell'Encyclopédie (3) sotto Re S. Luigi. Secondo altri sotto Filippo il Bello (1285-1314) (4). Ma la maggior parte

(1) STUBBS, loc. cit. I, p. 376-7, 379-80, 387; GNEIST, loc. cit., I, 192-204, II, p. 1269; BLUNTSCHLI, *Deutsches Staats-Wörterbuch*, IV, p. 425. FISCHEL, *La Constitution d'Angleterre*, I, p. 364 e seg. BLACKSTONE, loc. cit. IV, p. 58-9, 67-68; GUIZOT, *Histoire des origines du pouv. représ. en Europe*, Paris 1856, II, p. 68-9. V. anche *Annuaire de législation étrang.*, 1874, p. 12.

(2) MACAREL, *Cours de droit administratif*, Paris, 1844-6, vol. II, p. 730.

(3) - Sembra che la Camera dei Conti fosse sedentaria sotto il Regno di S. Luigi; si trova nel Registro *croix fol. 35* un'ordinanza di questo Principe dell'anno 1256, che ordina ai *majeurs et prud'hommes* di venire *compter devant les gens des comptes* a Parigi; *prova certa*, concludono i detti autori, che quel Tribunale vi era *fix d'allora stabilito* - *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences....* publié par DIDEROT et D'ALEMBERT, vol. III, V. *Comptes de Paris* (Chambre des), p. 782, vol. II. Fra quelli che seguirono l'avviso degli autori dell'Encyclopédie ricordiamo CABANTOUS, *Répétitions écrites sur le droit admin.* Paris 1854, n. 507. PRADIER FODÉRAË, *Précis de droit admin.* Paris 1872, p. 709, e secondo, pare, anche MERLIN. *Répert.* V. *Chambres des comptes*. CURTIN, *Encyclopédie moderne*, VII, p. 101.

(4) FLEURY, *Institution au droit françois*, publié par Laboulaye et Daruete, Paris, 1858, p. 102.

opinano che essa si stabilisse definitivamente a Parigi nel 1319, regnante Filippo il Lungo (1). Il vero si è che, come tutti gli istituti, si elaborò a poco a poco. Confusa prima col Consiglio, Filippo il Bello (2) ne distinse i computi e ne formò una sezione di questo. Filippo il Lungo la riorganizzò completamente e le diede una esistenza a sè.

Unica nei primordii, fu in seguito e mano mano divisa in un numero sempre crescente. All'epoca infatti della rivoluzione francese vi erano in complesso nelle diverse provincie del Regno 13 Corti dei Conti (3). Il fatto proveniva da questo, che quelle provincie della Francia nella quale risiedeva un Tribunale dei Conti avevano il bilancio separato da quello dello Stato. Le Corti delle provincie non avevano alcune relazioni e legami con quella di Parigi (4). Il tentativo dell'unità veramente fu fatto; per esempio, col'ordinanza di Moulins del febbraio 1566 furono soppresse tutte le Corti dei Conti, meno quella di Parigi, che così estese la sua giurisdizione su tutta la Francia. Ma già due anni dopo il Re Carlo IX ristabiliva per le provincie sei Camere dei Conti.

Sopra tutte le Corti dei Conti del Regno aveva il primato quella di Parigi. Più, essa rivaleggiava collo stesso Parlamento (5). Come abbiamo veduto succedere

(1) PARDESSUS, *Essai hist. sur l'organisation judiciaire*, p. 211 e 215.

(2) MAURY, *L'administration françoise avant la Rév.* nella *Revue des deux mondes*, 2^a P., vol. 107, 1873, p. 594.

(3) Chi voglia avere una notizia di queste Corti, oltre agli autori che citeremo più sotto, consulti l'*Encyclopédie* sopra detta, loc. cit. V. *Comptes* (Cours des), p. 782, col. I e II. MERLIN, loc. cit.

(4) D'AUDIFFRET, *Le système financier de la France*, Paris 1854, vol. I, p. 370.

(5) PARDESSUS, loc. cit., p. 217-21.

in Napoli e più che in quel paese i seggi ne erano grandemente desiderati. Li stessi Principi della Casa Reale ne volevano far parte. Filippo di Valois, Carlo V, Carlo VI la onorarono di loro presenza e due di questi Principi scelsero ufficiali della Camera dei Conti per vegliare all'esecuzione del loro testamento. I membri godevano della prima nobiltà del Regno, ed avevano titolo e diritti di commensali del Re.

Competenze delle diverse Corti dei Conti si era di: I. Esaminare e giudicare ciò che concerne la manutenzione delle finanze e la conservazione dei demanii della Corona; fare eseguire le proprie sentenze; II. Registrare o interinare le leggi ed editti relativi a materie di finanza o del demanio; III. Giudicavano altresì in via criminale i contabili per i casi di concussione, falso e simili (1); IV. Avevano il privilegio di conoscere dei reati imputati ai propri membri ed ai propri impiegati.

Oltre a queste mansioni la Corte di Parigi aveva quella importantissima di prendere visione di tutti i provvedimenti Sovrani, fossero anche stati estranei alla materia della finanza. Ad essa infatti dovevansi inviare tutti gli editti, ordinanze e dichiarazioni che formavano il diritto generale del Regno in relazione alla procedura e alle disposizioni delle differenti leggi che i cittadini sono tenuti ad osservare (2). Faceva

(1) Questa giurisdizione penale appare uno sfregio alla divisione dei poteri: era però consona ai tempi, e fino ad un certo punto si poteva ritenere una garanzia per la buona amministrazione. Il guaio però si è che allora che essa era più necessaria alla Corte, le mancava, e questo accadeva « quando si trattava, dice Thiers, di ricchi contabili altamente protetti, perchè essi erano stati altamente corruttori. » *Histoire du Consulat et de l'Empire*, tom. VIII, p. 112.

(2) SERRIGNY, *Traité*, vol. II, p. 399. *Encyclopédie*, loc. cit., p. 783, col. II.

anche severe rimostranze al Monarca in occasione di Editti, Patenti..... che essa non credesse conforme a giustizia e convenienza. E sono note quella per l'Editto di Nantes, e quella fatta con altri alti Corpi dello Stato a Luigi XV per le sempre crescenti imposte (1).

Prendeva parte, specie nei primi tempi, alla amministrazione attiva. Indirizzava essa stessa delle istruzioni ai contabili e vegliava all'osservanza e mantenimento degli editti relativi alla finanza, dava istruzioni ai percettori inviati nelle provincie per procedere alle ispezioni e alle riforme delle finanze (2).

Era il deposito di titoli estremamente importanti, come contratti di matrimonio, testamenti di Re, trattati di pace ed alleanze..... Di essi una grandissima parte furono distrutti da un incendio avvenuto nel 1787. Non andarono tutti perduti perchè di molti esistevano copie in parecchie biblioteche (3). Un altro incendio soffrì nel 1871.

Conosceva anche degli appelli nel contenzioso amministrativo, ma poscia ciò le veniva tolto e deferito alla *Cour des Aides*.

Alla fine del secolo scorso era composta di un primo presidente, di 12 altri presidenti, di 78 maestri (4)

(1) LOUANDRE, *Des conflits des pouvoirs publics sous l'ancien régime*, nella *Revue des deux mondes*, 3^e P., v. 28, p. 172.

(2) MAURY, loc. cit., p. 600.

(3) CURTIN, *Encyclopédie* cit., III, p. 101.

(4) Per l'addietro il titolo di maestro, conservato ancora oggi in Francia, per i membri della Corte, si dava in generale a persone in grande stima e come distintivo di superiorità. Quindi non si limitava ai componenti il Magistrato, ma si estendeva a tutti coloro che coprivano alte cariche. Presso di noi lo stesso Principe si diceva Gran Maestro dei Ss. Maurizio e Lazzaro, titolo che ancor oggi ritiene. V. CAPPEL, *Traité*

dei conti, di 38 correttori (1), di 82 Auditori (2), di un avvocato, di due procuratori generali, di due cancellieri in capo e di diversi ufficiali subalterni. Dapprima le nomine si facevano su proposta della stessa Corte, poi si introdusse la trasmissione ereditaria e la vendita dei seggi che erano assai cari. Mentre infatti lo stipendio del primo presidente era da 7 a 8 mila lire, il seggio veniva valutato 700 mila lire, quello di presidente 300,000, e quello di maestro 150,000. Una carica alla Corte, come anche al Parlamento, era il sogno dell'alta borghesia parigina. Dal 1506 al 1791 l'ufficio di primo presidente fu sempre occupato dalla famiglia Nicolay, che se lo trasmetteva di padre in figlio. In questo periodo di quasi tre secoli non vi furono che nove primi presidenti, l'ultimo dei quali finì i suoi giorni nel 1793, mozzato della testa dalla ghigliottina rivoluzionaria (3).

Histor. de la Chambre des Comptes de Savoie, Lyon, 1672, pag. 275.

(1) Venivano così detti perchè verificavano i conti già esaminati dagli auditori, e la loro carica era più onorevole che quella di questi. FLURY, loc. cit., pag. 103-4.

(2) Questi Auditori non sono da confondersi con quelli che furono poscia introdotti col decreto del 1856. Perocchè attesa l'importanza delle loro funzioni avevano titolo di Consiglieri (Editto del febbraio 1559) ed avevano voce deliberativa negli affari nei quali erano relatori (Editto del giugno 1552). Inoltre siccome appartenenti al Corpo della Camera venivano compresi nelle Deputazioni che si facevano a nome di essa, e prendevano parte, nel modo stabilito dal regolamento del 29 marzo 1673, alle discussioni riflettenti l'onore o l'interesse del Corpo. Godevano dei medesimi privilegi dei Presidenti o dei Consiglieri *maitres*. — *Encyclopédie*, loc. cit., p. 788, col. I. 789, col. I.

(3) GEFROY, *Les Cours souveraines de l'ancienne France; la Chambre des Comptes de Paris*, nella *Revue des deux mondes*, 3^e per., vol 5 (1874) p. 748 e *passim*.

Venuta la rivoluzione francese, come fece di tante altre istituzioni, tolse di mezzo le varie Corti dei Conti (1). Intanto promulgava varie e non poche leggi al riguardo, il sostrato delle quali, ora più ora meno accentuato, si era che la revisione dei conti si facesse per mezzo della stessa rappresentanza nazionale (2).

8. In Piemonte la prima origine della Corte dei Conti si ebbe negli *Auditores computorum* o *magistri auditores computorum*, i quali attendevano alla verifica dei conti (3). Il Caprè, autore molto consultato nel suo trattato storico sulla Camera dei Conti di Savoia, crede già esistesse il magistrato in quel paese fino dal 1267 (4). Il Costa de Beauregard fino dal 1295. Le loro opinioni però sono contrastate (5).

(1) V. VIVIEN, *Etudes administratives*, Paris, 1852, vol. I, p. 452-3.

(2) *Encyclopédie*, cit. voc., *Comptes (Cours des)* e *Comptes de Paris (Chambre des)*, vol. III, p. 782. — DENISART, *Collect. des décis. nouvelles*, Paris 1708, vol. I, voc. *Chambres des Comptes*. — DALLOZ, *Répertoire*, voc. *Cour d's Comptes*. — DARRÈSTE DE LA CHAUVANNE, *Histoire de l'administ. en France*. Paris, 1848, vol. I, p. 335-85. — BOILISLE, *Chambre des Comptes de Paris*. — *Pièces justificatives pour servir à l'histoire des premiers présidents (1505-1791)*, NOYENT LE ROTROU, 1873; è il miglior lavoro sul tema, consta di 973 pagine in quarto. GEFFROY, loc. cit. GIRAUD, *La Chambre des comptes de Paris. Notice de l'ouvrage de BOILISLE*, nella *Revue de législation ancienne et moderne*, publiée par Laboulaye, 1874, p. 452-64. — LAPERRIÈRE, *Cours théorique et prat. de droit public ed administratif*, Paris 1854, vol. I, p. 213-20. Gli autori citati nelle note precedenti.

(3) GARELLI, *Il diritto amministrativo italiano*, Torino 1876, pag. 97.

(4) SCLOPIS, *Storia dell'antica legislazione del Piemonte*, Torino 1833, p. 253.

(5) NANI, *I primi Statuti sopra la Camera dei Conti nella Monarchia di Savoia*, Torino 1881, p. 21-2.

Anche qui si devono fare le considerazioni che si fecero per la Francia. Si sviluppò a poco a poco.

Originariamente faceva parte, e ne fu come una sezione, del Consiglio del Principe, *nobiscum residens*, e, come esso, era nei primordi ambulatoria. In seguito nel 1351, se ne separò e pose sua stanza a Ciambri. E fu allora che ebbe una vita a sè e che potevasi dire esistere una Corte dei Conti.

Le prime leggi ed i primi regolamenti si riscontrano negli statuti di Amedeo VI, promulgati il 7 febbraio 1351 (1), vennero poi quelli di Bona ed Amedeo VII (del 1389), e finalmente quelli assai più completi di Amedeo VIII (2).

Più tardi, nel 1577, secondo alcuni, fra i quali il Borelli; nel 1579, secondo altri, fra cui il Ioli ed il Caprè, essa fu bipartita e si ebbero due Corti dei Conti, di cui l'una residente a Ciambri e l'altra a Torino (3). Il duca Emanuele Filiberto arricchì questa di molti privilegi, ed essendo sorte controversie di giurisdizione fra essa ed il Senato, stabilì che per tutto ciò riguardasse le materie fiscali essa fosse onninamente indipendente dal Senato (4).

Nel 1720 con editti del 7 e 27 gennaio si soppresse la Camera di Savoia, si concentrarono le sue mansioni in quella di Torino. E così da quel tempo si ebbe una sola Corte dei Conti per tutto lo Stato. Se ne era stabilita una a Casale all'epoca del suo acquisto dai

(1) Questi statuti furono recentemente resi pubblici ed illustrati dal Nani nell'opera citata.

(2) RICOTTI, *Storia della Monarchia Piemontese*, I, p. 83.

(3) VIGNA e ALIBERTI, *Dizionario di diritto amministrativo*, Torino 1840. V. *Camera Regia dei Conti*, p. 75, in nota. RICOTTI, loc. cit., vol. II, 460.

(4) SCLAVIS, loc. cit., p. 289-90. — RICOTTI, loc. cit., II, 460-1.

Duchi di Milano per parte dei Principi di Savoia, ma durò solo 5 anni o poco più (6 agosto 1708, 24 settembre 1713). Il Dionisotti (1), sull'appoggio del Caprè, ragiona di un Magistrato dei Conti residente a Nizza, istituito da Carlo Emanuele I, e che nel 1647 ancora sussisteva. Il Vigna e l'Aliberti opinano non doversi mettere in dubbio la cosa perchè suffragata da documenti attendibili. Essa però è controversa. Perocchè il Duboin ritiene che quel magistrato non fosse che le Corti dei Conti della Savoia o del Piemonte, le quali, o l'una o l'altra, per circostanze politiche e durante l'occupazione straniera abbiano cercato in quel paese un più sicuro asilo.

Per quanto riguarda le attribuzioni, diremo che essa dapprima accudiva principalmente alla revisione dei conti e lo dimostra lo stesso appellativo *Auditores computorum*. In ciò ritraeva molto aiuto dai Commissari delle *estente*. Perocchè i *Rotoli* in pergamena, *estente*, da costoro firmati servivano di riscontro per verificare i conti dei castellani (2).

Senonchè coll'andar del tempo le attribuzioni si accrebbero; cosicchè le RR. Costituzioni del 1730 sanzionavano spettare ad essa:

L'esame dei conti di tutti i tesorieri, ricevitori ed altri amministratori o contabili di denaro regio o di altre cose spettanti al R. Demanio o Patrimonio (3).

La cognizione di tutte le cause concernenti il Regio Demanio e Patrimonio (4), il che la costituiva giudice del contenzioso amministrativo. Tale incombenza la

(1) *Storia della Magistratura Piemontese*, vol. I, 130 e 134.

(2) *Ricordi*, loc. cit., I, p. 83-4. Su questi commissari vedi anche NANI, loc. cit., p. 19-20.

(3) Lib. VI, tit. I, cap. I, art. 12.

(4) *Ib.* art. 1.

cominciò ad avere solamente sul principio del secolo XVI (1).

Quella sopra tutti i diritti regali e feudali (2).

Partecipava alla amministrazione attiva, perocchè l'art. 22 dichiarava: « Potrà la Camera fare regolamenti o manifesti quando si tratterà solamente della esecuzione delle Costituzioni ed Ordini Nostri, ma in materie nuove dovrà fare quelle rappresentazioni che le suggerirà il di lei zelo, acciò diamo per pubblici editti li provvedimenti che stimeremo. » Faceva regolamenti e tariffe per esazioni dei dazi (V. Relazione del progetto Rattazzi di cui infra).

Aveva inoltre l'ispezione delle zecche e il compito di deputare a queste delle guardie (3).

E molte incombenze relative al notariato, all'insinuazione, al regolamento dei pesi e delle misure (4).

È da avvertire che non le spettava l'esecuzione delle sue sentenze, come si evince dagli art. 10 e 12 del citato capitolo.

Interinava gli editti ed altri ordini sovrani relativi a materie economiche e fiscali (5). Nel che diede prove della sua indipendenza, avendo essa rifiutata molte volte la registrazione (6). Tale diritto di interinazione fu conservato dal codice Albertino, il quale all'articolo 7 sanciva: « Gli editti e le lettere patenti saranno prima della pubblicazione interinate e registrate dai Senati e dalla R. Camera dei Conti, secondo la

(1) ALBINI, *Storia della legislazione in Italia*, Vigevano, 1854, n. 80, p. 229.

(2) Lib. VI, tit. I, cap. I, art. 2.

(3) Ib. art. 13.

(4) Ib. art. 14-17.

(5) Ib. art. 3.

(6) Se ne possono leggere alcuni casi nel Dionisotti, loc. cit., I, p. 152-3.

natura delle provvisori che contengono e come verrà loro prescritto. »

Analogamente a ciò che abbiamo veduto in Napoli o Francia la Corte aveva giurisdizione sopra tutti i suoi Officiali, Delegati ed altri impiegati nelle materie economiche e concernenti l'esercizio dei loro uffizii ed impieghi. Spettava altresì alla medesima la cognizione dei delitti di peculato, con alcune eccezioni di poco momento per noi. Nelle cause criminali il titolo delle quali esigeva la pena di morte o della galera le sentenze non erano valide se non profferite col voto di cinque dei giudici togati (1). La competenza criminale della Corte venne confermata coll'editto 27 settembre 1824.

La Corte era composta, secondo l'ultima sua organizzazione, di un presidente, di un vice-presidente, di sei consiglieri, di otto uditori dei Conti. Tutti di nomina Sovrana. Originariamente il nome di Uditore si dava a tutti i componenti la Corte (2). Secondo le Costituzioni citate (art 13 loc. cit.) essi non potevano prendere parte alle decisioni delle cause concernenti il punto legale.

Vi era l'ufficio del Pubblico Ministero e non vi poteva mancare dacchè essa giudicava del Contenzioso amministrativo, come abbiamo veduto.

9. Presso la Corte dei Conti esisteva l'ufficio del Controllore generale delle finanze (3).

(1) Dette *Costituzioni*, art. 18, 19, 20.

(2) CAPRÈ, loc. cit., p. 274 e seg., *Cariche del Piemonte*, vol. I, pag. 626 e luoghi ivi citati.

(3) Anche in Francia si trovava la carica di controllore generale, propriamente creata ed organizzata sotto Colbert, ma non era che una specie di ministro delle finanze. BRESSON, *Histoire financière de la France*, I, p. 58, 317 e *passim*.

Antica è questa istituzione in Piemonte. Essa rimonta ad Emmanuele Filiberto che la creò quando pessime erano le condizioni delle Finanze dello Stato e si avvisava ai mezzi di porvi riparo.

Molte furono le incombenze di cui fu incaricato di mano in mano che si riconosceva di quanta utilità fosse l'opera sua al Principe ed al paese. La principale però fu sempre la salvaguardia della pubblica finanza. A questo intento esso vegliava a che non si oltrepassassero le somme stanziare negli annui bilanci e non si facessero storni di categoria. Coerentemente a ciò dovevano a lui presentarsi tutti i mandati di pagamento emessi dalle varie Aziende; e non potevano essere posti in esecuzione senza il suo visto. Disponeva l'art. 27 delle R. Patenti 31 marzo 1817 (1):

« Avvertirà particolarmente (il Controllore generale) di non dar corso a nessuna patente o altra provvidenza nostra senza prima farne a noi relazione ogni qual volta riconosca che la spesa la quale sarebbe per derivarne eccede il bilancio della categoria a cui tale spesa fosse relativa. »

Dei suoi lumi si valeva il Governo nella compilazione dei bilanci si presuntivi che consuntivi (2).

Esercitava vigilanza sulle riscossioni e sui valori dello Stato. « Sarà propria e speciale incombenza del Controllore generale il vegliare e soprintendere all'introduzione ed estrazione dei fondi di finanza.... » (Citate R. Patenti, 31 marzo 1817, art. 23).

Erano deputati controllori subalterni e dipendenti del Controllore generale:

Presso la Tesoreria generale, presso la Tesoreria

(1) *Ceterifera*, anno 1829, p. 131, 137.

(2) Dette Patenti art. 25 e 26; R. Patenti 26 agosto 1841, art. 10; *Ceterifera*, anno 1841, p. 597.

di ciascuna Azienda, presso la cassa dell'Amministrazione del Debito Pubblico, la cassa di Sanità in Genova, il magazzino delle merci in Torino, il magazzino di marina in Genova, il magazzino del cantiere della foce in Genova, le fabbriche di tabacco in Torino, al R. Parco, in Sestri ed a Nizza, la Direzione delle Dogane in Torino, Genova, Nizza, Ciampieri, Novara e Voghera (1).

Colle R. Patenti 26 agosto 1841 sopracitate in occasione di un maggiore coordinamento dell'amministrazione delle provincie con quella dello Stato, e dell'unione della Segreteria di Stato per gli affari interni con quella delle Finanze, furono affidate al Controllore generale nuove attribuzioni circa l'amministrazione e contabilità provinciale. Nel preambolo di quelle Patenti è detto: « Fra le antiche istituzioni dovute alla sapienza dei Reali Nostri predecessori, avendo noi sempre riguardato con sentimento di singolare soddisfazione quella del Controllo generale cui è commesso di soprintendere alle operazioni di tutti gli ufficiali che amministrano il nostro erario, e di vegliare alla osservanza delle nostre leggi e regolamenti, abbiamo giudicato conveniente di richiamare in questa stessa circostanza così grave carica all'importanza della primiera sua creazione, coll'estenderne anche la vigilanza all'amministrazione provinciale, conciliabilmente coi nuovi ordinamenti fatti negli ora scorsi anni pel governo economico dei nostri Stati con vantaggio del nostro e del pubblico servizio. »

Tutto ciò riguardo alle incombenze del Controllore generale, attinenti all'amministrazione finanziaria. Ad

(1) VIGNA e ALIBERTI, loc. cit., p. 933.

esso però era demandata non meno importante mansione relativamente all'opera legislativa.

« A tutte le patenti da noi segnate, si legge nel regolamento del 23 giugno 1730, dovrà il Controllore generale fare il *visto*.... Avvertirà detto Controllore generale di non postillare veruna patente o altra provvisione che sia da noi firmata, ma ove incontri qualche difficoltà ce ne farà le dovute rimostranze, acciocchè si diano da noi gli ordini necessarii per farle riformare, quando vi sia luogo. » Il che fu confermato dalle leggi e regolamenti posteriori; vedi Reg. 10 maggio 1730, Reg. 6 gennaio 1741 (1), Regie Patenti 31 marzo 1817, delle quali l'art. 27 prima parte così suona: « Nulla resta innovato circa la registrazione da farsi al Controllo generale ed il *visto* da apporsi da esso alle RR. Provvidenze ed in ordine a tutte le facoltà che su tale articolo gli competono a norma delle leggi e dei regolamenti. » Ed il codice Albertino agli art. 5 e 6 sanzionava: « Gli Editti, le Lettere patenti sono firmati dal Re, contrassegnati da quel capo di dicastero, che li sottopone alla firma reale, muniti del Gran Sigillo dello Stato, e del *visto* di due capi di Dicastero e del *Controllore generale, siccome è prescritto negli appositi Regolamenti* » (art. 5). « Il Gran Cancelliere o chi ne fa le veci e gli altri capi di dicastero ed il *Controllore generale* prima di apporre rispettivamente il Gran Sigillo ed il *visto* agli Editti ed alle Lettere Patenti li esaminano, ed incontrandovi qualche difficoltà la rassegnano al Re » (art. 6).

Come si vede, importantissima era la carica del

(1) Per i regolamenti sovra ricordati V. DUBOIS, t. 3, p. I, 273,*I, 8, p. 639; VIGNA e ALIBERTI, loc. cit. V. *Controllo generale*, p. 933-4.

Controllore generale e fra le principalissime dello Stato. Egli comunicava direttamente col Re, come si può evincere anche dai varii articoli delle diverse Provvidenze sopra riportati. Aveva titolo e grado di Presidente-capo con tutte le prerogative ed onorificenze a tal carica annesse. Sedeva immediatamente dopo il primo Presidente della Corte dei Conti e conservava quel posto semprechè assistesse alle udienze ed alle solennità pubbliche e private in cui intervenisse il Magistrato (1).

Instituita la carica nei primi anni del suo Regno da Emmanuele Filiberto, durò con una sola interruzione fino al 1860. L'interruzione avvenne durante la occupazione francese e fu fatta con decreto del gen. Jourdan, 28 pratile anno IX (17 giugno 1801), che sopprime l'ufficio del Controllore generale. Esso però fu ricostituito nel 1814. E dai suoi primordii fino al 1860 fu ritegno inesorabile alla violazione delle leggi finanziarie (2).

La istituzione però nella sua essenza non è cosa tutt'affatto particolare al Piemonte. Abbiamo veduto come in Francia la Camera dei Conti registrasse i diversi provvedimenti emananti dal Sovrano, fossero essi anche estranei alla finanza. E per quanto riguarda l'Inghilterra leggiamo nel *Blakstone*: « Se-

(1) Art. 5 e 6 delle RR. Patenti 26 agosto 1841 sopra riorlate.

(2) Ricordi, loc. cit., II, 244. Il sen. Des Ambrois diceva di esso durante la discussione nell'alta Assemblea della legge sulla Corte dei Conti « ufficio antico assai, la cui azione modesta, ma solerte, contribuì non poco alla fama di regolarità che giustamente ebbe da sì gran tempo l'amministrazione finanziaria della Casa di Savoia » *Atti Sen.*, Sess. 1861-63, pagina 661, col. III.

condo Edoardo Cok il lord cancelliere prende il suo nome *de cancellando*, perchè egli cancella o straccia le lettere-patenti del Re, quando sono ottenute contro lo spirito della legge, *ciò che forma il più alto punto della sua giurisdizione* » (1).

10. Giunti a questo punto del nostro lavoro e dati brevi cenni storici della Camera dei Conti gioverà forse riassumere le idee svolte ed osservare con uno sguardo sintetico lo svolgersi successivo della istituzione.

Sorta primamente presso i Normanni noi la vedemmo propagarsi in Napoli e Sicilia, in Inghilterra, Francia e Piemonte. Dappertutto nei primordi, e, salvo la Gran Bretagna, anche in seguito, assumere pressochè identico aspetto.

Le sue funzioni non sono subito distinte. Quando non vi era alcuna regola certa, quando tutto era confuso, è naturale le sue mansioni fossero esercitate da quello che in sè concentrava la giustizia, l'amministrazione, la legislazione..., il Consiglio del Principe e che anzi esse non fossero dagli altri suoi ufficii distinte.

Però col progredire delle cose i varii còmpiti sono separati e la Corte dei Conti comincia a funzionare come una sezione del Consiglio presso il Sovrano.

Poi si stacca da esso e forma un Tribunale a sè, il quale a poco a poco afferma la sua indipendenza e la vuole pertinacemente rispettata. Ed è così che la Corte si sottrae alla soggezione in Francia del Parlamento, in Napoli della *Magna Curia* e poi Sacro Consiglio, in Piemonte del Senato.

Intanto rafforza la sua giurisdizione sui contabili pronunciando sui crimini di peculato.

(1) BLAKSTONE, loc. cit., IV, p. 72. V. anche p. 74.

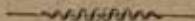
Le sue attribuzioni si estendono:

Le è affidato il contenzioso amministrativo.

Prende parte attiva all'Amministrazione, come abbiamo veduto per la Francia ed il Piemonte; cosa che in parte vedremo ripetersi nei tempi moderni in Prussia.

E non resta estranea alle funzioni politiche, poichè *interina* le leggi ed i provvedimenti relativi alle finanze. Ed in Parigi prende visione di tutti i diversi provvedimenti Sovrani.

Sotto il quale aspetto più esplicita e più chiara è l'instituzione del Controllore generale in Piemonte.



TITOLO SECONDO

La Corte dei Conti nei diversi Stati.

CAPITOLO I.

Francia.

11. La rivoluzione francese emanò varie leggi e provvedimenti dal 1790 a 1807 relativi alla revisione dei conti. Accenneremo solo i principali (1). Una legge del 2 settembre 1790 stabilì che col promulgarsi della legge sulla contabilità dei conti avrebbero immediatamente finito i loro lavori le attuali Corti dei Conti. Questa legge emanò il 17 settembre 1791. Suo concetto si era che sui conti dovesse pronunciarsi definitivamente la Assemblea legislativa. Essi fossero prima preparati ed esaminati da un *Bureau* di contabilità, i membri del quale erano nominati dal Re. Ma altra legge del 24 giugno 1793, che però non andò in esecuzione (2), a questo sistema sostituì quello di una Commissione di contabilità nazionale composta di verificatori nominati dal potere esecutivo e di commissari sorveglianti nominati dal Corpo

(1) Chi ne desideri una più estesa notizia ricorra al DALLOZ, *Rép.*, V. *Cour des comptes*, n. 8-10.

(2) CABANTOUS, loc. cit. n. 507.

legislativo. La Costituzione dell'anno III creò la Commissione di tesoreria e quella della contabilità nazionale. Questa verificava e chiudeva il conto generale delle entrate e spese della Repubblica che le era presentato, coi conti particolari e i documenti giustificativi, dai commissarii della Tesoreria, la quale esaminava i conti degli ufficiali dello Stato. Il giudizio definitivo spettava sempre al Corpo legislativo (1). Ognuna delle Commissioni si componeva di cinque membri, scelta dal Consiglio degli Anziani sopra una lista tripla presentata da quella dei Cinquecento.

La Costituzione dell'anno VIII creò una sola Commissione di contabilità nazionale, che più non riferiva al Corpo legislativo. I membri in numero di sette erano scelti dal Senato nella lista nazionale.

Tutte queste varie maniere di costituzione del Magistrato dei Conti non fecero buona prova, e lasciarono al 1807 ancora più di 2300 conti a verificarsi (2).

12. Venne la legge del 1807 (16-26 sett.) e il Regolamento 28 settembre stesso anno. Essi, si può affermare, sono ancora in vigore.

È vero che da quell'epoca furono pubblicate non poche leggi, ordinanze e decreti relativi alla contabilità dello Stato e alla Corte dei Conti, i quali poi ispirarono il pensiero di formarne una raccolta metodica e di coordinarli in una serie di articoli riuniti nell'Ordinanza del 31 maggio 1838, che è divenuta il codice della contabilità francese, e con ragione, si afferma nel preambolo del decreto 31 maggio 1862, il modello adottato dalla maggior parte dei Governi

(1) CABANTOUS, loc. cit. n. 568.

(2) THIERS, loc. cit. p. 115.

d'Europa (1). Questa Ordinanza fu poi sostituita dal decreto imperiale ora citato 31 maggio 1862 (2) che regolava tutta la contabilità pubblica francese.

È vero che dal 1838 al 1862, che dal 1862 ai giorni nostri furono promulgati ancora altri provvedimenti relativi alla Corte dei Conti.

Ma questi, come già l'Ordinanza del 1838, ed il decreto del 1862, non modificarono sostanzialmente la legge ed il Regolamento del 1807, ed anzi in alcun punto non fecero che copiarne gli articoli.

Avvertiamo che un progetto di legge per una nuova organizzazione della Corte fu presentato nel 1815. Accolto dalla Camera dei Pari fu respinto da quella dei Deputati (3).

13. Al Magistrato dei Conti si possono affidare attribuzioni politiche, amministrative e giudiziarie. Ed abbiamo veduto come in antico esso avesse attribuzioni politiche, quali si erano le interinazioni delle leggi e dei provvedimenti del Governo.

Poche, o per meglio dire non molto efficaci furono e sono le attribuzioni costituzionali della Camera dei Conti in Francia.

Per l'art. 22 della legge del 1807 essa fu incaricata di fare annualmente una relazione al Capo dello Stato, nella quale esamina le osservazioni che nel corso dell'anno e in occasione del giudizio sui conti si sono fatte dai referendarii. Esprime intanto il suo parere circa l'andamento della pubblica Amministrazione ed i miglioramenti che in essa si potrebbero

(1) Noi colla legge del 22 aprile 1869 seguimmo piuttosto le tradizioni inglesi, e siamo in questo invidiati dai francesi.

(2) È riportato interamente nel DALLOZ, *Recueil.*, anno 1862, parte IV, p. 83-113.

(3) MAONFRON, loc. cit. p. 319.

introdurre. L'esperienza provò l'utilità grande delle relazioni annuali (1).

Da principio esse dovevano rimaner segrete. Ma dopo la legge del 13 aprile 1832 furono pubblicate e comunicate alle Camere (2) e coll'ordinanza 26 agosto 1844 (art. 12) estese altresì ai *comptes-matières* (3).

Altra delle attribuzioni costituzionali del Supremo Magistrato di finanza in Francia sono le *Dichiarazioni di conformità*. Secondo l'ordinanza del 9 luglio 1826, confermata dall'altra ordinanza generale 31 maggio 1838 (art. 385 e 388), la Corte è chiamata ad emettere dichiarazioni di conformità dei suoi giudizi sui conti degli agenti dell'Amministrazione, col risultato del bilancio di ogni Ministero ed a conformare l'accordo delle sue decisioni colle operazioni corrispondenti che sono comprese nel conto generale dell'Amministrazione delle Finanze.

Non ha il controllo preventivo, al quale hanno preveduto le leggi Inglesi, Belghe, Piemontesi ed Italiane. Anzi l'art. 18 della legge del 1807 è così concepito: « La Corte non potrà in alcun caso attribuirsi giurisdizione sopra gli ordinatori, nè rifiutare ai pagatori l'allocatione dei pagamenti da essi fatti sopra ordini rivestiti delle formalità prescritte e accompagnati dalla quietanza delle parti creditrici e dai documenti che l'ordinatore avrà prescritto di aggiungervi » (4).

(1) DUCLERC et PAGNERRE, *Dictionnaire politique*, Paris 1848, V. *Comptes* (Cours des), p. 250.

(2) BATBIE, *Introduction*....., p. 461.

(3) BATBIE, *Traité de droit public et administratif*, vol. VII, n. 525.

(4) Il Thiers scrive: « Si discusse vivamente davanti Napoleone e nel seno del Consiglio di Stato se la nuova Corte

Questo articolo, come si evince facilmente, non tendeva soprattutto ad impedire la giurisdizione diretta sugli atti dei ministri o altri ordinatori che sarebbero potuto arrogare la Corte, ma piuttosto la indiretta. In altri termini, si temeva che essa esaminando i conti degli agenti dell'Amministrazione per avventura non ammettesse a loro discarico, pur conservando loro la rivalsa contro gli ordinatori, quelle partite che non avrebbe creduto conformi alle leggi ed ai regolamenti, e ciò anche quando l'agente avesse avuto ordini espressi degli ordinatori.

E fa una certa meraviglia che gli scrittori di cose

dei Conti giudicherebbe o non giudicherebbe gli ordinatori, cioè se essa si limiterebbe a constatare che gli agenti delle entrate avevano ricevuto le somme legalmente votate e ne avevano reso un conto fedele, che gli agenti delle spese avevano soddisfatte le spese legalmente autorizzate, oppure se essa andrebbe fino a decidere che gli ordinatori, cioè i ministri avevano bene o male amministrato, avevano, per es., bene o male comperato il frumento per l'armata, i cavalli per la cavalleria, che essi erano stati in una parola o non erano stati dispensatori intelligenti, economi abili della fortuna pubblica. Andare fin là, si era offrire a magistrati, che dovevano essere inamovibili, per essere indipendenti, il mezzo e col mezzo la tentazione di ostacolare l'andamento del Governo stesso, permettendo loro di elevarsi dal giudizio dei conti, al giudizio degli agenti superiori del potere. Il Governo avrebbe abdicato la sua autorità in favore di una giurisdizione inamovibile, epperò invincibile nei suoi errori. Fu dunque stabilito che la nuova Corte dei Conti non giudicherebbe che i contabili e mai gli ordinatori, e per maggior sicurezza fu stabilito che le sue decisioni lungi dall'essere senza appello potessero essere deferite al Consiglio di Stato, giurisdizione Sovrana, insieme e imparziale, imbevuta dello spirito del Governo, d'altronde amovibile, e sempre facile a frenare se essa avesse potuto cadere in errore » loc. cit., p. 113-4.

amministrative in generale lodassero (1) il disposto del legislatore. Si invocava la divisione dei poteri, si temeva la confusione nell'amministrazione e si affermava che i ministri ed il potere esecutivo devono essere sotto il controllo del Parlamento e non del Magistrato dei Conti.

La questione però, a nostro avviso, non era ben posta. Invece di assumere per base il controllo degli atti dei ministri fatto per mezzo ed in occasione dell'esame dei conti, dovevasi cercare se qualche altro mezzo di controllo non esistesse o non si potesse escogitare. Eppure si aveva innanzi agli occhi l'esempio del Belgio ed anche dell'Inghilterra.

Notiamo che anche il nostro Romagnosi (2) copiava in questa parte la legge francese.

Intanto in Francia, comunque si encomiasse l'articolo 18 sotto il punto di vista della divisione dei poteri, non si mancava d'altra parte di scorgere il grande arbitrio in cui si lasciava il potere esecutivo. Si cercò di rimediare in qualche modo, pur mirando a conservare intatto il principio della divisione dei poteri. Un'ordinanza del 14 settembre 1822 impose agli ordinatori l'obbligo di unire alle ordinanze e mandati di pagamento i titoli e i documenti stabilenti i diritti dei creditori dello Stato, e chiamò la Corte dei Conti a verificare e constatare, tenendo d'occhio i documenti giustificativi, l'esattezza dei risultati pubblicati annualmente dai differenti Ministeri.

(1) Si può anche consultare il Pres. Barthe nel suo discorso detto nanti la Corte dei Conti e riprodotto nel *Moniteur* del 19 aprile 1842. DALLOZ, *Répert.* loc. cit., n. 30.

(2) *La scienza delle Costituzioni*, Torino, 1848, vol. II, pag. 346.

Più una legge del 20 gennaio 1831 stabilì la specialità dei crediti.

D'altro canto la Corte non si mostrava inconscia dell'altezza del suo ministero e della fiducia che in essa riponeva il legislatore. Non poche volte frenò il potere esecutivo, e le lotte fra loro non furono nè deboli, nè rare (1).

Tale suo contegno e le leggi e ordinanze sopra citate fecero ritenere ad alcuni che l'art. 18 fosse ormae abrogato. Ecco quello che scrive al proposito il Laferrière: « I germi del potere assoluto che esistevano nell'art. 18 della legge fondamentale sono scomparsi per opera di una giurisprudenza conforme a un regime di pubblicità, di legalità, di specialità. Il controllo della Corte, libero da ogni ostacolo nell'esame dei conti particolari, possiede tutti gli elementi necessari per verificare l'esattezza dei conti generali di ogni Ministero e del rapporto generale dell'Amministrazione delle finanze, infine la dichiarazione annuale di conformità, unita al rapporto pubblico della Corte al capo dello Stato, danno al Governo ed al paese la prova certa dell'esecuzione o dell'infrazione delle leggi d'imposte riguardo alle entrate ed alle spese. Il sistema di garanzie sotto questo punto di vista è dunque oggi completo » (2).

Senza venire a tale conseguenza non si può negare che il controllo esercitato dalla Corte non fosse apprezzabile. Ed è anzi comunemente riconosciuto che questo controllo, che chiamano *estrinseco* in opposizione a quello *intrinseco*, esercitato dai ministri di-

(1) BLOCK, *Dict. génér. de la politique*, Paris, 1872, V. *Cour des Comptes*, p. 566-7.

(2) *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, 1854, I, 230-1.

rettamente sui loro subordinati, sia cosa degna di attenta osservazione. Alcuni poi lo chiamano *meraviglioso* (1). E la relazione Depretis (2) sulla istituzione del Ministero del Tesoro ne fa meritati elogi.

Ma neppure così inteso e così modificato l'art. 18 poteva bene provvedere alla bisogna. Il controllo esercitato per mezzo della revisione dei conti sarebbe soddisfacentemente efficace quando l'amministrazione constasse di pochi principii, chiari, semplici, precisi, e per i quali l'inferiore, o esecutore potesse subito prendere una posizione netta di fronte al superiore. Ora ciò non è, ed in Francia tanto meno che altrove.

Di qui ne venne che malgrado le buone intenzioni l'effetto non corrispose, ed è noto il dissesto che dovettero subire le finanze francesi per la troppa libertà lasciata a ciascun ministro (3). Ne venne ancora che del lato debole che offriva l'adottato sistema si studiò di approfittare chi ne aveva interesse. Epperò l'art. 426 del decreto 31 maggio 1862, riproducendo una disposizione dell'antico regolamento di contabilità, sanziona l'obbligo pel pagatore di soddisfare i mandati, anchè senza documenti giustificativi, basta sia richiesto di ciò fare da un atto formale dell'ordinatore. Questo atto formale copre la responsabilità del pagatore e la Corte dei Conti è obbligata a tenere la spesa come regolarmente fatta (4). Più, siccome un ordine formale darebbe troppo nell'occhio, si introdusse l'uso dei mandati fittizi. « Forse

(1) BARR, *Del Riordinamento della Pubb. Amm.*, Torino, 1865, p. 118-9.

(2) *Atti cam. Dep.*, Sess. 1876-7, *Doc.*, n. 87.

(3) BARR, *loc. cit.*

(4) Vedi БАТВИК, *Introd....*, p. 460, *Traité....*, p. 614. BLOCK, *loc. cit.*

che la Corte dei Conti, diceva il proc. Petijean, ha potuto sospettare, vedendo un mandato regolare appoggiato da documenti regolari, che..... un prefetto avesse fatto un mandato di 10 mila fr. di ciottoli, quando questi 10 mila fr. erano stati realmente impiegati in spese di feste per l'inaugurazione di un ponte? »

Per tutto questo pare che ora in Francia si voglia venire sulla buona strada (1). Si studia per impedire i mandati fittizi e si procura di mettere in maggiore relazione la Corte ed il Parlamento. Al qual fine si propone un modo già consigliato dal nostro Romagnosi (2), e cioè di chiamare nel seno delle Commissioni parlamentari che devono esaminare i bilanci alcuni dei membri della Corte dei Conti.

14. Fin qui quanto riguarda le attribuzioni costituzionali.

Per le altre dice l'art. 5 della legge del 1807 che la Corte pronuncia sulle domande di riduzione, trasporto di ipoteche fatto dai contabili ancora in esercizio o da quelli fuori di esercizio, i conti dei quali non sono ancor definitivamente esaminati, esigendo le sicurtà sufficienti per la conservazione dei diritti del tesoro.

Per la legge del 1807 (art. 11) e per altre leggi e provvedimenti successivi essa esamina i conti degli agenti dell'amministrazione dello Stato e di altre amministrazioni, es.: quelle degli Invalidi e della Marina, dei Licei, della Legion d'Onore, delle Colonie (3). Conosce dei conti dei Comuni, ospizi, stabilimenti di

(1) LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877, vol. II, p. 73.

(2) *Loc. cit.*, p. 348.

(3) LAFERRIÈRE, *Cours théor. et pr. de dr.*, I, 223-4.

beneficenza la cui entrata annua eguaglia o sorpassa le 30,000 lire. Se è inferiore ne conosce solo in appello, giudicando in primo grado i Consigli di Prefettura (1).

15. La legge fondamentale affidava alla Corte la revisione dei conti di soli valori, non di quelli delle materie che restavano onninamente estranee al suo controllo. I lagni non tardarono ad elevarsi e per 40 anni non si sentì ripetere che una cosa sola, essere necessario provvedere alla bisogna (2). E difatti le materie di cui abbisogna lo Stato sono una parte rilevantissima della sua ricchezza e del suo bilancio. Basta accennare i materiali che richiedono l'esercito, la marina, gli arsenali, senza discorrere di quelli dell'amministrazione dei sali, dei tabacchi, ecc. Vi providero la legge del 6 giugno 1843 e la relativa ordinanza reale del 26 agosto 1844, che andarono in vigore col 1° gennaio 1845. Esse assoggettano al controllo della Corte la *contabilità in materie*, cioè i conti sulle materie di *consumazione e trasformazione* appartenenti allo Stato in ogni parte del pubblico servizio (3).

Tuttavia il mandato della Corte sotto questo aspetto non è identico al mandato che ha relativamente ai conti di valori. Per i quali essa o pronuncia la liberazione del contabile, o lo costituisce in debito, o lo dichiara in credito, secondo i casi, e le sue decisioni sono esecutorie contro l'agente. Per i conti di materie essa non fa che emettere dei pareri, delle dichiarazioni, e l'assetto definitivo è lasciato agli ordinatori.

(1) BATBIE, *Introd.*, 456.

(2) D'AUDIFFRET, *Système*, I, p. 462-94. BATBIE, *Traité*, VII, n. 522.

(3) LAFERRIÈRE, *Cours*, I, 232.

Gli scrittori di diritto amministrativo di quel paese danno la ragione di questa differenza, ed aggiungono, non senza fondamento, che il controllo della Corte, anche così limitato, è tutt'altro che inefficace, ma di tutto meglio in altro luogo più acconcio.

Intanto avvertiamo che autorità rispettabili (1) vorrebbero che la sorveglianza sui conti di materia fosse più forte e si venisse a una eguaglianza di trattamento per tutti i conti sieno essi di materie o meno.

16. È ammessa la revocazione sia d'ufficio che su domanda del contabile o sulla richiesta del Procuratore generale.

Si fa pur luogo al ricorso per annullamento. Secondo la legge del 7-14 ottobre 1790, ne poteva esser causa semplicemente *l'incompetenza o l'eccesso di potere* (2). La legge del 1807 l'estese alla violazione delle formalità e della legge. Più tardi si modificò ancora la cosa dicendosi: *per eccesso di potere, incompetenza o violazione della legge* (3).

Giudice dei ricorsi se inoltrati per violazione delle formalità e della legge è il Consiglio di Stato, il quale viene considerato come Corte di Cassazione nella parte amministrativa.

Se invece sono basati sopra eccesso di potere o incompetenza, pronunzia il Tribunale dei Conflitti. Il quale, organizzato dalla legge del 24 maggio 1872, è composto del Guardasigilli presidente, di 3 Consiglieri di Stato in servizio ordinario eletti dai loro colleghi, di 3 Consiglieri della Corte di Cassazione del pari

(1) LEROY-BEAULIEU, loc. cit., II, p. 74-8.

(2) DUFOUR, *Traité génér. de droit administratif*, Paris 1843, I, p. 194.

(3) BATBIE, *Introd.*, p. 456.

eletti dai loro colleghi e di due membri e due supplenti dai giudici anzidetti.

La legge del 1807 non aveva provveduto pel caso in cui il Consiglio di Stato annullasse le decisioni della Corte, e quindi non aveva determinato quale dovesse essere il giudice di rinvio. Vi provvidero prima l'ordinanza del 1° settembre 1819 e poi quella del 31 maggio 1838 (1) e il decreto del 31 maggio 1862.

Epperò se il Consiglio di Stato cassa la sentenza, la causa ritorna alla Corte dei Conti, ove pronuncia una sezione diversa da quella che ha emessa la decisione annullata (2).

17. Nel caso di mancanza o rifiuto dei contabili di presentare il conto, il magistrato può condannarli ad ammende e a pene comminate dalla legge e dai regolamenti.

Quando nell'esame dei conti si scoprono falsi o concussioni ne è riferito al Ministro delle finanze ed a quello della giustizia che ne fa processare gli autori davanti i Tribunali ordinari.

18. Discorse così le varie attribuzioni della Corte, vediamo quale è la sua composizione ed organizzazione. Essa consta di un presidente, di tre vice-presidenti, di 18 consiglieri maestri dei conti e di referendarii, ai quali fu concesso il titolo di consiglieri con decreto del 1819.

Essi, secondo il regolamento del 28 settembre 1807, erano in numero di 80, e divisi in due classi, 18 della prima e 62 della seconda. Nel 1848 il Governo provvisorio, con decreto del 2 maggio, nel mentre riduceva il numero dei consiglieri maestri da 18 a 12,

(1) DALLOZ, *Répert.*, loc. cit., n. 59.

(2) BATBIE, *Introd.*, 457.

portava il loro da 80 a 70, 15 di prima classe e 55 della seconda. « Era una riduzione, osserva il Laferrière (1), fatale agli interessi del servizio ed in aperta contraddizione collo sviluppo che i lavori della Corte avevano preso dal 1807 in poi ». E difatti non fece che dar occasione ad un arretrato di affari non indifferente. Il decreto del 2 maggio 1848 fu pertanto abolito con altro del 15 gennaio 1852, e la legge del 1807 riprese vigore.

In seguito (2) per l'aumento dei conti esaminandi, determinato in special modo dall'unione della Savoia e di Nizza alla Francia, il numero dei referendarii fu portata a 84, ed ultimamente con decreto 17-18 luglio 1880 (3) a 86, 26 di prima classe e 60 di seconda.

Ufficio loro è l'esame e lo studio dei conti, onde poi farne rapporto alla Corte. Il loro voto è solo consultivo e non deliberativo. Inoltre nelle loro operazioni sono sorvegliati. Dispone l'art. 28 del regolamento del 28 settembre 1807: « Terminata la relazione del referendario il Presidente della Sezione ne fa la distribuzione a un maestro il quale è tenuto: 1° di verificare se il referendario ha fatto egli stesso il lavoro che gli fu affidato: 2° se le difficoltà elevate dai referendarii sono fondate: 3° infine esaminare di proprio occhio i documenti in sostegno di qualche capitolo del conto per assicurarsi che il referendario ne ha diligentemente verificate tutte le parti. Il Presidente delle Sezioni nomina insieme al maestro relatore due o più referendarii, se è necessario, i quali sono incaricati

(1) *Cours....* I, p. 221-2.

(2) Con decreto 12-24 dicembre 1800. DALLOZ, *Recueil*, anno 1801, IV, 13.

(3) DALLOZ, *Recueil*, anno 1831, IV, p. 89.

di verificare se le partite sono state esattamente stabilite dal referendario relatore, e di renderne conto al maestro relatore. Nelle sedute il referendario relatore dà il suo avviso, puramente consultivo, poi il maestro relatore il suo, e così gli altri successivamente secondo la loro anzianità » (Reg., art. 31).

19. La nomina tanto dei Presidenti e Consiglieri maestri quanto dei Referendarii è fatta dal Capo dello Stato.

Essi però sono a vita ed inamovibili. Cosa già stabilita dalla legge del 1807 (art. 6), derogata in parte dal successivo regolamento all'art. 2, ove si diceva che i maestri dei conti ed i referendarii, i quali sarebbero nominati per la prima organizzazione della Corte, eserciterebbero le loro funzioni per cinque anni, passati i quali riceverebbero lettere di nomina a vita, se dopo questa prova avesse il Capo dello Stato creduto aver eglino giustificate le sue speranze.

Venuta la Restaurazione, questa si affrettò di togliere ogni ostacolo alla inamovibilità. Ciò che fece coll'ordinanza del 25 febbraio 1815, nel preambolo della quale si legge: «..... noi non abbiamo voluto differire più lungamente a dare alla seconda Corte del nostro Regno, e ad accordare ai membri così nominati da noi, una irrevocabilità di cui siamo altrettanto più disposti a riconoscere l'utilità in quanto essa è conforme alla Carta costituzionale che abbiamo dato ai nostri popoli » (1).

Nel 1848, come tante altre cose, anche la inamovibilità dei membri della Corte patì offesa. Il 17 aprile fu sospeso il primo Presidente, il 18 un Con-

(1) MACAREL, *Cours de droit administr.*, Paris 1844-6, II, p. 732-3.

sigliere maestro e tre Consiglieri referendarii, il 1° maggio revocati sette di questi (1).

L'art. 6 della legge del 1807 stabiliva ancora che i Presidenti potessero essere cambiati ogni anno, ma pare non sia stato mai attuato in questa parte (2).

20. Mano mano che la istituzione della Corte dei Conti si andava svolgendo, cercando di adattarsi ai bisogni del paese e di perfezionarsi, fu sentita l'utilità di una classe speciale di impiegati presso di essa. Soventi nella stampa e non di rado anche nelle relazioni (3) alla Camera si accentuava l'opportunità di una specie di noviziato, il quale preparasse dei buoni consiglieri referendarii, e quindi dei buoni consiglieri maestri. Insomma aprisse la via ad avere nella Corte uomini speciali per le mansioni sue, e bene sperimentati nelle cose finanziarie.

I voti furono esauditi colla istituzione degli *Uditori*. Il che si fece col decreto 23 ottobre-9 novembre 1856 (4). In esso « considerando che importa di collocare presso la Corte dei Conti una classe di uditori che per i suoi studii preparatorii presenti garanzie di speciale attitudine alle funzioni di consigliere referendario alla detta Corte, » si dichiara che vi siano presso di essa degli uditori in numero non maggiore di 20, nominati dal Capo dello Stato. Che gli uditori siano collocati sotto la direzione del primo Presidente, il quale può unirli ai consiglieri referendarii per prendere parte ai lavori di istruzione e di verificaione affidati a questi Magistrati.

(1) LAFERRIÈRE, *Cours...* II, p. 221.

(2) MACAREL, loc. cit., II, p. 733.

(3) V. per es.: il *Rapporto sul Budget* del ministro delle Finanze del 1837. MAGNITOT, *Dict...*, p. 340 in nota.

(4) DALLOZ, *Recueil*, 1856, IV, 146.

Che per essere uditore è necessario avere non meno di 21 anni e non più di 30, esser licenziato in diritto ed esser stato giudicato ammissibile da una Commissione esaminatrice appositamente nominata. Che il quarto almeno delle vacanze nell'ordine dei consiglieri referendarii spetti agli uditori.

La istituzione fece buona prova. Epperchè il Governo la continuò a studiare con amore per migliorarla, ed anche elevarne la posizione.

Nel 1859, decreto 14-28 dicembre (1), divideva gli uditori in due classi, assegnandone dieci alla prima e dieci alla seconda; e statuiva che le promozioni dalla seconda alla prima classe avrebbero avuto luogo metà a scelta e metà secondo l'anzianità. Che la prima nomina sarebbe stata fatta a scelta.

Nel 1860, decreto 12-26 dicembre (2), dichiarava che dopo quattro anni di esercizio gli uditori designati da un decreto del Capo dello Stato potessero essere autorizzati a fare direttamente relazioni alle Sezioni della Corte e a firmare le decisioni prese sulle loro relazioni. Che questi uditori però non potessero eccedere il numero di dieci. Che per l'avvenire gli uditori avrebbero diritto al terzo almeno delle vacanze nell'ordine dei consiglieri referendarii della seconda classe.

Con decreto 19 marzo 1864-11 ottobre 1866 (3) gli uditori di prima classe sono chiamati metà per scelta, metà per anzianità ai posti che il decreto del 1860 or riportato riserva loro nell'ordine dei referendarii.

Finalmente un decreto del 25 dicembre 1869-19 feb-

(1) DALLOZ, *Recueil* . . ., 1859, IV, 132.

(2) DALLOZ, *Recueil*, 1861, IV, 13.

(3) DALLOZ, *Recueil*, 1866, IV, 143.

braio 1870 (1) porta il numero degli uditori da 20 a 25, 15 di prima classe, 10 di seconda, e dispone che il numero degli uditori i quali secondo il decreto del 1860 possono dopo 4 anni di esercizio essere autorizzati a fare direttamente relazioni alle Sezioni della Corte e a firmare le decisioni prese su loro relazione, sia aumentato da 10 a 15. Che per l'avvenire gli uditori di prima classe abbiano diritto alla metà delle vacanze dei consiglieri referendarii di seconda classe. Aggiunse ancora che la lista dei licenziati in diritto ammessi a subire l'esame sia fatta dal ministro delle finanze e non possa comprendere che candidati di età minore dei 28 anni.

21. La Corte per il disbrigo degli affari è divisa in tre Sezioni o Camere, come le chiamano. Nel 1852 se ne creò una quarta, ma solo temporariamente per togliere l'arretrato avvenuto in special modo per i provvedimenti emessi nel 1848, e dei quali abbiamo tenuto parola.

22. Presso la Corte è stabilito un ufficio del Pubblico Ministero. Sono sue attribuzioni il prender nota di tutti coloro i quali debbono rendere conti al Magistrato, il procurare che li rendano, al qual uopo richiede l'applicazione delle pene contro quelli che sono in ritardo. Mantiene le comunicazioni tra il Governo e la Corte. Invigila che le Sezioni tengano le loro sedute, che i referendarii bene disimpegnino il loro dovere. Ogni domanda di cancellazione, riduzione o traslazione di ipoteca gli deve essere comunicata prima di deliberare su di essa. E deve essere sentito ogniqualvolta un referendario in qualsivoglia Sezione eleva contro un contabile una prevenzione di falso o di concussione (2).

(1) DALLOZ, *Recueil*, 1870, IV, 27.

(2) Regol. 28 sett. 1807, art. 37-42, 44.

Il regolamento del 1807 all'art. 43 stabiliva che in caso di impedimento del Procuratore Generale le funzioni di Ministero Pubblico sarebbero state momentaneamente compiute da quello dei maestri dei Conti che il Ministro delle Finanze avrebbe designato. Invece un recente decreto del 17-18 luglio 1880 (1) sanziona: « Due consiglieri referendarii alla Corte dei Conti, l'uno di prima classe, l'altro di seconda, sono delegati con decreto del Presidente della Repubblica ad esercitare le funzioni, quello di prima classe di Avvocato generale presso la Corte, quello di seconda di sostituto del Procuratore generale. Essi conservano il loro grado nella classe alla quale appartengono. In caso di assenza o di impedimento il Procuratore generale è supplito dall'Avvocato generale, e in mancanza del sostituto..... Sono abrogate tutte le disposizioni contrarie al presente decreto. »

CAPITOLO II.

Germania ed altri paesi.

23. Analoga in grandissima parte alla legge francese è la prussiana del 27 marzo 1872, che sostituisce quella del 18 dicembre 1824 (2).

La Corte dei Conti ha di attribuzioni politiche e costituzionali solo le seguenti: esamina i conti amministrativi presentati dai ministri; vede se sono conformi ai fatti di contabilità da essa accertati nella

(1) DALLOZ, *Recueil*, 1881, IV, 89.

(2) V. per questa MEYER in HOLTZENDORFS, *Rechtslexicon*, v. *Oberrechnungskammer*. Per i varii progetti fatti dal 1850 in poi V. CZOERNIG, *Darstellung der Einrichtungen über budget...*, pag. 29 e seg.

verificazione individuale dei conti degli agenti dello Stato; lo dichiara alle Camere, alle quali segnala pure le infrazioni alle leggi del bilancio commesse dagli amministratori; fa proposte per il miglioramento del servizio finanziario.

Riguardo alle attribuzioni amministrative è da notarsi di specialità che alla Corte compete la verifica materiale delle casse; essa fa gli inventari dei magazzini, ed, ove occorra, ordina anche visite sopra luogo. Partecipa quindi all'amministrazione attiva.

Relativamente alle mansioni giudiziarie non pronuncia solo sui conti degli agenti, o stabilimenti dello Stato, ma estende la sua giurisdizione altresì sugli stabilimenti privati o quasi privati aventi interessi comuni collo Stato. Esercita pure il controllo sull'amministrazione del Demanio, cosa importante in Prussia, ove esso è molto esteso, ed ove, per le sue vendite, è risorsa normale del bilancio.

I Presidenti ed i Consiglieri sono nominati dal Re. Godono dell'inamovibilità. Possono però essere collocati in altro ufficio col medesimo grado e stipendio, il che in quel paese non è creduto contrario all'inamovibilità. Non è loro permesso sedere in Parlamento nè occupare cariche o funzioni remunerate.

Presso la Corte non esiste il Pubblico Ministero (1).

24. Nel Gran Ducato di Baden si promulgava addi 25 agosto 1876 una legge sul Magistrato dei Conti, la quale è onninamente modellata su quella prussiana del 1872.

25. Riguardo all'Impero di Germania finora non si fece che presentare progetti sulla Corte dei Conti i quali non poterono ancora essere discussi. Provvisoriamente con legge del 14 febbraio 1876 fu incaricato del con-

(1) *Annuaire de légis. étrang.*, II, p. 204-7.

trollo delle finanze dell'Impero tedesco e delle provincie dell'Alsazia e della Lorena, la Camera dei Conti prussiana col titolo di « Camera dei Conti dell'Impero tedesco » (1).

26. In Austria una legge del 1805 stabiliva che i conti fossero in prima sede di giudizio esaminati da 22 amministrazioni, dieci delle quali pronunciavano sui conti generali dello Stato, e dodici su quelli delle provincie. Giudicava in appello la *Direzione generale dei conti* a Vienna (2). Ora esiste un'unica Corte dei Conti (3). Vi è poi una Commissione nominata dalla due Camere per il controllo del Debito pubblico. In mancanza di altre Commissioni essa invigila sopra tutta l'amministrazione finanziaria, fa rapporto al Parlamento in cui rileva gli errori occorsi nella gestione e fa proposte di miglioramenti (4).

In Ungheria nel 1880 fu promulgata una legge (LXVI) sopra l'organizzazione, l'amministrazione, e competenza della Corte dei Conti. Tale legge completa quella (XVIII) del 1870 dalla quale questa istituzione è stata stabilita (5).

(1) *Annuaire...* 1875, p. 75; 1876, p. 213-4. RÖNNE, *Das Staats-Recht des deutschen Reiches*, 1876-7, I, p. 331-4. DE GIOANNIS, *Corso di dir. amm.*, III, § 1297.

(2) COCQUELIN, *Dict. de l'écon. pol.* V. *Cour des comptes*. V. anche LORENZONI, *Istituzioni del diritto pubblico interno pel Regno Lombardo-Veneto*, Padova, 1835, vol. I, p. 44 e luoghi ivi citati.

(3) MÄLINEN, *Les finances de l'Autriche*, Vienne-Paris 1875, p. 12-13.

(4) LEARDY DE BEAULIEU, *Correspondence relative to the Budgets of various countries*, London 1877, p. 10. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli 1880, p. 139.

(5) *Ann. de lég. étrang.* 1880, p. 293.

26 bis. In Russia evvi l'ufficio del controllore generale, istituzione antica assai, ma riordinata recentemente per porla in relazione alla nuova amministrazione finanziaria (il *Budget* creato nel 1862). Sua missione si è di constatare la regolarità delle entrate e delle escite, di rivedere i conti, di verificare la legalità delle spese conformemente alle allocazioni e di renderne conto ogni anno al Consiglio dell'Impero. Non dipende da alcun ministro; ha una sua cancelleria, i suoi archivii, i suoi agenti, il suo *budget* particolare; è una delle principalissime dignità dello Stato.

In ogni capoluogo poi di ogni gran provincia e presso la Tesoreria provinciale è stabilito un ufficio di controllo dipendente del Gran Controllore dello Impero.

« Per questa istituzione la finanza Russa ha oggi un ordine ed una chiarezza che sotto questo rapporto mettono la Russia quasi alla pari degli Stati costituzionali di Europa. »

Funge poi da Corte dei Conti il Senato che al tempo stesso che Corte dei Conti è Tribunale amministrativo e Corte di Cassazione. Ha inoltre una sezione araldica e serviva da alta Corte di giustizia per gli affari politici e i crimini contro lo Stato fino al recente decreto che trasferisce una parte di questi affari ai Tribunali militari (1).

La costituzione Turca del 23 dicembre 1876 promette una legge sulla Corte dei Conti (art. 105) la quale sarà composta (art. 106) di 12 membri inamovibili nominati da *iradèh* imperiale, alcuno dei quali

(1) ANATOLE LEROY-BEAULIEU, *L'Empire des tsars et les Russes* nella *Revue des deux mondes*, per. 3, vol. 18, p. 837; vol. 30 p. 866. — Progetto sulle Inst. Min. Tes., *Atti cam.*, Sess. 1876-7, Doc. n. 87, p. 4.

non potrà esser revocato se la proposta motivata di revoca non sia approvata da una decisione della Camera dei Deputati presa alla maggioranza di voti (1).

CAPITOLO III.

Inghilterra.

27. Diverso dal sistema francese è il sistema vigente in Inghilterra. Quivi insieme al controllo *ex post factum* esiste il controllo preventivo. Questo esercitato dal *Comptroller general*, quello dall'*Audit office*. L'uno è separato dall'altro.

28. Parliamo prima del *Comptroller general*. Fu stabilito ed organizzato da Guglielmo IV. Ma non è a credere che la sua funzione sia cosa nuova. Fin da tempo diremo immemorabile si trovò nell'*Exchequer* un freno contro la Tesoreria nell'interesse del Sovrano e dei cittadini per la custodia ed il pagamento del pubblico denaro (2).

E già nel *Dialogus de Scac* si legge: « Thesaurarius et Camerarii nisi Regis expresso mandato vel presidentis iusticiarii, susceptam pecuniam non expendant: oportet enim ut habeant auctoritatem Rescripti Regis de distributa pecunia, cum ab eis computus generalis exigetur... » Più tardi, e specialmente nel tempo degli Stuart, fu introdotta la *Letter of Discretion* (3).

(1) NICOLOSI, *La Corte dei Conti*, Pisa 1878, p. 26. V. anche *Ann.*.... 1877, p. 418.

(2) TODD, *On parliamentary government in England*, I, 513. GNEIST, loc. cit., II, p. 845.

(3) GNEIST, loc. cit., I, p. 303.

L'istituto andò sempre più perfezionandosi mano mano che si sviluppava il Diritto costituzionale in quella che fu detta la sua patria. Se non che l'ufficio di cotal controllo preventivo era molto complicato e confuso e per il numero degli ufficiali e per le moleste formalità. Guglielmo IV, nel 1834, anche per consiglio di una commissione of *publics accounts* lo riformò. Ne nacque l'ufficio del « *Comptroller general of the receipts and issue of her majesty's Exchequer.* »

Sir G. C. Lewis, Cancelliere dello Scacchiere, nel 1857 propose di abolirlo e di affidarne le incombenze ai commissari dell'Audit. Il progetto non accolse favore specialmente per l'opposizione di lord Monteaagle allora *Comptroller general*.

Più tardi furono fatte alcune modificazioni e venne discusso ed approvato quello che è conosciuto sotto il nome di *Exchequer act of 1866* (1).

Ciò premesso, diciamo delle attribuzioni del *Comptroller* e della sua posizione di fronte al Governo ed al Parlamento.

Per l'Act 4 e 5, William, IV, c. 15, sec. 11, esso ci assicura che gli ordini reali sono stati fatti in conformità e non eccedono il montare degli assegni votati dal Parlamento. A questo fine ogni ordine di pagamento deve per la sua esecuzione essere a lui presentato e riportare il suo *visto*. Se il Governo non fa buon viso al rifiuto del *Comptroller* e vuole persistere nella sua risoluzione, può appellarsene alla Suprema Corte di giustizia instituita colle leggi del 1873 e 1875. Il responso della quale è definitivo, vale a dire se contrario al Ministero, questo non può più

(1) TODD, loc. cit., I, p. 535 e seg. FISCHEL, loc. cit., I, p. 268 e seg. V. anche GNEIST, loc. cit., II, p. 858.

porre ad esecuzione gli ordini per i quali il *Comptroller* aveva negato il suo *visto*. Prima della istituzione della Suprema Corte di giustizia l'appello si deferiva al Banco della Regina (una delle tre Supreme Corti del Regno Unito).

Inoltre il *Comptroller* presenta ogni anno alle Camere il rendiconto dell'andamento dei pubblici servizi. Sorveglia l'emissione dei buoni dell'Exchequer, noi diremmo, buoni del Tesoro; è custode dei tipi dei pesi e delle misure, e del marchio delle monete.

È una delle principalissime cariche dello Stato, gode di grande indipendenza; è nominato dalla Regina, ma a vita, e può essere revocato sulla proposta di due membri del Parlamento (1). Non può sedere in alcuna delle due Camere, nè occupare altra carica.

L'istituzione fece buona prova. « Il controllo dell'Exchequer, ci dice il Todd, è stato esercitato in più di cento casi tra il 1834 ed il 1857, ed ha provato efficacemente (and has proved effectual for the purposes designed) » (2).

29. Passiamo all'esame dei conti; esso è fatto dall'*Audit office*. Prima del 1785 alcuni ufficiali dello Exchequer rivedevano i conti, ma in quell'anno per l'esame dei pubblici conti fu costituito un ufficio permanente ed a sè. Allora poco estesa era la sua giurisdizione, ma in seguito a poco a poco si emanarono diversi provvedimenti Sovrani per i quali oggi si può dire che tutti quasi i contabili dei vari servizi dello Stato sono ad essi sottoposti. Fra questi

(1) « Who (comptroller) is appointed during good behaviour, and is in fact a parliamentary officer responsible to both Houses and liable to impeachment as well as to dismissal upon their joint address. » Todd, loc. cit., I, p. 513.

(2) Loc. cit., I, 542.

provvedimenti sono da notarsi l'atto 2 Will. IV, c. 40, il quale estende la giurisdizione dell'Audit ai conti della marina, dell'artiglieria e dell'amministrazione irlandese, l'atto 3 e 4 Will. IV, c. 99, che la estende ai conti di finanza degli sceriffi, l'atto 9 e 10 Vict. c. 92 a tutti i conti della marina e dell'armata; l'altro 24 e 25 Vittoria, c. 93, ai conti dell'amministrazione delle dogane, dell'Inland Revenue, e dell'ufficio generale delle poste.

Più, col sopra ricordato atto del 1866 fu autorizzata la Tesoreria a sottoporre all'Audit conti di entrate e spese anche non riferentisi ai pubblici fondi imperiali, qualora credesse opportuno per qualche pubblica ragione siano essi assoggettati ad esame. « È stato però osservato, dice il Todd, che questa facoltà conceduta alla Tesoreria dovrebbe essere solamente esercitata in rari e peculiari casi e che come regola il lavoro dell'Audit dovrebbe essere per quanto è possibile ristretta nel campo dell'esame dei conti riguardanti le entrate e le spese dei fondi imperiali. »

Le decisioni dell'Audit legalmente non sono decisive. Perocchè esso le deve inviare alla Tesoreria (1).

(1) I lords della Tesoreria formano nominalmente una specie di commissione, e sono in numero di 8. I. Vi è il primo lord di Tesoreria, detto anche semplicemente *premier*, che per l'atto del 1829 non può essere nè cattolico, nè ebreo, il quale è il Presidente del Gabinetto, ed anzi il Gabinetto è da lui formato, oltre a ciò dipende da esso una infinità di altri impieghi, fra i quali i 60 che mutano col mutarsi dei Ministeri. Egli propone alla Corona la nomina dei Pari, quella dei grandi beneficiarii della chiesa, quella del Presidente della Corte Suprema, ed ha grande influenza nella scelta degli ambasciatori. II. Vi è il Cancelliere dello Scacchiere, il quale è, si può dire, il Ministro delle finanze. Presenta i bilanci alle Camere e ne sostiene la discussione. Queste due cariche

la quale però lo lascia fare e non modifica le sue deliberazioni. Una causa di ciò è forse questa, che i lords della Tesoreria in generale sono trattiene dagli affari politici e non si immischiano più che tanto nell'amministrazione.

L'Audit consta di un Presidente (Chairman), 4 commissarii (commissioners), 9 ispettori dei conti, più di 100 revisori (examiners) dei conti, cioè 34 senior examiners, e 69 junior examiners.

Il Chairman e i commissioners hanno una posizione indipendente, perocchè essa è analoga a quella dei giudici; il loro stipendio fa parte del fondo consolidato, del quale è conosciuta la natura ed il carattere per dover noi qui spiegarci più oltre. Gli altri ufficiali sono sotto l'indirizzo della Tesoreria, la quale può anche licenziarli (1).

alcuna volta sono coperte da una stessa persona, esempi Guglielmo Pitt e Roberto Pell. Né l'uno, né l'altro partecipano ai lavori della Tesoreria. III, IV, V. Vi sono tre juniors lords (uno per ciascheduno dei tre Regni, Irlanda, Scozia, Inghilterra). Anche questi poco si immischiano negli affari della Tesoreria, e sono cariche più che altro onorifiche. VI, VII. Si aggiungono due Segretari di Stato (joints secretaires). Essi sono quelli che veramente lavorano e fanno andare gli affari della Tesoreria. VIII. Tutti questi lords però si cambiano col mutarsi del Gabinetto. Fu quindi sentito il bisogno di dare più stabilità all'amministrazione, specie trattandosi di amministrazione finanziaria, e nel 1805 fu stabilito un terzo segretario (*law clerk, o assistant secretary*), il quale non cambia col mutarsi dei Ministeri. Questi tre segretari sono quelli che sostanzialmente fanno andare gli affari della Tesoreria; e se li dividono in tre parti, una per ciascheduno: 1° Le entrate; 2° Le spese; 3° Il personale.

(1) Todd, loc. cit., I, p. 573, 575. GNEIST, loc. cit., II, pagina. 854-8. STEPHEN'S, *New commentary on the laws of England*, London, 1874, vol. II, p. 528-9. FISCHEL, loc. cit., I, 266. BATHIE, *Traité....* VII, 634 43.

CAPITOLO IV.

Belgio.

30. L'organizzazione della Corte dei Conti Belga tiene del sistema francese e dell'inglese.

Essa è retta dall'art. 116 della Costituzione e dalla legge organica 29 ottobre 1846, che non fece che convertire in legge il decreto 30 dicembre 1830 del Congresso Nazionale (1). Perocchè è noto che nel Belgio si volle provvedere per un Magistrato dei conti prima ancora della votazione dello Statuto fondamentale. Le modificazioni apportate dalla legge del 1846 furono poche e di minima importanza.

31. Le attribuzioni sono costituzionali, amministrative e giudiziarie.

Cominciando dalle prime diremo che pur essendo analoghe a quelle del comptroller inglese, non sono tuttavia esercitate separatamente dalle amministrative e giudiziarie, come in Inghilterra; esse spettano come queste alla Corte dei Conti.

La quale veglia a che nessun articolo di spesa del bilancio sia sorpassato e che nessun storno abbia luogo (art. 116 della Cost.). A tal fine nessun ordine di pagamento può essere spedito dal Tesoro senza il suo *visto*. Il *visto* deve sempre precedere il pagamento; due casi soli sono eccettuati: 1° quando la natura del servizio esige l'apertura di crediti per spese a farsi; 2° quando l'amministrazione di un servizio retto ad economia necessita delle anticipazioni all'agente contabile di questo servizio; anticipazioni però che non

(1) PERAZICO, *Principii di dir. amm.*, II, p. 134.

possono eccedere le 20,000 lire (art. 15 della legge). La deliberazione della Corte non è definitiva. Perocchè quando essa nega il suo *visto*, i motivi del rifiuto sono esaminati dal Consiglio dei ministri. Se i ministri giudicano che debba farsi luogo al pagamento sotto la loro responsabilità, la Corte appone il *visto con riserva*, rende conto dei suoi motivi nelle sue osservazioni generali alla Camera (art. 14 della legge).

Esamina i conti dei Ministri e ne riferisce al Parlamento, aggiungendovi le osservazioni sue sull'andamento del pubblico servizio (art. 116 della Cost.).

32. Per quanto ha riguardo alle funzioni amministrative, veglia a che ogni contabile dia la cauzione domandata dalla legge; non liquida le pensioni; però la legge prescrive che un libro o registro di esse sia depositato presso la Corte, la quale ha il diritto di riscontrarne il decreto colle leggi (1); esercita severa vigilanza sulla Banca Nazionale, come cassiere dello Stato; serba in doppio il gran libro del debito pubblico, e procura che i trasporti, i rimborsi, i nuovi prestiti vi sieno esattamente iscritti; liquida i crediti a carico dello Stato.

33. Per ciò che concerne le attribuzioni giudiziarie stabilisce l'art. 116 della Costituzione, che la Corte è incaricata dell'esame e della liquidazione dei conti dell'amministrazione generale e di tutti i contabili verso il tesoro pubblico. Per gli articoli 10 e 17 della legge organica (1846), la sua competenza è estesa pur anco ai contabili delle provincie (2).

(1) DE-GIOANNIS, loc. cit., III, p. 100-1.

(2) Sulla sua giurisdizione ecco ciò che scrive il Thonisseu e lo riportiamo anche perchè illuminerà certe questioni che vedremo sorgere nel corso del lavoro: « La Corte dei Conti per certi rispetti è un vero tribunale creato dalla Costituzione. Essa fissa la posizione reciproca dello Stato e dei contabili »

Non giudica in grado di appello. La contabilità dei Comuni e dei pubblici stabilimenti è soggetta alla competenza del Consiglio Comunale e della Deputazione permanente (Deputazione Provinciale).

È ammessa la revocazione. Ed anche l'annullamento nei casi di violazione delle formalità e della legge. Il ricorso è portato alla Corte di Cassazione. Se questa annulla la decisione della Corte dei Conti, la causa è rinviata ad una Commissione *ad hoc* formata nel seno stesso della Camera dei rappresentanti, e giudicante senza ulteriore appello od altra maniera di ricorso.

34. La Corte dei Conti pronuncia contro i contabili in ritardo a presentare il loro conto, intesi o debitamente chiamati, ammende che non possono eccedere la metà del loro stipendio. Può provocare anche la loro destituzione o sospensione.

Se nell'esame dei conti scorge l'esistenza di falsi, concussioni e simili, ne riferisce al Ministro delle finanze e a quello della giustizia.

35. Quanto alla composizione consta di un Presidente e di sei Consiglieri. Sono nominati dalla Camera dei Rappresentanti (1), durano in carica sei anni, ma

risolve tutte le questioni di diritto e di fatto che nascono dalla gestione di questi denari; pronuncia sopra tutte le obbligazioni inseparabili da tale gestione e specialmente sulla stessa obbligazione di rendere conto; giudica, in una parola, fra lo Stato ed i contabili sopra contestazioni che offrono il carattere di diritto civile, e scioglie queste contestazioni con pronunciati definitivi. Così essa è collocata per l'esercizio della sua giurisdizione sotto l'autorità della Corte di Cassazione come tutti gli altri Tribunali del Regno. » *La Constit. Belge*, n. 528.

(1) Prima del 1830 e così durante l'unione coll'Olanda, i membri della Corte erano nominati dal Re sopra una lista tripla di candidati che la seconda Camera degli Stati Generali

posono essere rieletti (1). Possono, sotto certe determinate condizioni, essere revocati (2). Non è loro permesso sedere in nessuna delle due Camere, nè coprire alcuna funzione retribuita sui fondi del tesoro, nè esercitare il commercio o per sè o per interposta persona, e tanto meno essere interessati o impiegati in un'impresa o affare soggetti a contabilità verso lo Stato.

La Corte nomina e revoca i propri impiegati. Il suo regolamento è stato approvato dal Congresso e nessuna mutazione può esservi fatta senza l'assenso della Camera dei Rappresentanti. La Corte è divisa in due Sezioni composta ciascuna di tre Consiglieri.

36. Presso la Corte non esiste il Pubblico Ministero, e l'ufficio suo nei casi determinati dalla legge, in quello, per esempio, di ritardo dei contabili a presentare il conto, è adempiuto dal consigliere meno anziano (3).

36 bis. *Conclusiones*. — Detto dell'attuale organizzazione della Corte dei Conti nei varii paesi, dobbiamo riepilogare le idee e vedere in succinto come si è trasformata da quella che era in antico.

Mantenne il suo carattere fondamentale, conservando sempre per mansione principale la revisione dei conti.

E per garanzia nel disimpegno di essa, una indi-

gli presentava (Cost. del 1815, art. 202). DE Fooz, *Droit administr. Belge*, II, p. 707-8.

(1) « La Corte dei Conti forma dunque, dice il DE Fooz, una emanazione del Parlamento; essa ne è una Commissione permanente. »

(2) Per la nomina e per la revoca il sistema belga è analogo a quello proposto dal nostro ROMAGNOLI, loc. cit., II, p. 345.

(3) THONISSEN, loc. cit., n. 525-8. DE Fooz, loc. cit., II, p. 707 e seg. BATHIE, *Traité*, VII, p. 631-4.

pendenza più o meno grande, ognora non indifferente, dal potere esecutivo.

Abbandonò le incombenze non connaturate colla sua indole, quali le funzioni di amministrazione attiva; quelle che ritenne in Prussia sono molto inferiori a quelle della antichità.

Il contenzioso amministrativo e specialmente la giurisdizione criminale.

Conservò non solo, ma rafforzò in alcuni paesi le sue attribuzioni politiche, cosa, come vedremo, comportata dal suo carattere.

~~~~~

## TITOLO TERZO

### La Corte dei Conti nei vari Stati italiani.

---

37. Nel Regno di Napoli alla Corte della Sommaria succedeva nel 1807 la R. Corte dei Conti e nel 1817 la Gran Corte dei Conti.

Non aveva il controllo preventivo, ma gli esecutori degli ordini ministeriali, prefettizi..... avevano obbligo, sotto la loro responsabilità, e la responsabilità era bene organata, ammettendosi pure la rivalsa contro gli ordinatori, di fare le spese secondo la legge. Cosicchè la Gran Corte indirettamente e per mezzo dell'esame dei conti degli agenti dello Stato, potea esercitare influenza eziandio, e sindacare l'opera del potere esecutivo.

Faceva ogni anno relazione al Re sui bilanci degli anni antecedenti, avvertendo i difetti nelle leggi o nella loro applicazione, e le migliorie da introdursi, al quale scopo non erano di poco aiuto i rapporti dei razionali sui singoli conti.

La Corte era divisa in tre Sezioni. Una di esse giudicava del contenzioso amministrativo; in appello di tutte le cause di contenzioso amministrativo che erano di competenza in primo grado dei Consigli di Prefettura; in prima istanza sui contratti fatti coi ministri, sui quali in seconda sede pronunciava il Consiglio di Stato (G. Consulta).

Le altre Sezioni trattavano degli affari propri all'istituto della Corte dei Conti. E principale tra essi la revisione dei conti annuali degli introiti e delle spese

del R. Erario, di quelli delle provincie e dei comuni che avevano uno stato discusso Sovranamente decretato e dei pubblici stabilimenti

Sulle questioni contabili era permesso l'appello. Sul quale pronunciava il Re, sentita la Consulta (Consiglio di Stato).

Il Presidente, i Vice-Presidenti ed il Procuratore Generale, o l'Avvocato generale da lui destinato si dovevano riunire in ciascuna settimana in un giorno di vacanza in *Commissione* per deliberare sugli affari inviati da ciascun Ministero e degni di maggiore esame.

La G. Corte era composta di consiglieri e razionali, questi in numero di venti, a sei dei quali erano concesse le funzioni di consiglieri supplenti.

Vi erano ancora i prorazionali, istituzione analoga all'uditorato che abbiamo veduto esistere in Francia.

I membri del Magistrato erano nominati dal Re e godevano di una certa inamovibilità.

Come si è potuto evincere non mancava l'ufficio del Pubblico Ministero, che era rappresentato da un Procuratore Generale e da tre Avvocati generali.

38. Nel Regno esisteva altresì la Corte dei Conti di Palermo, organizzata analogamente a quella di Napoli. Era divisa in due Sezioni, l'una pel contenzioso amministrativo, l'altra piuttosto per le attribuzioni proprie del magistrato in discorso. Incarico speciale di essa fu quello di rivedere tutti i conti anteriori al 1832.

I suoi funzionarii, benchè in minor numero, erano analoghi a quelli della Corte di Napoli (1). —

(1) DE-CESARE, loc. cit., p. 31 e seg.

ROCCO, *Corso di diritto amministrativo*, II.

DIAS, *Le leggi amministrative del Regno di Napoli*, II,

39. Come è naturale, anche il Gran Ducato di Toscana aveva la sua Corte dei Conti, retta in questo secolo da varie leggi, l'ultima delle quali quella del 16 marzo 1848-1° novembre 1849.

Non le competeva riscontro preventivo; faceva però una annuale relazione al Gran Duca sull'andamento dell'amministrazione degli anni antecedenti; relazione che doveva, secondo diceva la legge, essere comunicata alla Camera.

Liquidava e giudicava sulle pensioni; ufficio che le fu ammesso perchè l'erario si trovò nel 1848 strabocchevolmente aggravato di pensioni e provvisioni indebite (1).

Oltre la revisione dei conti, aveva una attribuzione speciale alla Toscana, e si era l'operazione cosiddetta del *decennio*, che consisteva nell'esame dei conti e bilanci dei dieci anni antecedenti e nel confronto dei risultati. Era composta di un presidente, di due consiglieri effettivi e di due consiglieri supplenti. Vi avevano i ragionieri, gli uditori ed il P. Ministero. Il presidente era un funzionario stabile e di nomina sovrana. Gli altri venivano chiamati alla Corte annualmente; i consiglieri effettivi si prendevano tra i membri in servizio ordinario presso il Consiglio di Stato, i supplenti tra quelli presso la Corte di appello di Firenze, gli uditori tra gli uditori del Consiglio di

p. 1497-1110; questo autore, come fa per le altre leggi e regolamenti, riporta intieramente la legge ed il regolamento della Gran Corte dei Conti di Napoli.

V. anche MARTINELLI, *Relazione sulla legge, Atti cam.*, Sess. 1861-63, p. 3010, 3013, e nell'opera *Sull'ordinamento della pubblica Amm.*, II, p.

(1) Zoppi, *Storia civile della Toscana dal 1847 al 1848*. Firenze 1850-53, vol. V, p. 380-2.

Stato. Il procuratore generale era l'anima della Corte, egli faceva preparare le relazioni nell'ufficio di ragioneria e non si andava innanzi alla Corte se non quando tutto il lavoro era compiuto sotto la sua direzione.

40. Una Corte dei Conti esisteva pure nel Ducato di Parma creata con legge del 1836. Prima per la legge del 1822 i conti erano esaminati da una Sezione del Consiglio di Stato.

41. Nella Lombardia e nella Venezia vi erano le *Contabilità di Stato*, le quali esaminavano i conti degli agenti; le loro decisioni però non erano definitive, perchè entro un termine prefisso era concesso l'appello ai giudici ordinarii. Le dette *Contabilità* avevano ancora l'incombenza di preparare i bilanci rispettivamente della Lombardia e della Venezia; controllavano le contabilità dei Comuni e delle Provincie, delle fabbricerie e degli istituti pii, ed erano corpo consultivo in tutte le cose riferentisi alla pubblica amministrazione (1).

42. In Piemonte la istituzione col sopravvenire del libero Governo dovè subire sostanziali mutamenti.

Si lasciò sussistere il controllore generale, ma la sua importanza era non poco diminuita. Colla legge del 23 marzo 1853 sulla contabilità generale dello Stato, gli si diede la facoltà delle registrazioni con riserva (art. 33). Esso faceva annualmente la relazione alle Camere ed in tale occasione non mancava di dimostrare indipendenza (2).

(1) PASINI, *Legge sulla istituzione della Corte dei Conti* nella Raccolta delle leggi speciali dell'Unione Tipografico-Edit., S. I, vol. III, p. 389.

(2) MARTINELLI, *Sull'ordinamento della Pubblica Ammini-*

La Corte aveva perduto le antiche attribuzioni estranee al suo naturale mandato, e veniva retta dall'Editto 29 ottobre 1847. Attendeva principalmente alla revisione dei conti ed agli appelli nel contenzioso amministrativo (1).

Nel 1852 (5 maggio) fu dal Ministro delle Finanze Cavour, presentato un progetto sull'*Ordinamento dell'Amministrazione centrale, delle contabilità generale, e della Corte dei Conti* (2). Non fu potuto discutere.

Il guardasigilli Rattazzi ne presentava due altri il 5 maggio 1854, uno sopra la *Abolizione della Camera dei Conti e disposizioni sul contenzioso amministrativo*; l'altro sopra l'*Instituzione della Corte dei Conti* (3).

43. I concetti di queste proposte furono, quasi diremmo, letteralmente attuati dal ministro Rattazzi in epoca dei pieni poteri, nel 1859 col decreto-legge sull'instituzione della nuova Corte dei Conti, il quale decreto fu in vigore per il Piemonte e per la Lombardia due anni, fino cioè al sopravvenire della nuova legge che è l'attuale.

Esse due sono fatte sullo stesso stampo. Esistono però alcune differenze, sebbene non sostanziali. Così nella prima, come già nei progetti Cavour e Rattazzi, non vi era l'ufficio del P. M. e le funzioni ne

*strazione*, II, e *Relazione* cit. *Atti cam.*, Sessione cit., pagina 3014.

(1) GARELLI, loc. cit. p. 98-9. BORDA, *Manuale Dizion. di Amm. com. e prov.* . . . . Torino 1860, vol. I, V. *Camera (R.) dei Conti*, p. 366-7.

(2) *Atti Parl. subalp.*, Sess. 1852, Doc. I, p. 88 e segg. Per la Corte dei Conti V. specialmente 94-5, 101-2.

(3) *Atti cit.*, Sess. 1853-4, Doc. II, p. 1475 e 1480.

erano esercitate da un mastro ragioniere; non si aveva la competenza circa la liquidazione e il giudizio sulle pensioni, solo si registravano i decreti. Ciò però, in quanto alla liquidazione, più nominalmente che di fatto.

44. La legge attuale fu preceduta da vari progetti. Il primo fu presentato alla Camera dei Deputati dal ministro Bastogi il 21 novembre 1861. Fu riferito su di esso dall'on. Macchi il 13 dicembre, e venne approvato il 16 dello stesso mese con pochissima discussione, perchè il Ministero desiderava che la nuova legge fosse promulgata al 1° gennaio 1862. Fu portato in Senato il 27. La Commissione, relatore il Cibrario, comunicò il suo rapporto il 15 febbraio 1862. Cominciarono le discussioni il 24 stesso mese e si prolungarono lunghe e dotte al 12 marzo. Le modificazioni introdotte al progetto approvato dalla Camera non furono insignificanti: A) si sopprimeva la liquidazione ed il giudizio sulle pensioni; B) si toglieva la istituzione dei ragionieri; C) e del Pubblico Ministero; D) e ciò oltre ad altre modificazioni quali quelle relative alla nomina dei membri della Corte, e alla registrazione dei decreti Reali che non fossero relativi alla contabilità dello Stato.

La legge ritornò ai Deputati il 17 marzo. Fu nominata una Commissione che si pose con amore allo studio delle varie questioni ed elaborò per opera dell'on. Martinelli un dotto rapporto (1) presentato

(1) È consegnato negli « *Atti della Camera* » Sess. 1861-63, p. 3010-19, ed è seguito dal progetto Bastogi, da quello votato dalla Camera il 16 dicembre 1861, e dall'altro dal Senato il 12 marzo 1862. Quel rapporto è quasi letteralmente riprodotto nel lavoro « *Sull'ordinamento della Pubblica Amm.* », vol. II, che il Martinelli stampava nel 1865, editore il Le-Monnier.

alla Assemblea il 25 giugno 1862. La discussione occupò le sedute del 26 e 27 luglio.

Camera e Commissione si mostrarono alquanto arrendevoli verso il Senato e formularono la legge nel senso nel quale è attualmente vigente. Perchè riportata al Senato il 30 luglio (1) e discussa nelle tornate delli 11, 12, 13 agosto non subì alcuna modificazione. Fu relatore dell'Ufficio centrale il Jacquemoud (2).

La nota speciale della elaborazione della legge, come del resto quella di non poche altre, scusabili se si tien conto delle peculiari circostanze del nostro paese all'epoca della sua unione in un unico Stato, fu la soverchia fretta, la quale traspare soprattutto dalle relazioni, e dalle dichiarazioni durante la discussione dei ministri Bastogi e Sella, che gli sottentrò nel Ministero delle Finanze quando si discuteva nel Senato la legge in discorso.

Sopravvennero le leggi del 15 agosto 1867, del 22 aprile 1869 ed altre delle quali parleremo nel corso del lavoro, ma esse non modificarono sostanzialmente quella del 1862.

45. Nel marzo del 1877, insieme ad altri progetti, ne furono presentati dal Ministro Depretis alcuni relativi alla Corte dei Conti, al Consiglio di Stato, alla istituzione del Ministero del Tesoro (3). Con essi si toglieva alla Corte il controllo preventivo sui mandati di pagamento e lo si affidava al Consiglio del Tesoro che in pari tempo si proponeva istituire. Si

(1) La relazione del Ministro si trova negli *Atti del Senato*, Sess. 1861-63, p. 1055.

(2) La relazione dell'8 agosto 1862 è consegnata negli *Atti del Senato*, loc. cit., p. 1098-9.

(3) Sono riportati negli *Atti Camera Dep., Documenti*, Sess. 1876-7, n. 85, 86, 87.

lasciava la liquidazione delle pensioni, ma il giudizio ne era rimesso al Consiglio di Stato. La competenza circa i conti la si allargava ed estendeva: « ai conti delle Provincie e dei Comuni e loro consorzii, e delle Opere pie, e alla responsabilità degli impiegati per debiti attenenti al maneggio dei denari e dei valori appartenenti alle dette Amministrazioni » (1).

Il progetto non potè essere votato e neppure discusso. Il Ministero tuttavia continuò a studiare la cosa, e con R. decreto 1° ottobre 1878 nominava una Commissione per la riforma della legge sulla amministrazione e la contabilità generale dello Stato. Questa Commissione tenne varie sedute, formulò il suo questionario (2) in cui si proponeva altresì lo studio del riscontro preventivo della Corte dei Conti; e per mezzo del suo presidente, Sen. Duchoquè, faceva relazione (3) delle sue proposte, nella quale però si diceva di volere ragionare solo dei provvedimenti più urgenti e si taceva della Corte dei Conti.

(1) *Atti Cam. Dep.*, Doc. n. 85, p. 4.

(2) Si trova nella *Settima Relaz. della Ragioneria generale*, anno 1878, p. 19.

(3) E nella *Relazione della Ragioneria generale*, anno 1879, in fine. In queste *Relaz. della Rag. gen.* si trova pure il decreto 1° ottobre 1878 e i processi verbali delle sedute della Commissione.

## TITOLO QUARTO

### La Corte dei Conti.

---

46. Per maggiore chiarezza parleremo prima delle attribuzioni della Corte e poi del modo col quale è composta.

#### CAPITOLO I.

##### *Attribuzioni.*

47. Le attribuzioni della Corte vengono per sommi capi recitate dagli art. 10 e 11 della legge; dai quali si evince che esse sono costituzionali, amministrative, giudiziarie; costituzionali il riscontro preventivo delle spese e dei decreti Reali; amministrative la sorveglianza sulla riscossione delle pubbliche entrate, quella sulle cauzioni, la liquidazione delle pensioni, ed anche, come vedremo, la sorveglianza sull'emissione dei Buoni del Tesoro; giudiziarie il giudizio sulle pensioni, e quello sui conti. Esaminiamo partitamente ciascuna di esse.

#### ARTICOLO PRIMO

##### *Attribuzioni costituzionali.*

48. Anche qui bisogna dividere, perchè questa specie di attribuzioni si biparte nel controllo preventivo e nell'esame dei conti dei Ministri.

§ 1.

*Controllo preventivo.*

49. La votazione e la sorveglianza sull'uso delle imposte votate è cosa di grande importanza per duplice motivo. È noto infatti il motto inglese che chi dispone dei cordoni della borsa, dispone dei destini dello Stato. Senza denari nulla si fa ed il Governo in tutte le moltiformi sue esplicazioni ha bisogno di moneta.

E prescindendo da ciò, le tasse non sono che un prelevamento sulla ricchezza dei cittadini. Poniamo che questi non si interessino molto del buon andamento del Governo, essi sentono pur tuttavia l'onere dell'imposta, e ciò tanto più nei giorni nostri, nei quali lo Stato oltre al mantenimento, nella maggior parte dei paesi, di numeroso esercito deve pensare ad una moltitudine di servizi dai quali, malgrado opposte teorie di ingerenza governativa, era alieno per l'addietro.

Da ciò la grande importanza che si diede sempre alla deliberazione delle imposte nel Parlamento.

E le preoccupazioni e le cure usate onde le deliberazioni del Parlamento sieno bene e fedelmente eseguite (1).

50. Per tale ultimo intento, la Camera ed il Se-

(1) « Il Parlamento delibera sulle gravezze pubbliche e sull'annuo bilancio delle entrate e delle spese, ma ciò non basta. Affinchè egli eserciti efficacemente tutta l'autorità che gli compete sul reggimento dello Stato deve assicurarsi che il denaro pubblico si spenda in conformità dei suoi voti. » BOX-COMPAONI, *Lezioni di dir. cost.*, in fasc. pag. 183.

nato non possono starsene alla semplice lealtà del Ministero. Perocchè questo ed ognuno dei suoi membri per il proprio dipartimento, ove trovi qualche ostacolo nel bilancio è disposto a cansarlo e sorpassarlo non tenendone conto ed invocando la necessità del servizio. Oltrechè molte volte potrebbe accadere che i Ministri in piena buona fede contravvengano ai voti delle Camere, pur non credendo in loro coscienza di contravvenirvi.

Insomma se l'arbitrio di un solo o di pochi non è mai ammissibile, lo è meno nel caso nostro; e se nel diritto pubblico la divisione dei poteri non si deve intendere senza un opportuno loro intreccio, anche nella soggetta materia è da seguirsi lo stesso indirizzo (1).

51. Arrogli che molte volte di freni ne domanda spontaneamente lo stesso potere esecutivo onde avere nell'interesse della finanza un mezzo di respingere nuove spese quando sarebbe costretto a farle presentarsi da speciali circostanze.

Ecco per es., cosa diceva in Senato il Ministro delle finanze nel marzo 1862: « Or bene, io mi credo in debito di dichiarare, e credo che sarà meco ogni persona che abbia qualche perizia di amministrazione, che se vi ha un mezzo per cui gli amministratori sieno ritenuti dal commettere atti arbitrari, se vi ha un mezzo per impedire che essi cedano ad importuni sollecitatori, a persone che vengono perchè sieno create nuove spese, perchè sieno ecceduti i fondi stanziati nei bilanci, questo è lo spettro della Corte dei Conti. Ogni giorno, ogni ora, più volte nella stess'ora si viene dal Ministro, da' Segretari gene-

(1) Ugo, *La divisione dei poteri nel diritto costituz.* Torino, Bona, 1878.

rali, da tutti quegli uomini che hanno ingerenza nell'amministrazione, a chiedere nuove spese; non c'è verso di resistere, l'autorità delle persone le quali spesso non sono persuase esse stesse della utilità delle spese e che pur vengono a proporle spinte alla loro volta dalle persone che stanno dietro loro, fa sì che si resista una o due volte, ma che poi infine si ceda.... (1).

52. Si potrebbe osservare per avventura essere sufficiente la sorveglianza che esercita il Parlamento coll'approvazione dei bilanci consuntivi. Essa senza dubbio non è priva di vantaggi. Perocchè il Ministero guarderà bene come condursi per paura delle censure dei Deputati e dei Senatori e con le loro quelle del paese edotto dalla pubblicità delle sedute e dalla stampa.

Cionondimeno non è ancora la garanzia sufficiente. Il Ministero può fare in modo nella compilazione dei resoconti finanziari, che qualche cosa resti nascosta, se vi ha interesse, il che nella farraggine dei conti di una intiera Nazione non è poi tanto difficile (2).

(1) *Atti Senato*, Sess. 1861-63, p. 663, col. I.

(2) Il deputato Sineo nella seduta del 27 luglio 1862 deplorava come le Commissioni cosiddette di spoglio, per quanto armate di buona volontà, non sieno mai riuscite a felici risultati (*Atti Cam.*, Sess. 1861-63, p. 3120 e seg.). Ed il sen. Ceppi ci dice: « Quando ebbi l'onore di appartenere alla Camera dei Deputati e fui una volta incaricato di uno spoglio, ossia di un conto amministrativo, non ho potuto trovare un collega che volesse facilmente attendere con me all'esame di questo colossale ed arduo lavoro: da tutti si desiderava che vi fosse prima o il ragioniere della Corte dei Conti od altri che cominciasse per accennare al Parlamento dove potesse essere il sito che doleva per così dire, dove vi fosse qualche infrazione della legge e che potesse lasciar mezzo a qualche utile osservazione. » *Atti Sen.*, Sess. cit. p. 669, col. III.

Ed ove questo non avvenisse, per molte spese non autorizzate, esso potrebbe accampare la evidente utilità pubblica, la necessità del servizio e nelle circostanze speciali del fatto la imprescindibilità di agire come ha agito (1). Ad ogni modo egli si presenta alle Camere con fatti compiuti. E si sa come molte volte essi ottengano facilmente delle scuse e talora delle approvazioni.

53. Dal che emerge anche come per il proposito sia poco rassicurante garanzia la responsabilità ministeriale nella maniera nella quale essa è comunemente intesa.

Il De-Montclous (2) per renderla più efficace aveva proposto che si esigesse dai Ministri nell'assunzione all'ufficio un'opportuna cauzione e che si sancisse a favore del Tesoro il privilegio riguardo ai beni tutti di essi.

Era un'idea, secondo noi, infelice assai. Anzitutto queste cautele sarebbero a poco valse per ciò che sopra si è osservato. E diffatti negli Stati Uniti per agenti maneggiatori del denaro pubblico si stabilì la cauzione di 750,000 delle nostre lire, ma è una cauzione puramente nominale e anche quando si sarebbe dovuto procedere contro di essi, non si è proceduto (3).

(1) Ed anzi gli scrittori di diritto costituzionale insegnano non esservi più reato quando il Ministro fu spinto alla violazione della legge o dall'esistenza di un interesse pubblico considerevole e superiore al diritto violato, o dall'impossibilità di conformarsi alla legge, od anche da un errore di diritto scusabile. KERCHOVE, *De la responsabilité des ministres dans le droit public Belge*. Gand-Paris, 1867, pag. 122 e seg.

(2) BATHIE, *Traité....* VII, p. 660-1.

(3) ODENT nella continuazione allo Story *Commentaires sur la constitution fédéral d.s Etats Unis*, Paris, 1843, II, 311.

E poi ove le cautele fossero domandate e contro di esse si agisse sul serio, si metterebbero i poveri Ministri in tali condizioni, che daddovero i portafogli avrebbero pochi concorrenti degni di essi. Perocchè qual'è quel prudente padre di famiglia che si sobbarcherebbe a gerire una carica così importante e le cui funzioni sono tanto intricate sotto il pericolo di vedere sè e i suoi, da una maggioranza cambiante amore col cambiar dei venti, ridotti alla miseria per un passo forse imprudente che l'alto ufficio abbia imposto in peculiari circostanze alla sua coscienza?

D'altronde la cauzione per l'importanza della carica non sarebbe che elevatissima, e quindi toglierebbe la possibilità di servire la patria a molti begli ingegni, ma sprovvisti di adeguata fortuna, i quali per essere cresciuti nelle avversità sono forse i più adatti.

Lo Stato quindi se in ipotesi guadagnerebbe da un lato perderebbe dall'altro.

Aggiungi che le più alte cariche sarebbero affidate a chi più possiede, proprio come negli Stati monarchici ed aristocratici! Cosa manifestamente contraria a quel principio di eguaglianza al quale è informata la moderna società, e quella italiana non meno delle altre.

So bene che si può rispondere a questi inconvenienti esservi un rimedio. Perocchè nei Governi costituzionali e parlamentari deve essere ed è libera l'associazione. Che pertanto i diversi partiti possono formare associazione per avere al potere, quando esso è in loro mani, persone distinte e cospicue. Io però dubito dei buoni effetti dello spirito di associazione esplicito in questa fattispecie. È nota la condotta ed i frutti apportati dai comitati politici agli

Stati Uniti (1) e come essi abbiano abbassato d'assai il livello della rappresentanza nazionale, come essi influiscano sugli eletti dal popolo. Ora io temo che un *quid* simile succederebbe quando sorgessero associazioni per prestare cautela in luogo e vece di un aspirante al portafoglio. Esse se lo terrebbero sottomesso e pronto ai loro voleri.

Al prof. De-Gioannis (2) pare non tornerebbe sgradita la sottoposizione ad ipoteca a favore del Tesoro dei beni posseduti dai Ministri. Ma anche così moderata la proposta non ci parrebbe accoglibile, perchè molte belle capacità si ritirerebbero dalla politica, o almeno abbandonerebbero le aspirazioni ai portafogli timorosi che le aure politiche e le parlamentari sempre infide, non li esponessero a tristi condizioni finanziarie. È vero potersi obiettare che la ipoteca non è in sè stessa che un privilegio o una causa di prelazione, come la chiama la legge, e che anche secondo le leggi attuali, le quali non ammettono l'ipoteca sui beni dei ministri, questi possono essere sottoposti a espropriazione per i danni arrecati dai loro proprietari allo Stato. Tuttavia ciò è altresì vero che ove fosse sancita la ipoteca in discorso la facilità a chiamare responsabili i ministri sarebbe maggiore.

54. Si è tentato di impedire la malversazione o almeno il cattivo uso del denaro pubblico per mezzo di una bene ordinata responsabilità dei pubblici funzionari e dei ministri non meno che degli altri.

È il sistema che abbiamo veduto adottato nel Regno di Napoli e che pure abbiamo veduto essere stato ed

(1) SEAMAN, *Le système du Gouvernement américain*, Paris, 1872, p. 25, 28-9.

(2) *Corso....* III, § 1328.

essero tuttavia in vigore in Francia; e per il quale insisteva in Senato il Montanari nel marzo 1862 (1).

La Corte dei Conti nell'esame individuale dei conti non ammette a scarico quelle spese le quali non sono dalla legge autorizzate. Se l'ufficiale pagatore agì per ordine ministeriale avrà la rivalsa per risarcimento dei danni contro il ministro ordinatore.

Ciò si potrebbe adottare quando l'amministrazione finanziaria constasse di pochi punti chiari, precisi e sui quali si potesse difficilmente elevare un dubbio. Allora l'esecutore potrebbe dire al Ministro o ad altro ordinatore: Io non faccio questa spesa che mi comandate, essa è illegale; e a poco varrebbe l'autorità del superiore.

Ma ciò non sta; l'amministrazione finanziaria è intricata quanto può esserlo ogni altra amministrazione. L'inferiore agisce per comando del superiore che cerca fargli comprendere come l'andamento della cosa pubblica domandi quella spesa. Egli nel dubbio obbedisce, sapendo che coi Ministri non si sta mai male. E per soprappiù la Corte nella grandissima maggioranza dei casi ha riguardi alle sue speciali condizioni.

Inoltre il sistema per essere attuato come lo porta la sua natura, e come è necessario lo sia per essere efficace, non può che arrecare una certa confusione nell'amministrazione.

Il Ministro comanda, gli esecutori, i pagatori disobbediscono. Come si fa andare innanzi? Pazienza se si disobbedisse, e abbiamo avvertito che in tal caso il sistema sarebbe forse attuabile; pazienza se si disobbedisse quando si può essere certi umanamente che la legge è men che rispettata. Ma questi

(1) *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 662, col. II, e passim.

non sono che pochi casi a paragone di quelli ove esiste il dubbio serio. E quando non può non nascere un dubbio nell'impiegato? Ed allora solo perchè questi ha timore di non obbedire e rispettare la legge, si dovrà arrestare il corso degli affari, arrestare il regolare andamento dell'amministrazione?

Ed è per tutto ciò che in Francia il sistema, come già abbiamo visto (n. 13), per essere mantenuto in vigore, dovette essere snaturato. Basta infatti l'ordine formale dell'ordinatore perchè le spese si debbano fare; in tali termini, esso è perfettamente inutile o quasi.

Sta vero tuttavia, e lo avvertiamo fra parentesi, che presso i nostri vicini nello studiare i mezzi da opporre agli arbitrii ministeriali, poco si avvertì il controllo preventivo legittimamente attuato. Se ne parlò nelle Camere, su per i giornali e sui libri, ma vi si insistette poco. Il Pinheiro-Ferreira (1) voleva che presso il Ministero delle Finanze vi fosse un controllore generale, il quale avesse suoi incaricati presso ogni dicastero, ma non specifica bene se desso dovesse esercitare il controllo preventivo. E recentemente il Leroy-Beaulieu si limitava a dire: « Che la Corte dei Conti non abbia alcuna giurisdizione sopra gli ordinatori, che non possa pronunciare sopra i mandati fittizi, quando ne scopra le tracce, è evidentemente questa una lacuna molto a rimpiangersi. Non sarebbe punto confondere i poteri e gettare la confusione nell'amministrazione l'estendere la giurisdizione della Corte dei Conti sopra tutti i fatti finanziari irregolari, anche quando fossero commessi dagli

(1) *Précis d'un cours de droit publ.*, Paris, 1830, p. 103; *Cours de droit publ.*, Paris, 1830, p. 308.

ordinatori principali, come i ministri, o dagli ordinatori delegati, come i prefetti » (1).

55. Venendo a noi diremo che dalle cose sopra discorse logicamente si deduce che in materia così importante come è importante la finanza dello Stato non basta il sistema repressivo. Bisogna ricorrere al sistema preventivo.

Questo nei Governi liberi non è il principio al quale si uniformino i legislatori e gli amministratori; esso non è la regola, in altre parole è la eccezione. Ma per questo solo che è la eccezione non si deve lasciare di accogliere in quei casi nei quali l'utilità pubblica, che è gran parte di quella dei privati, e la necessità lo comanda. *Melius est intacta iura servare quam vulneratae causae remedium quaerere*; e d'altronde qui siamo nel tema di quelle cose a cui alludeva il Principe degli storici e di cui diceva che se si impediscono al loro nascere, bene, se no esse portano a rovina.

Di qui la legittimità del controllo preventivo. Esso in questo consiste che non si possa fare alcun atto che pregiudichi le finanze dello Stato, e più specialmente che non si possa emettere nessun mandato di pagamento senza che prima sia stato esaminato nella sua conformità alla legge e sia stato approvato da una autorità competente.

56. E dicemmo autorità competente, perchè tale controllo non deve essere fatto dallo stesso potere esecutivo. Inteso in questo senso esso non condurrebbe allo scopo e non sarebbe cosa nuova. In tutti i Governi, per quanto male organizzati, per quanto dispotici è sempre provveduto in modo, stante l'importanza della cosa, che gli atti finanziari sieno ri-

(1) Loc. cit., II, 73.

veduti. Ed in Francia, ove non era e non è stabilito il controllo preventivo, ove un ordine formale e perentorio del Ministro deve troncare ogni obbiezione degli esecutori, in Francia, secondo l'ordinanza del 1838, confermata dal posteriore decreto parimenti organico del 1862, il pagatore era obbligato, ove trovasse i mandati contrarii alla legge, di riferirlo all'ordinatore (art. 69). E la nostra legge di contabilità all'art. 40 stabilisce che prima che sia emesso da un Ministero un mandato di pagamento sarà verificata la causa legale e la giustificazione della spesa..., ecc., e inoltre che dovrà essere firmato dal capo delli ragionieri istituiti presso ciascun Ministero, il quale apporrà il *visto* al mandato quando lo riconosca regolare in senso di legge.

Questo non è sufficiente. Il controllo vuole essere esercitato e attuato fuori dell'amministrazione. La quale molte volte, come accade ad ognuno nelle cose proprie, non è capace a conoscere le sue inesattezze o mancanze, e quando le avverte, può essere portata alle trasgressioni della legge del bilancio, o perchè ciò crede utile al buon andamento degli affari, o per altri men lodevoli motivi.

57. Si è pensato quindi ad una istituzione composta di persone ragguardevoli per dottrina ed esperienza amministrativa, istituzione indipendente dal potere esecutivo. Ed è la Corte dei Conti, alla quale si è demandato il controllo preventivo. Ed ecco come lo esercita: « Sono presentati alla Camera dei Conti, dice l'articolo 19 della legge, perchè vi apponga il *visto*, e gli faccia trascrivere nei suoi registri, tutti i decreti coi quali si approvano contratti, o si autorizzano spese, qualunque ne sia la forma e la natura, e tutti gli atti di nomina, promozione o trasferimento di impiegati, e quelli coi quali si danno stipendii,

pensioni od altri assegnamenti a carico dello Stato. Sono eccettuati i decreti e gli atti coi quali si concedono indennità o retribuzioni per una sola volta, non eccedenti le L. 2000. »

58. Alcuni (1) disapprovano questa eccezione. E per vero, essa può essere fomite di favoritismo da parte dei ministri che restano senza freni. Bisogna tuttavia avvertire che ogni cosa ha il suo lato buono ed il suo lato cattivo. Diceva in Senato il Sen. Colla, che già aveva coperto l'ufficio di controllore generale, ed era allora presidente della Corte dei Conti: « Posso accertare il signor Farina che non poche, ma moltissime sono queste gratificazioni, e le indennità di viaggio, di trasporto e consimili che si devono accordare; e posso ancora soggiungere che la registrazione di tutti questi decreti per piccole somme portano ben grave e lungo lavoro per il quale si dovranno occupare molti impiegati che si potrebbero destinare ad altri uffici di maggior utilità » (2). Ed il Sen. Menabrea soggiungeva che una grandissima parte di tali decreti era per gratificazioni di 10, 20, 30 lire (3).

Ora, a parte la considerazione che alcuno potrebbe osservare rimaner menomata la dignità della Corte da queste così minuziose indagini; ora, domando io, se solo perchè è possibile che un ministro si serva impunemente nelle maniere sovradette del denaro pubblico, si dovrà distrarre la Corte dagli affari seri e che possono intaccare fortemente l'erario dello Stato? E se per la minore intensione e perseveranza sul lavoro nelle cose più importanti, per il necessario accresci-

(1) PATERNOSTRO, *Diritto cost. teor. pratico e comp.*, p. 398.

(2) *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 670, col. III.

(3) *Ib.*

mento degli impiegati, e per gli indugii non indifferenti che ne conseguivano lo Stato non perda molto di più da un canto in compenso di quel poco che guadagna dall'altro?

E si noti che se per le somme in discorso manca il controllo preventivo riguardo ai decreti ed atti per i quali si concedono, non manca però per i mandati ed ordini di pagamento ad essi relativi (1). A meno che essi non sieno prelevati sui mandati a disposizione che i ministri per l'art. 41 della legge di contabilità possono accordare a funzionari da essi dipendenti, ma in questo caso resta ancora la salvaguardia del controllo, sebbene *ex post factum*, della Corte per mezzo dell'esame dei conti degli agenti, nel quale essa non porrà a scarico quelle partite che non sono conformi alle leggi ed ai regolamenti. Pare pertanto che la eccezione dell'art. 19 sia abbastanza legittimata.

59. I mandati e gli ordini di pagamento coi documenti giustificativi devono di regola generale esser presentati alla Corte prima del pagamento; ma in casi speciali determinati dalla legge ed in cui la necessaria antecedente presentazione non farebbe che inceppar gli affari per gli indugii che ne conseguivano, è permesso sieno portati per la registrazione ed il visto alla Corte dopo il pagamento (2).

(1) PASINI, loc. cit. n. 204.

(2) A questo proposito osserva il Martinelli: « Quanto importa il conciliare la regolarità dell'amministrazione colla maggior semplicità e speditezza del servizio è cosa troppo evidente per sè medesima ; » e più oltre: « Posta la regola generale della registrazione, si distingue il riscontro preventivo dal successivo, distinzione molto importante per non lottare fra gli estremi della severità e dell'impotenza. » *Sull'ordinamento della pubblica Amm.*, II, p. 106-7.

Questi casi sono quelli dei *mandati a disposizione* e di quelli *per anticipazione*. Però nè gli uni, nè gli altri possono eccedere le 30,000 lire (1), somma soverchiamante ristretta, secondo quello che diceva nella sua relazione la Commissione per la riforma della legge sulla contabilità (n. 45). « La Commissione, così essa diceva, raccomanda una modificazione ormai riconosciuta da tutti indispensabile. Contro il divieto imposto dall'art. 44 di spedire mandati a disposizione per somme non maggiori di L. 30,000 frequenti e giustificate sono tuttavia le proteste della amministrazione, rendendosi per esso impossibile provvedere normalmente ai bisogni del servizio. D'altra parte dalla facoltà di emettere mandati di quella specie non è a temersi alcun rischio per gli interessi dell'erario, stantechè trattasi di semplice apertura di crediti, non di denaro sonante affidato alle mani del funzionario delegato. Unanimemente dunque la Commissione propose di dare all'amministrazione facoltà di spedire mandati a disposizione a norma del bisogno, però non oltre la somma di L. 100,000 » (2).

Del resto, per le necessità del servizio, anche quando non si tratti di mandati a disposizione o per anticipazione, accade si proceda ad esecuzione senza il preventivo *visto* della Corte. La cosa fu avvertita nel Senato. Il De Cardenas interpellava l'Ufficio centrale se il fatto della registrazione è obbligatoria prima che si metta ad esecuzione il decreto. Il Cibrario relatore rispondeva: « In diritto non deve essere eseguito, prima che non sia registrate. In fatto non so come la cosa passi. Questo è un affare

(1) Si è veduto che la legge Belga del 1846 fissò per limite, in quanto all'apertura di crediti, la cifra di 20,000 fr.

(2) Loc. cit., p. 1148.

che riguarda la responsabilità ministeriale..... » Ed il Ministro delle finanze: « Credo che i Ministri, che prima di noi tennero il portafoglio, potranno meglio dei presenti dire come vadano le cose, quando si fanno decreti e vi è vera urgenza. Si pongono tosto in esecuzione all'uopo per mezzo del telegrafo, e si ha poi cura di regolarizzarli dopo; il Senato del resto intende facilmente che vi sono casi in cui veramente non si può fare altrimenti » (1).

Il pagamento delle spese fisse può seguire sopra ruoli o prospetti emessi dalla tesoreria generale del tesoro e registrati alla Corte (art. 49, legge 22 aprile 1869).

60. L'art. 20 aggiunge ancora che la Corte può fare il riscontro delle spese per mezzo di uffizii da essa dipendenti. Questi uffizii furono in effetto prima stabiliti nelle diverse provincie; ma poi vennero soppressi con decreto del 1867. Presentemente esiste ancora un ufficio di riscontro presso l'amministrazione del Debito pubblico, ed un altro presso l'amministrazione delle ferrovie dell'Alta Italia in Milano, esercite dal Governo.

61. La Corte nel *vistare* o meno gli atti che le sono sottoposti deve aver di mira ciò che sta scritto nell'art. 21: « La Corte vigila perchè le spese non superino le somme stanziare nel bilancio, e queste si applichino alle spese prescritte, perchè non si faccia trasporto di somme non consentito per legge e perchè la liquidazione ed il pagamento delle spese sieno conformi alle leggi ed ai regolamenti. »

Se quest'articolo non è violato essa non può rifiutare il *visto*, se è violato essa non solo può, ma deve rifiutare il *visto*.

(1) *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 668-9.

61 *bis*. Però suo ufficio è solo di vedere se la legge è stata rispettata, se non fu trasgredità qualche formalità, e non entra per nulla nel merito degli atti; così, quando si tratta di un contratto, non deve esaminare se non vi fosse modo di farlo migliore di quello che le viene trasmesso, o, trattandosi di una nomina, se non si dovesse scegliere una persona più capace per quell'ufficio (1).

61 *ter*. Il controllo preventivo fu affidato alla Corte dei Conti a preferenza di ogni altra magistratura, e le può appartenere perchè vi è naturalmente adatta. Sua missione è la interpretazione delle leggi finanziarie, dei bilanci. Ora questo è appunto ciò che si domanda per poter bene esercitare il controllo preventivo. Arroggi che il controllo fatto da essa le agevola di molto l'esame dei singoli conti. E molto più facilmente ne può conoscere la veridicità e la sincerità delle singole partite (2).

61 *quater*. Importante è pure quello che stabilisce l'art. 17: « La Corte prende nota, dà avviso a tutti

(1) V. a questo proposito la dichiarazione fatta dal Ministro e dal rel. Cibrario. *Atti Sen.*, Sess. cit., pag. 673, col. I.

(2) « Non è da dimenticarsi che la Corte dei Conti ha due uffici tanto distinti da potersi riferire a due diverse istituzioni, come si è fatto fino agli ultimi tempi nelle antiche provincie e come tuttora si fa in Inghilterra. L'aver coordinato questi due uffici sotto l'indirizzo di un solo magistrato è da reputarsi un vero miglioramento. » Relaz. Martinelli, *Atti cam.*, Sess. cit., pag. 3015, col. III. Il senatore Colla affermava che « coll'unione si ottengono tutti i vantaggi e si scansano tutti gli inconvenienti dell'antica separazione assoluta del Controllo generale dalla Camera dei Conti. Il felice esperimento che se ne fece in due anni così difficili come quelli che trascorsero dopo il 1859 non può essere contestato da alcuno. » *Atti Sen.*, Sess. cit., pag. 620, col. II.

i Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti dell'amministrazione dello Stato che le occorra di rilevare nel compiere le sue incombenze. » Con ciò non solo essa pone il Ministero in grado di fare bene eseguire le sue leggi, ma dà mezzo al Parlamento di sindacarle. Fuvvi durante la discussione chi propose che l'avviso delle infrazioni dovesse essere dato anche alle Camere; il che non fu accettato, fra gli altri motivi, perchè non si credeva della dignità dell'alto Consesso che per violazioni anche di minima importanza si facesse delatore al potere legislativo, tanto più che non poche volte possono accertarsi trasgressioni a carico di funzionarii che poi non risultino vere. Che ad ogni modo, dicendo la legge che la Corte « prende nota, » essa dovrà necessariamente formare un registro. Ora in questo registro i Deputati e Senatori potranno benissimo riscontrare la violazione delle leggi e sindacare così il potere esecutivo. E « la Camera potrebbe sempre ordinare che si facesse un estratto del relativo registro » (1).

62. Come già abbiamo veduto, hanno il controllo preventivo, sebbene in diversa maniera, l'Olanda, il Belgio, l'Inghilterra.

Però la legge italiana al riguardo ha qualche cosa di più che le leggi degli altri paesi. Non solo essa sancisce che nessun ordine di pagamento possa speditarsi senza il *visto* della Corte dei Conti, ma ancora che tutti i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obbietto, siano presentati ad essa Corte perchè vi apponga il *visto* e ne sia fatta la registrazione (art. 13). Dimodochè essa è

(1) MAR TINELLI (relatore), *Atti cam.*, Sess. cit., pag 3120, col. I e II.

stabilita vindice e freno di qualunque violazione di legge il Ministero volesse commettere, valendosi di un decreto reale.

Abbiamo pure già avvertito che questo non è ufficio tutt'affatto nuovo, perchè, dove più dove meno accentuato, in questa o quella maniera è stato attuato in Inghilterra, in Francia, in Piemonte.

È esso una cosa buona e da adottarsi? Non indugiamo a rispondere affermativamente. Anzitutto altri potrebbe osservare che i decreti reali è difficile, od almeno ciò succede raramente, che non abbiano qualche relazione alla finanza e ad ogni modo non è agevole il discernere subito l'esistenza o la mancanza di queste relazioni. Quindi la cosa sarebbe legittimata dalla stessa necessità del controllo preventivo per la salvaguardia della finanza pubblica.

D'altra parte il visto della Corte serve a dare ai decreti reali la data certa.

E si ottiene nel tempo stesso un deposito di essi tutti pubblico e sicuro.

Ma prescindendo da ciò, è bene che il Ministero nell'emanazione di quei provvedimenti, portino pure la firma del Re, ed anzi appunto per questo, giacchè sono i più importanti, abbia un freno in una magistratura indipendente, imparziale e che giudica secondo un punto di vista scevro di quelle preoccupazioni che annebbiano molte volte il pensiero e le vedute del potere esecutivo.

63. Il Senato aveva ammesso il *visto* e la registrazione dei decreti tutti, reali; ma non per il motivo che la Corte fosse freno e controllo al Governo, o almeno ciò, ove alcuno volesse invocare l'art. 17 che anche da esso era stato votato, molto limitatamente. Secondo il suo concetto, manifestato esplicitamente dal relatore

Cibrario (1), la registrazione non per altro veniva domandata che per avere un deposito degli atti del Governo; altri aggiunse ancora per la data certa. E se ne trasse conseguenza che per i decreti reali non relativi alle finanze, il diniego del *visto* e della registrazione non vincolassero in maniera alcuna il Governo, dimodochè potesse sempre procedere anche bentosto alla loro divisata esecuzione.

E per giustificare la cosa si invocavano (2) essenzialmente due motivi. Che della Corte potevano essere membri i Deputati. Paziienza per i Senatori, i quali hanno uno spirito di moderazione, ma i Deputati sono tutt'altro; per natura loro sono battaglieri. E vi sarebbe a paventare che portassero nella Corte quelle tendenze, e quegli attriti che si rinvergono nella Camera bassa. L'opposizione loro per avventura non sarebbe che partigiana e fatta per sistema.

A questo obbietto è facile la risposta. Stabilire, come si è stabilito per il controllore in Inghilterra e per i membri della Corte dei Conti del Belgio, che non si possa contemporaneamente sedere nelle due Camere, o quanto meno in quella dei Deputati, e nell'alto Magistrato finanziario; cosa questa che se poteva essere in qualche maniera dubbia per l'antecedente legge sulle incompatibilità parlamentari, è ora già bell'e sancita dall'ultima legge del 13 maggio 1877 (3).

Altro obbietto si fu che la Corte, la quale ebbe per naturale sua mansione di rivedere i conti, non sia competente e non possa con cognizione di causa giudicare della conformità dei decreti alle leggi ed

(1) *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 618, col. III.

(2) V. specialmente i discorsi del Sen. Pernati, *Atti Sen.*, Sess. cit.

(3) PALMA, *Corso di diritto cost.*, II, 94-5.

ai regolamenti. Anche qui è facile la risposta. Perocchè anzitutto altri potrebbe avvertire che nel controllo della Corte non è poi necessario esaminare a fondo, *intus et in cute*, e minuziosamente i decreti per vedere se sono contrarii alle leggi. Che prima di tutto si tratta di impedire quei provvedimenti che ledano manifestamente il *gius* costituito. Che d'altronde si ammette la competenza per gli atti relativi alla finanza, dai quali già abbiamo detto non potersi facilmente sceverare gli altri. Che inoltre il responso della Corte non deve essere definitivo, come non lo è in alcun paese, e deve essere riveduto da altri, competentissimi nella materia.

Ad ogni modo nulla vieta di accettare il consiglio del Baer (1) e nel reclutare i membri dell'alto Consesso avere di mira anche il suesposto punto di vista e chiamarvi persone perite nelle singole parti della legislazione.

64. Questo poi bisogna ritenere, che il controllo della Corte è stabilito contro i ministri e non è posto in modo alcuno in surrogazione dell'operato loro. In altri termini: se si stabilisce il controllo per premunirsi contro i possibili errori del Governo, non si intende per questo di esonerarlo dall'esame dei proprii atti, dal pensiero e dalla cura di provvedere diligentemente ai bisogni del pubblico servizio. Il visto non dà una patente di discarico al potere esecutivo. Chi amministra è sempre egli. Egli quindi deve rispondere dell'opera sua. Ed è perciò che la legge espressamente dichiara la responsabilità dei ministri non venir mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte (art. 15). Cosa

(1) *Del riordinamento dell'Ann. dello Stato in Italia*, Torino, 1865, p. 82.

del resto tanto chiara che si era durante le discussioni da persone autorevoli proposto di cancellare l'articolo siccome inutile e superfluo.

65. La decisione della Corte è definitiva in due soli casi: quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio e non vi si possa far fronte col fondo di riserva; e quando, secondo il di lei giudizio, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ad un capitolo già esaurito dal bilancio e non a quello indicato nel mandato del ministro che lo ha emesso (art. 50, legge 22 aprile 1869).

66. In tutti gli altri casi, si tratti di materia relativa a finanza o meno, il Ministro, cui fu denegata la registrazione, può far esaminare l'atto o il decreto dal Consiglio dei Ministri. E se questo risolve che l'atto o decreto debba avere corso, la Corte è chiamata a deliberare, ed anche qualora la medesima non riconosca cèssata la cagione del rifiuto, pure ne deve ordinare la registrazione ed apporvi il *visto*, sebbene in quel determinato caso *con riserva*.

Ciò non di meno per dare maggiore efficacia alle deliberazioni del supremo magistrato finanziario, e per cautela contro il potere esecutivo, il legislatore non solo sancì che nella relazione che per l'assesto definitivo del bilancio deve presentare la Corte, e della quale ragioneremo più oltre, si dovessero esporre i motivi per cui ha apposto *con riserva* il suo *visto* a mandati, o ad altri atti o decreti, come si stabiliva nei progetti Cavour e Rattazzi, ma aggiunse ancora che nel gennaio di ogni anno, secondo la legge 14 agosto 1862, e poscia ogni 15 giorni, secondo quella dell'agosto 1867, debba comunicare agli uffizi di presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite *con riserva*, ac-

compagnato dalle deliberazioni relative. In tal maniera il Parlamento è avvertito ed abbastanza in tempo delle violazioni delle leggi ed anche dei regolamenti commessi dal potere esecutivo e ne lo può chiamare responsabile. E si sa che la responsabilità ministeriale è di varie specie (1).

67. Secondo alcuni il controllo della Corte così organizzato e così limitato pare sufficiente e da adottarsi. E per verità, anche ristretto in questi termini, non lascia di essere in qualche modo efficace. Il diniego della registrazione ed i motivi dati dall'alto Consesso faranno alcuna volta avveduto il Ministro dei difetti che accompagnano i provvedimenti respinti, ed esso più non insisterà per la loro esecuzione (2). E talora prenderà anche questo divisamento quando individualmente egli persista nella prima opinione, ma tuttavia voglia deferire ad una così cospicua Magistratura.

Ed ove egli intenda non tenerne conto, dovrà giustificarsi e dinanzi al Parlamento, il quale quanto meno, come egregiamente esserva il Paternostro (3), troverà un freno nelle ragioni della Corte, e dinanzi alla opinione pubblica manifestata colla stampa, colla discussione e cogli altri modi tutti coi quali essa sa farsi sentire ed imporre non di rado.

Oltrechè il Ministro per potere trascurare il parere della Corte, ha bisogno dell'approvazione del

(1) PALMA, loc. cit., II, p. 491 e seg.; BONASI, *Della responsabilità pen. e civ. dei Ministri e degli altri pubblici ufficiali*. Bologna, 1874, parte 1<sup>a</sup>, cap. III.

(2) Diceva il Sen. Paleocapa: « Io debbo dichiarare che è toccato a me avere delle osservazioni dal Controllo, che ho trovato giustissime, ed ho riformato la mia prima deliberazione. » *Atti Sen.*, Sess. cit., pag. 673, col. II.

(3) Loc. cit., pag. 396.

Consiglio dei Ministri non solo, ma che tutti i Ministri si rendano del suo agire responsabili (1). Ora non è presumibile che essi trascurino affatto l'avviso della Corte dei Conti, sebbene si tratti di fare cosa contraria ai desiderii di un loro collega.

Arrogi che tutto ciò farà sì che nella elaborazione dei decreti reali e ministeriali o di altri atti si anderà molto cauti per tema di incontrare la censura dell'alto Consesso. Diceva bene il sen. Des Ambrois: « L'on. mio amico sen. Colla cita centinaia di casi in cui la Corte dei Conti impedì il corso di ordini irregolari di pagamento. Ed io credo che si debba avere riguardo non solo alle centinaia di irregolarità impedito sotto il regime del controllo preventivo, ma alle migliaia che sarebbero probabilmente avvenute se il controllo non avesse esistito » (2).

68. Tutte queste ragioni non appagano la grande maggioranza degli scrittori. Se non poche volte avviene che le denegazioni della Corte producano la desistenza del potere esecutivo, questo non avviene sempre, o almeno ogni fiata che dovrebbe avvenire. E per i casi veramente importanti non si può dire neppure sia la regola generale.

Il Consiglio dei Ministri poi non è arra sufficiente. Essi si intendono facilmente tra loro. L'uno lascia far l'altro; tanto più che le facilitazioni e le compiacenze che questi rende al collega possono essere compensate da uguali facilitazioni e compiacenze del collega stesso quando se n'è presenti l'occasione.

Ed anche il Parlamento e in ispecie la Camera dei Deputati poco promette al riguardo. Essa vota il bilancio dividendolo nel tempo medesimo in categorie

(1) V. anche PASINI, loc. cit. n. 186.

(2) *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 662, col. I.

e capitoli. Ma quando qualche violazione venga commessa, sebbene ne sia edotta nel modo sopra detto, tuttavia non vi bada più che tanto. E mettiamo che qualche diligenza e cura la usi relativamente al bilancio, nessuna, proprio nessuna ne adopera per la violazione delle leggi e dei regolamenti in generale. Essa giudica e decide a colpi di maggioranza. E la maggioranza vienmaggiormente nella soggetta fattispecie sempre sostiene il Ministero che è uscito dal suo seno. Il che tanto più va detto in quanto la Camera si cura dei grandi affari; dei piccoli, o almeno di quelli che chiama tali, non si dà pensiero, e specialmente degli interessi dei privati e dei sodalizi, *de minimis non curat praetor*. E molte volte per sbarazzarsi di un compito che la legge in modo esplicito le assegna, invoca il pretesto che il Parlamento non si deve immischiare nei singoli atti di amministrazione.

Ed allorchè scorge giusto il diniego della Corte, non crede la cosa così importante da dover sbarazzarsi del Ministero che non pertanto volle eseguire l'atto, e nominarne un altro.

Tutto questo porterebbe alla conseguenza che fossero abolite le cosiddette registrazioni *con riserva*, e che la decisione della Corte fosse definitiva. Diffatti noi abbiamo veduto che essa è definitiva per quanto riguarda alla finanza in due determinati casi specificati dall'art. 50 della legge sulla contabilità.

69. Però la facoltà accordata alla Corte di potere impedire perentoriamente l'esecuzione dei decreti Reali e ministeriali o altro atto, insieme alle sue utilità avrebbe pure i suoi difetti: lo respingo il pensiero che la Corte nel suo diniego si lasci guidare da motivi capricciosi e che faccia una opposizione sistematica; è mia ferma persuasione che nel suo

agire si ispiri sempre, a quello che essa crede il bene della Nazione. E, pure inteso in questo solo senso, il suo procedere può arrestare l'azione amministrativa. Il potere esecutivo, che deve provvedere ad una infinità di servizi, che deve rispondere della buona amministrazione, dovrà incontrare un ostacolo insormontabile, un ostacolo che gli sbarri completamente la via?

E non vale il dire che esso per i vari provvedimenti per i quali gli è apposto dalla Corte un *fin de non recevoir*, può appellarsi al giudice supremo, il Parlamento. Perocchè questo non è fatto per sedere come Tribunale. E neppure serve il rispondere di fare decidere la cosa appositamente per legge. Giacchè per grande parte dei casi giovano le osservazioni che il Parlamento non è sempre radunato e negli intervalli delle Sessioni non si saprebbe a che via appigliarsi. In secondo luogo il Parlamento non è sempre pronto a votare le leggi che gli si domandano. Esso molte cose lascia che si interpretino secondo le leggi vigenti, e tanto più quando vi sono magistrature apposite per chiarire la volontà del legislatore come in parte nel caso attuale. E se ciò non fosse e le Camere si mostrassero invece meno restie a risolvere la cosa per legge, non v'ha chi ignori come ordinariamente si dovrebbe ancora molto aspettare prima di avere la definitiva risoluzione della cosa. Perocchè supposti pure tempi normali, e cioè senza crisi di sorta, senza interruzioni di legislatura e di sessioni, i gradi per cui deve passare prima della sua approvazione una legge nell'una delle Camere sono non pochi, gradi che poi si replicano nell'altro consesso legislativo. E si noti che qui finisce tutto, se questo non fa mutazioni, che se avvenissero, siamo di nuovo da capo. Onde le necessarie

lunghe elaborazioni della legge nei regimi rappresentativi e parlamentari, le quali però, fra parentesi, strana contraddizione, non le permettono di essere se non ottima, almeno ben fatta. Ora non si può certo rispondere al Ministro che abbia un diniego dalla Corte dei Conti di correre tutto questo lungo arringo.

70. Siamo dunque di fronte ad un serio problema e dobbiamo vedere di conciliare l'efficacia dei responsi della Corte, quanto meno colla loro legalità. Per risolverlo si presentano vari sistemi oltre a quello adottato dal nostro legislatore e che abbiamo veduto non essere accoglibile. Ed in prima altri potrebbe proporre che si conservasse il ricorso al Consiglio dei Ministri; che se malgrado il voto di questo la Corte perseverasse nel primo opinamento, la sua decisione dovesse essere perentoria e definitiva. Il sistema sarebbe poco acconcio, perocchè è insito ad ogni individuo come ad ogni corpo il non riconoscere tanto facilmente il proprio fallo. E quando non vi si avesse alcuna difficoltà, non resta per questo men vero che le proprie ragioni sembrano sempre migliori di quelle degli altri.

Più seducente è l'altro sistema dell'instituzione (1) di un'alta Corte di giustizia, la quale, col metodo austriaco, fosse eletta dalle due Camere, i membri delle quali ne dovessero essere esclusi. Ma stanno contro le considerazioni che, ammessa pure l'idoneità di questa alta Corte, non convenga per casi rari creare un magistrato, il quale poi resti senza di che occuparsi, e che ad ogni modo le innovazioni si debbano fare gradatamente e non complicarle con l'erezione di nuovi Tribunali.

Si potrebbe invece ricorrere alla Corte di Cassazione,

(1) Vedi ANCOLEO, loc. cit., pag. 133.

e nello stato attuale del nostro ordinamento giudiziario a quella sedente in Roma. La Corte di Cassazione infatti ha per proprio naturale mandato di interpretare la legge, e d'altra parte è indipendente dal potere esecutivo. E per quanto la sua indipendenza non si possa paragonare a quella di cui gode la magistratura inglese, specie la Suprema Corte di giustizia, tuttavia non si può affermare che ne manchi. Tanto è ciò vero che anche in Italia fu proposto di affidare ad essa le elezioni contestate (1). Non si vede dunque difficoltà perchè essa pronunci definitivamente sui ricorsi sporti dal Ministero sul diniego della Corte dei Conti. E non vi sarebbe a paventare il pericolo che la Cassazione di Roma restasse sovraccarica d'affari. Perocchè queste specie di appelli del potere esecutivo non sarebbero che rari assai. E neppure si avrebbe a temere l'immissione della politica nell'amministrazione della giustizia.

Tuttavia siccome la Corte dei Conti non *vista* solo i decreti, o mandati relativi a spese, ma sibbene tutti i decreti reali, dal giudizio deferito alla Cassazione ne verrebbe l'incóveniente che l'alto Consesso giudiziario romano pronunciasse il suo avviso avanti tempo e pregiudicasse così la sua missione di giudice. Mi spiego. Il decreto *vistato* dalla Cassazione potrebbe essere lesivo dei diritti dei cittadini o sodalizi, o, quanto meno, questi potrebbero crederlo tale. Essi avrebbero diritto di ricorrere ai Tribunali. Ora come far ciò quando quelli che dovrà pronunciare in ultimo grado e definitivamente ha già emesso il suo avviso? E' vero che per adesso la Cassazione romana non estende

(1) LUZZATTI, cit. nel mio lavoro *Il Senato.....*, p. 213, in nota. Il Bonghi poi presentò un apposito progetto di legge in Parlamento. V. GRIPPO, *La verificaione dei poteri....*, nel *Filantropi*, anno 1871, fasc. III e IV.

ancora la sua giurisdizione su tutto il Regno, però la cosa starebbe sempre per quelli che oggi da essa dipendono. Questo inconveniente non si verifica in Inghilterra, ove abbiamo veduto che il *Comptroller* è solo giudice della regolarità delle spese.

Varii metodi si presentano per impedirlo. Si potrebbe, per esempio, conservare la registrazione *con riserva* alla Corte dei Conti per tutti i decreti reali, o, molto meglio, stabilire che sul ricorso in cassazione per cause, in cui sia intervenuta una registrazione della Corte, pronuncino giudici diversi, anche nel caso il Magistrato dovesse giudicare a Sezioni unite.

70bis. Senonchè, serrando nella maniera suesposta la via al potere esecutivo, gli si impedisce altresì di agire in quei casi, nei quali, pure essendovi una violazione di legge, tuttavia opportunamente agirebbe, per il bene dello Stato, sempre, s'intende, sotto la sua responsabilità. Ciò succede quando esiste un interesse pubblico considerevole e superiore al diritto violato.

Ma giova avvertire che se lo Stato perde questo vantaggio ne guadagna altri ben maggiori coll'impedimento delle quotidiane e più che quotidiane violazioni della legge. E' poi nelle fattispecie veramente eccezionali, ed in cui il Parlamento, per un motivo o per un altro, non si possa sentire, il Ministro potrà agire anche contro il divieto della Corte ed otterrà dalla Camera un *bill* di indennità.

71. Giunti a questo punto del nostro lavoro e veduta la ragionevolezza del controllo preventivo, il come è organizzato in Italia, e le modificazioni alle quali dovrebbe andare soggetto, dobbiamo dire di alcune obiezioni che gli vengono fatte. Si afferma che è causa di lunghi indugi. Che d'altronde è un riscontro illusorio, perchè il Ministero passa oltre dopo avere fatto registrare i decreti *con riserva*. Che il

sindacato per sua natura spetta al Parlamento. Che basta il sindacato posteriore che si esercita coll'approvazione del bilancio. Che quanto meno al sindacato preventivo possono supplire le Ragionerie che sono nel seno stesso dell'amministrazione.

Noi rispondiamo non essere vero, cosa da noi già dimostrata, che il controllo preventivo, come è ora esercitato dalla Corte dei Conti, serva proprio a nulla. E quando fosse vero, non esser questo ancora un motivo per abolirlo, ma per rafforzarlo come noi proponemmo.

Vero che il sindacato spetta al Parlamento, ma esso non è impedito da quello esercitato dalla Corte, come già abbiamo chiarito. Il quale inoltre viene in aiuto del Parlamento e ne fa rispettare le deliberazioni; si dice anzi comunemente che è esercitato per suo mandato. Potrebbe la Corte impedire cosa della quale anche le Camere desiderassero la esecuzione, però, oltrechè casi simili sarebbero assai rari, a petto specialmente degli altri, giova la considerazione se non sia meglio che, una volta stabilita la legge, sia mantenuta intatta e rispettata invece di portare continue mutazioni nelle cose dello Stato; se non sia meglio la stabilità o il perpetuo tentennamento delle varie istituzioni.

In quanto al sindacato fatto per mezzo dell'approvazione dei bilanci ed al controllo preventivo esercitato nel seno stesso dell'amministrazione, ci rimettiamo a ciò che fu superiormente avvertito.

Non neghiamo che il sistema del controllo preventivo porti degli indugi (1); ma questo è un male assai

(1) Il Rattazzi nella Relazione alla legge del 1859 si scioglieva da queste obbiezioni affermando: « Non pochi uomini competenti credono che ogni controllo preventivo separato ed indipendente possa impedire l'amministrazione nella cele-

minore di quello prodotto dalla mancanza di esso controllo. E si sa che in tutte le cose, e nelle materie attinenti al diritto pubblico non meno che nelle altre, è saviezza scegliere tra due mali il minore. D'altronde la legge ed il regolamento di contabilità stabiliscono il tempo nel quale il riscontro debbe essere fatto e determinano i casi nei quali basta il riscontro posteriore, come si è detto (n. 59).

Soccorre intanto l'esempio degli altri paesi. Percchè quantunque non abbia il riscontro preventivo la Francia la quale tuttavia ha una legge elaborata durante la dittatura del primo Napoleone, e per conseguenza in epoca nella quale il sistema parlamentare taceva, l'hanno però paesi modello di costituzionalismo quali il Belgio e l'Inghilterra, come abbiamo veduto.

72. Nei progetti già accennati, che il ministro Depretis presentava nel marzo del 1877, si rendeva omaggio all'indipendenza di cui la Corte dei Conti ha dato finora costante e splendido esempio (1), ed i servizi resi dalla stessa al paese ed al Governo (2). Si

rità del suo andamento. Ma quando l'esperienza non ci dà argomento di paventare questo danno, e quando è così viva la memoria del bene che questa istituzione ha fatto al paese, che lo deve forse in gran parte la regolarità degli uffizi pubblici e la moralità dei suoi impiegati, i Ministri di Vostra Maestà non possono certamente proporre l'abolizione di un pubblico istituto, che sorveglia e contiene l'amministrazione, ma hanno dovuto piuttosto avvisare a ricostituirlo più forte e più autorevole.»

(1) *Progetto di modificazione alla legge 14 agosto 1862, n. 800, sull'istituzione della Corte dei Conti: Atti Cam., Doc. Sess. 1876-7, n. 85, p. 3.*

(2) *Progetto sull'istituzione del Ministero del Tesoro, Ib., n. 87, p. 3.*

aggiungeva poi che a il riscontro preventivo è un dovere, è una necessità dell'ordinatore; è un obbligo del riscontratore responsabile e perciò appartiene di sua natura alla amministrazione (1).

Si invocavano in seguito e si insisteva sugli indugi di cui è causa il controllo preventivo affidato alla Corte. In conseguenza si conchiudeva di riserbare ad essa il controllo sui decreti approvanti contratti, o portanti nomine, promozioni, trasferimenti, o collocamenti a riposo di impiegati ai quali si danno stipendi, pensioni, ed altri assegnamenti a carico dello Stato (2); ma di toglierle il controllo sugli ordini di pagamento.

Il quale veniva affidato al Consiglio del Tesoro. « Io propongo, diceva il Ministro, che il Consiglio del Tesoro sia composto di 5 magistrati appartenenti al ruolo dei Consiglieri di Stato ed a quello della Corte dei Conti, avente perciò gli stessi requisiti di inamovibilità, d'indipendenza degli altri membri di quegli alti consessi; anzi facenti parte di essi, ma distaccati presso il Ministero del Tesoro (Ragioneria generale dello Stato) nel fine di esercitare il riscontro dei pagamenti in ordine alla legge del bilancio o di esercitarlo non soltanto sui mandati diretti dai Ministeri come lo esercita adesso la Corte dei Conti, ma su tutta la totalità dei pagamenti e su tutti gli altri effetti di credito pubblico, mediante il diritto che ad esso Consiglio compete di sopravveglianza alle scritture della contabilità generale dello Stato » (3).

Certamente che il riscontro preventivo è un dovere, è una necessità, è un obbligo del riscontratore re-

(1) *Progetto di modif. alla legge 14 agosto 1862...* p. 3.

(2) *Progetto sull'inst. del Min. del Tesoro*, p. 2-3.

(3) *Ib.* p. 4.

sponsabile, e nessuno per certo pensa a porlo in dubbio. Ma da questa premessa non ne scende ancora per necessaria conseguenza ciò che se ne vuol ritrarre, e cioè che il riscontro preventivo appartenga di sua natura all'amministrazione, in maniera che ogni altro ne sia escluso. La divisione dei poteri non deve essere mantenuta netta, precisa. Essi si intrecciano a vicenda quando la natura delle cose ed il bisogno della pubblica amministrazione lo esige, come nel caso attuale, secondo dimostrammo.

In quanto poi al mezzo proposto per ovviare agli indugi apportati dal controllo della Corte, non ci sembra adatto e rispondente al bisogno. Perocchè il Consiglio del Tesoro mancherebbe della necessaria indipendenza siccome composto di Consiglieri della Corte e del Consiglio di Stato, i quali ultimi, benchè chiamati dal Depretis inamovibili, ce lo sembrano ben poco, perocchè la guarentigia ad essi competente di non potere venire sospesi o rimossi dall'ufficio altrimenti che con decreto reale in seguito a relazione motivata dal Ministro dell'interno e udito il Consiglio dei Ministri (1) non ci sembra sufficiente. Essi quindi non sono indipendenti dal Governo. E riguardo a ciò ci pare di non dovere spendere altre parole, troppo conoscendosi l'indole del Consiglio di Stato in tutti i paesi. E' ancora da osservare che i componenti del Consiglio del Tesoro essendo in n. di 5 e nominati dal potere esecutivo (art. 6), sebbene sentito il Consiglio dei ministri, potevano restare in maggioranza i membri del Consiglio di Stato ed assicurarsi anche in tal modo la presidenza.

(1) GARELLI, loc. cit., p. 84.

§ 2.

*Esame dei conti dei Ministri.*

73. L'altra attribuzione costituzionale della Corte è l'esame dei conti dei Ministri. Secondo la legge 22 aprile 1869 (art. 64) e la legge 14 agosto 1862, ogni Ministero allo spirare dell'anno finanziario deve fare il suo conto, il quale deve essere trasmesso al Ministro delle finanze, che alla sua volta è in debito di compilare il rendiconto consuntivo dell'amministrazione di tutto lo Stato. La legge sulla contabilità (art. 65) determina che cosa questo rendiconto abbia a contenere. Non più tardi del mese di luglio bisogna sia trasmesso alla Corte dei Conti.

La Corte a Sezioni riunite verifica il conto di ciascun Ministro e quello dell'amministrazione generale delle finanze, e ne confronta i risultamenti, tanto per le entrate quanto per le spese, ponendoli a riscontro colle leggi del bilancio.

Verifica se i risultamenti speciali e generali dei conti corrispondono a quelli dei conti particolari di ciascuna amministrazione, e di agente incaricato delle riscossioni e dei pagamenti.

Verifica ancora, quando lo reputa necessario, i vari articoli e le partite dei conti, e domanda i documenti dei quali ha bisogno.

La Corte trasmette al Ministero delle finanze i conti colla sua deliberazione.

È unita alla deliberazione suddetta, e con essa presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assesto definitivo del bilancio, una relazione presa dalla Corte, a Sezioni riunite, colla quale deve esporre:

Le ragioni per le quali ha apposto *con riserva* il suo *visto* a mandati, o ad altri atti o decreti;

Le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline d'ordine amministrativo o finanziario;

Le variazioni o le riforme che crede opportune pel perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione, e sui conti del pubblico denaro. Al qual proposito stabilisce l'art. 14 del regolamento: « Quando il ragioniere nel procedere all'esame di un conto abbia a fare osservazione sull'andamento del servizio dell'amministrazione, ne compilerà separata relazione e ne terrà informata la Sezione. »

Oltre ai conti consuntivi dello Stato la Corte esamina ancora i conti consuntivi di altre amministrazioni pubbliche, quali quelle: *a*) del Fondo per il culto (legge 25 giugno 1874; modificata in questa parte dalla legge 14 agosto 1879); *b*) dell'Amministrazione per la liquidazione dell'Asse ecclesiastico; *c*) del fondo di massa delle guardie doganali (legge 23 luglio 1881); *d*) delle ferrovie dell'Alta Italia (legge 8 luglio 1878).

74. Niun dubbio che le attribuzioni ora dette della Corte siano costituzionali. Essa infatti porge con le medesime al Parlamento un mezzo di sindacato. E in fatti sono esercitate in Inghilterra dal Comptroller, cui è demandato il controllo preventivo.

75. Esse sono utilissime non solo perchè offrono un mezzo validissimo alla Camera per sindacare il potere esecutivo, ma eziandio perchè fanno scorgere i difetti delle leggi e dei regolamenti, e le difficoltà che incontrano nell'applicazione. Più colle proposte cui danno occasione sono causa di miglioramenti che si introducono nel campo legislativo ed in quello della pratica.

Simile attribuzione l'hanno non solo i moderni Governi costituzionali, ma l'ebbero pure i passati Go-

verni assoluti, come abbiamo già accennato. La si ebbe e si ha in Francia, ove scrittori moderni e non moderni rendono omaggio ai grandi servizi che con simile attribuzione ha reso e rende la loro Corte dei Conti.

## ARTICOLO SECONDO

### Attribuzioni amministrative.

76. Si ripartono in varie specie: 1. La vigilanza sulle riscossioni delle entrate e sui valori in denaro ed in materie; 2. La vigilanza sulle cauzioni; 3. La liquidazione delle pensioni; 4. La vigilanza sull'emissione dei buoni del Tesoro.

77. Per riguardo alla prima specie si devono trasmettere alla Corte i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti; i conti delle casse dello Stato coll'indicazione del modo col quale vi sono rappresentati i valori; le relazioni degli ufficiali incaricati del sindacato. Eguali trasmissioni debbono farsi per ciò che è relativo al maneggio di materie e valori dello Stato (art. 22-25 legge 14 agosto 1862).

78. Questa vigilanza però non deve avere la natura dell'ispezione amministrativa che ogni Ministro esercita sopra i suoi dipendenti (1).

Cosa che succede in Prussia. Ivi la Corte visita per mezzo di alcuni suoi membri o di altri i magazzini e le casse dello Stato, per sincerarsi che tutto procede secondo la legge e fa regolamenti in proposito. Questo non crediamo dignitoso per la Camera; e d'altra parte è un snaturare il suo carattere, che è essenzialmente giudiziario e non amministrativo.

(1) PIRASTO, loc. cit., p. 138.

Diceva bene il ministro Rattazzi nel progetto sulla Corte dei Conti, che presentava il 5 maggio 1854: «... Si inchiusse la disposizione che concentra nel Ministero delle finanze la vigilanza materiale sulle casse dei contabili e sui magazzini di materie spettanti allo Stato e che pone i controllori sotto la dipendenza del Ministero. Questo controllo sostanzialmente materiale ha un carattere ben diverso da quello che la Corte esercita sulla legalità degli atti amministrativi del Governo, ed è tale che meno facilmente può esercitarsi da un corpo collegiale e costituisce anzi una delle principali parti della responsabilità propria del Ministro delle finanze, il quale, a seconda delle esigenze, assai meglio di quello che possa un corpo collegiale, è in grado di dare quei provvedimenti pronti ed efficaci agli agenti deputati a questo materiale controllo per la necessaria attività e sollecitudine (1).

79. Per la vigilanza sulle cauzioni è stabilito che le varie amministrazioni trasmettano alla Corte l'elenco delle cauzioni dovute dagli agenti dello Stato, come pure l'elenco degli ufficiali sindacatori che debbono invigilare gli altri non tenuti a dare cauzione. Gli atti coi quali si approvano le cauzioni sono sottoposti al *visto* della Corte; è parimenti necessario il *visto* per gli atti di riduzione, trasporto o cancellazione della cauzione stessa (art. 26-7).

Mente della legge si è che poichè lo Stato domanda delle cauzioni in determinati casi, queste sieno date e mantenute secondo essa vuole e non sia, in lontana ipotesi, in arbitrio del Ministero il disporre delle medesime. Epperò fu ritenuto che i casi di trasporto, cancellazione, riduzione non fossero tassativi, ma dimostrativi, sicchè il dettato dell'art. 27 comprendesse

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*, Doc. II, p. 1480, 1482.

tutti i movimenti delle cauzioni dei contabili (1). Fu anche ritenuto che debba la Corte pronunciare sullo svincolo della cauzione pur quando non vi fosse alcun conto a dare per non essersi mai ottenuto l'ufficio o la gestione di percettore (2).

80. La legge affida alla Corte dei Conti la liquidazione delle pensioni (art. 11). Ed il procedimento ne fu designato cogli art. 56-68 del regolamento 5 ottobre 1862. È da avvertire che gli art. 58-70 furono in seguito sostituiti da altre disposizioni, cosicchè oggi il procedimento di liquidazione va regolato colle norme degli art. 56-7 del regolamento 1862, dal tit. IV regolamento 24 aprile 1864 e dal regio decreto 12 maggio 1864 (3).

L'art. 11 della legge dice espressamente: « Pensioni a carico dello Stato. » Espressione questa che esclude la competenza della Corte nel caso si tratti di pensioni a carico di Comuni o di altri istituti, come decise anche il Consiglio di Stato (4) e disse esplicitamente il relatore Martinelli nella pubblica discussione quando si pose ai voti quest'articolo (5).

Prima del 1859 la liquidazione delle pensioni in Piemonte era fatta dal potere esecutivo e dipendeva, si può dire, omniamente dal suo arbitrio, non essendovi norme certe; solo in qualche rara volta la giurisprudenza amministrativa ammetteva il diritto alla

(1) Cass. Napoli, 15 gennaio 1871, nel giornale *La Legge* 1871, II, 188.

(2) Cass. Roma, 10 luglio 1880, *Legge* 1880, II, 353. La Corte d'Appello di Palermo colla sentenza cassata aveva opinato in senso opposto.

(3) PASINI, loc. cit., n. 64.

(4) 4 febbraio 1876, *Legge* 1876, II, 260. Conforme Corte di Appello di Firenze 3 novembre 1876. Ib. 1877, II, 13.

(5) *Atti cam.*, Sess. cit.

pensione (1). Colla legge del 1859 la liquidazione si continuava a fare dal potere esecutivo; i decreti venivano registrati dalla Corte dei Conti, ed era concesso l'appello al Consiglio di Stato. Questo secondo la legge. In fatto si cominciò subito a promulgare un regio decreto dell'ottobre 1859, che ordinava la liquidazione delle pensioni si facesse da una Commissione, la quale risiedeva presso la Corte. Venne poi la legge 14 agosto 1862.

81. È esso ammessibile questo còmpito nella Corte dei Conti? Il prof. De Gioannis crede di no. Egli osserva che la liquidazione delle pensioni è cosa propriamente amministrativa, che quindi deve esser fatta dall'amministrazione ordinaria.

Noi sottoscriviamo alla premessa, ammettiamo anche con lui, come meglio chiariremo in seguito, che il giudizio sulle pensioni dovrebbe essere sottratto alla Corte ed affidato al potere giudiziario ordinario; tuttavia nella fattispecie non conveniamo nel suo avviso.

La Corte dei Conti offre maggiori guarentigie che non l'opera del Ministero e suoi dipendenti nell'interesse dei privati. Ma meno male per questi, perchè se si sentissero danneggiati potrebbero col sistema del prof. De Gioannis, e che facciamo nostro, ricorrere al potere giudiziario.

Il guaio sarebbe per l'interesse dello Stato che restasse pregiudicato dall'opera di un Ministro il quale si servisse delle pensioni, o concedendole a chi non spettano, o a chi spettano concedendole maggiori del dovere, per favorire persone a sè benevole. E nella fattispecie non vi sarebbe alcun

(1) Vedi il caso accennato dal Mancini nella seduta del 27 luglio 1862, *Atti cam.*, Sess. cit., p. 3099, col. II.

rimedio, perocchè non vi è alcuno che abbia interesse e possa ricorrere alla autorità giudiziaria.

E' vero che ad ogni modo il decreto accordante la pensione dovrebbe, prima di essere eseguito, riportare il *visto* della Corte, nella quale in questa maniera si troverebbe una garanzia. Però bisogna avvertire che l'alto Consesso procede molto più solennemente nel caso di liquidazione che non in quello del riscontro preventivo. E ciò che al suo occhio, per quanto sagace e previdente, potrebbe sfuggire in questo caso, non le sfuggirebbe nel primo, od almeno sarebbe molto più difficile.

Bisogna tuttavia confessare che la liquidazione delle pensioni non appartiene alla Corte in alcuno Stato. Non in Francia. E neppure nel Belgio, ove però troviamo qualche cosa che fa per noi. Infatti si deve notare questo, che un decreto del Congresso nazionale ordinava un registro delle pensioni fosse depositato presso la Corte; che essa servendosi semplicemente di ciò, volle esercitare un vero ufficio di riscontro, il quale le fu più volte contrastato; che all'epoca delle discussioni fattesi per la legge organica del 1846 non pochi propendevano per un maggiore allargamento dei suoi poteri in siffatta materia (1).

Intanto possiamo citare un esempio di casa nostra, la Toscana (n. 39): si conosce per qual motivo colà si sia affidata alla Corte la materia delle pensioni, ed è noto che lo stesso motivo fu quello che affrettò la legge 16 marzo 1848, 1<sup>a</sup> novembre 1849 sul Magistrato dei Conti (2).

82. La sorveglianza sulle emissioni dei buoni del Tesoro venne affidata alla Corte dall'art. 56 della legge

(1) MARTINETTI, *Sull'ordin.* . . . . II, 111.

(2) ZORBI, *loc. cit.*

22 aprile 1869 e dagli art. 559, 561, 566, 568, 569 del suo regol. 17 marzo 1870.

### ARTICOLO TERZO

#### Attribuzioni giudiziarie.

83. Di due sorta sono le attribuzioni giudiziarie della Corte. Le une riguardano il giudizio sulle pensioni, le altre quello sui conti degli agenti dello Stato.

#### § 1.

##### *Giudizio sulle pensioni.*

84. Le è commesso dall'art. 11. Noi pensiamo che questa mansione si debba togliere alla Corte. Comprendiamo come le sia stata riserbata dalla legge 14 agosto 1862. Era ancora poco tempo che le pensioni venivano considerate piuttosto come graziosità che come veri diritti, non avendosi norme certe. Nel 1859 si era cominciato a fare un primo passo coll'affidarne l'appello, chiamiamolo così, al Consiglio di Stato. Nel 1862 si vide che ciò non era ancor tutto, si vide che la Corte dei Conti presentava maggiori guarentigie di indipendenza che non il Consiglio di Stato e le si affidò il giudizio sulle pensioni, intendendosi che il suo fosse un giudizio definitivo, di modo che non si potesse ricorrere al Consiglio di Stato neppure per *eccesso di potere o incompetenza*, come fu detto in modo esplicito; non si votarono due proposte che lo sancivano espressamente perchè creduta cosa superflua.

Questo stato di cose e il desiderio di votare presto la legge e quello di non arrecare troppi mutamenti

dovendosi ancora promulgare la legge sulle pensioni, intorno alla quale allora si lavorava e che fu poi promulgata nel 1864, furono senza dubbio le cause per le quali le pensioni non furono devolute al loro giudice naturale, il potere giudiziario ordinario.

Infatti l'impiegato entrò nella amministrazione e le prestò per lungo tempo servizio col pensiero che, insieme a quel *quid* mensile che gli si dava, e che era troppo poco di fronte all'opera prestata, egli veniva man mano acquistando un diritto che gli assicurava nella vecchiaia il sostentamento. Non si tratta pertanto di cosa *graziosa*, ma della stessa remunerazione del lavoro, che è cosa nostra, come è cosa nostra una casa, un fondo, un mobile qualsiasi. In una parola, è un vero e proprio diritto e dei diritti è custode e vindice l'autorità giudiziaria.

85. Il dep. Sineo durante la discussione della legge sulle pensioni e nella prima tornata del 22 giugno 1864 ammise tutto ciò; ma disse non doversi spossessare la Corte del giudizio in discorso, perocchè essa vuole essere considerata siccome un Tribunale arbitrale (1).

Non neghiamo che la clausola compromissoria sia da ammettersi, la sancisce la nostra legge di procedere all'art. 12, e i tribunali se ne occupano ogni giorno. Tuttavia la non si deve invocare nel caso nostro. Oltrechè infatti richiede speciali precauzioni quale cosa importantissima, e il nostro legislatore vuole non sia tacita, ma stipulata per iscritto; nei compromessi ordinarii, nella scelta degli arbitri concorre e l'una e l'altra parte, a meno che non si vogliano designare gli arbitri, nel qual caso però si ha la garanzia di un giudice indipendente. Qui invece gli arbitri sono tutti dal Governo nominati. Ne giova

(1) *Atti Cam.*, Sess. 1864, p. 3063, col. 1.

avvertire che il Governo nomina i membri della Corte dei Conti non semplicemente per il servizio delle pensioni, ma complessivamente per tutti gli uffici che devono essere dalla Corte disimpegnati, senza aggiungere l'inaffidabilità ed altre garanzie; perocchè è un fatto che appartenendogli il diritto di nomina ed essendo le pensioni un peso non indifferente sulle finanze dello Stato, se ne potrebbe servire secondo i suoi interessi.

Ad ogni modo fosse pure la Corte indipendentissima, essa non è il potere giudiziario, il quale non deve essere spogliato delle sue naturali mansioni se non quando un giusto motivo lo impone, o la natura delle cose lo consiglia.

86. Da tutto ciò è manifesto come noi non possiamo approvare le proposte del Depretis (1), di deferire il giudizio sulle pensioni al Consiglio di Stato. Ci limitiamo semplicemente ad avvertire due cose: 1° Che esso sarebbe un passo indietro; 2° Che il Consiglio di Stato non offre alcuna garanzia. Per l'una e l'altra cosa rimandiamo a ciò che dicemmo al n. 72 in fine.

87. Nello stato presente della legislazione essendo alla Corte dei Conti sola affidata la liquidazione e il giudizio sulle pensioni, è manifesto che tutte le volte in cui si tratta di attribuire una pensione a carico dello Stato, essa soltanto debba interloquire. Fu pertanto bene pronunciato esser essa competente pur nel caso in cui un Comune licenzii un impiegato che pretenda avere diritto alla pensione dal Governo e che sia pel fatto del licenziamento, avvenuto per parte del Comune, sprovvisto del decreto che lo ammette.

(1) Sess. cit., Doc., n. 85, 86.

a far valere la pensione (1). E bene fu eziandio sentenziato che essa pronuncia non solo sul quantitativo, ma sullo stesso diritto alla pensione (2).

88. Il suo potere però non è sconfinato. Quando si tratta di interpretare le leggi ed i regolamenti o decreti sulle pensioni è sempre competente; ma quando invece non si tratta di ciò, sibbene di cosa che è presupposta dalle leggi stesse sulle pensioni, es.: la qualità di vedova..... allora cessa la sua competenza ed essa deve rimandare la cosa ai tribunali ordinarii per l'opportuna soluzione (n. 105).

89. Per il giudizio sulle pensioni si seguono le norme tracciate dagli art. 69-74 del regolamento. È da avvertire però che l'art. 69 fu dalla legge 26 luglio 1868 modificato in questo senso che il richiamo non possa essere proposto quando che sia, come i termini di quell'articolo significano, ma entro 90 giorni. Il quale termine è perentorio, e, scaduto esso, è solo ammessa la revocazione secondo il disposto dell'articolo 44 della legge (3).

## § 2.

### *Del giudizio sui conti.*

90. È la attribuzione che le vedemmo sempre spottare presso le legislazioni moderne e presso le an-

(1) Cass. Roma, 16 luglio 1877. *Legge* 1877, II, 363. La Corte di Appello di Firenze colla sentenza cassata (3 novembre 1876, *Ib.* II, 13) aveva emesso contrario avviso.

(2) Cassaz. Roma, 8 marzo 1881. *Finanze-Dorigo*, *Berr.* 1881, 118-9. V. anche C. Conti, 27 agosto 1869. *Legge* 1870, II, 70.

(3) PARINI, *loc. cit.* n. 79.

tiche. E' quella che la caratterizza (1) e dalla quale perciò ritrasse il nome.

91. In sè stessa la resa dei conti non è cosa giudiziaria, ma amministrativa. I conti infatti non si rendono ai magistrati o tribunali di qualsiasi natura, sibbene a colui dal quale si ha ricevuto l'incarico. È solo quando insorge qualche contestazione che si ricorre al giudice. Nella fattispecie dei conti riguardanti i denari o altre cose dello Stato, si dovrebbero rendere ai Ministri, i quali appunto dirigono la amministrazione dello Stato o a chi per essi.

Ciò per altro si comprende fino da tempo antico potere essere fomite di gravi inconvenienti lesivi dell'interesse dei contabili, o di quello dello Stato.

Per riguardo ai primi il Ministro che si trova pressato dai non pochi, grandi, ed urgenti bisogni del Governo, è portato a fare man bassa sui percettori delle imposte, ad esigere da loro più del dovere.

Per lo Stato, gli amministratori e quelli che devono rendere conto possono intendersi fra sè stessi a danno del pubblico erario. Il che non sarebbe poi molto difficile. Le complicazioni infatti sono così grandi che le frodi più o meno bene architettate, o nocevoli si lasciano nascondere all'occhio del pubblico e dei sindacatori.

E pur non tenendo conto dei casi in cui i superiori colludano cogli inferiori per fine di lucro proprio, dice pur bene il Persico: « Se accaduti gli errori, le colpe, e anche le frodi, un Ministro da sè solo avesse

(1) « Giudicare i conti di tutti i contabili e fissarne la situazione, tale è l'attribuzione la più essenziale della Corte dei Conti, quella che le dà il carattere o l'autorità di un corpo di magistratura » *Relazione sulla legge belga*, 29 ottobre 1846, nel Dr Fozz, loc. cit., II, p. 713 in nota.

a chiarirsi del fatto, e provvedere alla punizione, forse la compassione, i servizi prestati dall'impiegato, la sua condizione di famiglia, la possibilità di nascondere la colpa e di sopprimere la prova, farebbero soffrire allo Stato dei danni e passar sopra a certi falli che di loro natura non sono perdonabili se non almeno a condizione della riparazione dei danni » (1).

92. Se non che non pochi ed autorevoli scrittori obbiettano contro la competenza della Corte nella soggetta materia. Avvertono che con tale attribuzione non esamina semplici interessi, ma discute ed arbitra del diritto. E difatti già il solo emanar sentenze di condanna è cosa che può ledere il patrimonio dei cittadini. Percchè i contabili di quello solo debbono rispondere che dovevano riscuotere e se da loro si esige di più, loro si toglie ciò che è proprio, e si noti che la sentenza di condanna è per sè sola esecutoria. Senonchè la Corte nelle sue decisioni non si limita a semplici addizioni, moltipliche o sottrazioni a computi aritmetici, ma interpreta sovrana nel suo campo e le leggi finanziarie ed anche le leggi civili. Così per citare un caso, ultimamente decideva che « l'esattore il quale non ha proceduto contro i debitori delle imposte inseriti nei ruoli, nei modi stabiliti dalla legge, non può pretendere di essere scaricato dalle quote poste a carico dei medesimi neppur provando che esse non sieno dovute. » E si è veduto quello che della Corte Belga diceva il Thonissen (n. 33) (2).

(1) PERSICO, loc. cit., II, 130.

(2) Corte dei Conti 24 marzo 1881, BETTINI, 1881, III, 89. La Cassazione di Torino dichiarava che il decidere se l'esattore ha diritto alla detrazione col rimborso di tutte le quote dichiarate inesigibili o inesistenti per avere adempiuto ciò che la legge e i regolamenti prescrivono è cosa affidata alla Corte dei Conti, sent. 24 luglio 1873. *Legge*, 1874, II, 19.

Ora tutto ciò non dovrebbe essere che di competenza dell'autorità giudiziaria.

« La soppressione dei Tribunali speciali contenzioso-amministrativi, dice l'illustre prof. De-Gioannis (1), fondata su ragioni essenziali di filosofia costituzionale e giudiziaria, è un principio talmente assoluto che non può ammettere alcuna eccezione. »

E poi soggiunge: « Non può punto derogarsi alla unicità inscindibile del potere giudiziario del pari che a quella del potere legislativo e del potere esecutivo. La logica del diritto non consente il cumulo di attribuzioni disparate per indole, come sono quelle di ordine amministrativo e giudiziario in uno stesso collegio o magistratura, perocchè, a parte la diversa natura degli uffici, i membri di questo collegio, per le prime attribuzioni dovrebbero essere amovibili dal potere esecutivo e per riguardo alla seconda dovrebbero essere inamovibili. »

Rispondono altresì alle obiezioni che possono essere loro fatte ed osservano non approdare il dire che l'autorità giudiziaria ordinaria non è competente per natura sua a conoscere dei conti. Perocchè essa nel disimpegno del suo compito può giovare dei lumi di persone perite, come suole praticare in molti altri casi in cui i giudici sarebbero davvero ugualmente, se non forse più incompetenti. E *verbi gratia* nulla vieterebbe che presso l'autorità giudiziaria fossero istituiti i ragionieri, i quali sarebbero incaricati delle stesse mansioni che essi ora esercitano presso il Magistrato dei conti.

E certo cosa buona, continuano, che vi sia un solo Tribunale che giudichi dei conti, uno solo essendo il

(1) Loc. cit. III, § 1368. V. anche BERTETTI, *Il Contenzioso amministrativo in Italia*, Torino, 1865, p. 248.

bilancio dello Stato, e concorrendo inoltre altre ragioni (n. 128). Ma a ciò si potrebbe provvedere affidando il giudizio dei conti ad un solo Tribunale, es., la Cassazione romana.

93. Noi ammettiamo trattarsi nella fattispecie di veri diritti patrimoniali; ammettiamo pure che si sia bene risposto alla obbiezione circa la unicità della Corte.

Facciamo però le seguenti osservazioni. Delle due cose l'una: o i conti si affidano alla Magistratura nel modo che essi ora spettano alla Corte dei Conti, e cioè che la Magistratura li debba eziandio esaminare e liquidarli. Ed allora le si affida una incombenza di indole puramente amministrativa e se il cumulo di cose di carattere amministrativo e giudiziario è stato dal prof. De-Gioannis rimproverato nell'attuale Corte dei Conti, tanto più lo debbe essere nella autorità giudiziaria.

Oppure la liquidazione è fatta, come sarebbe più consentaneo alla natura delle cose, dal potere esecutivo, ed i giudici pronuncierebbero nel caso solo di contestazione, e in questo caso non sarebbe punto provveduto a quelle esigenze, le quali appunto abbiamo veduto giustificare la istituzione della Corte dei Conti. Perocchè contro il cattivo procedere del potere esecutivo avrebbe mezzo di difendersi il contabile reclamando alla Magistratura, non l'avrebbe lo Stato, non essendo presumibile che lo stesso potere esecutivo ricorra ai giudici contro l'operato suo.

Altri forse avvertirà che per ovviare a questo inconveniente si potrebbe statuire doversi tutte le decisioni di discarico registrare alla Corte dei Conti. Non sarebbe una risposta seria. Perocchè li stessi motivi che concorrono per le decisioni di discarico giovano pure per quelle di condanna, potendo il po-

tere esecutivo mettere a carico del contabile molto meno di quello che vi debba mettere. Siffattamente l'esame dei conti resta un lavoro immenso e lunghissimo. Perocchè dovrebbe essere ripetuto tre volte: potere esecutivo, Corte dei Conti, autorità giudiziaria. E si sa che i conti non sono pochi, e niente affatto semplici!

D'altronde la ragione principale del prof. De Giannisi, cioè quella relativa alla soppressione dei Tribunali contenzioso amministrativi, non manca di essere vulnerabile. Perocchè, almeno a nostro avviso, si debbono ritenere aboliti i Tribunali eccezionali, non quelli speciali, i quali d'altra parte presentino le dovute garanzie di indipendenza e capacità. Di fronte anzi alla divisione del lavoro, di cui in questi tempi si fa tanto discorso e che nel fatto ha preso così vaste proporzioni, ci pare bene che non tutti i Tribunali sieno del medesimo genere, ma vengano partiti in maniera che i vari giudicanti, essendo pur sempre indipendenti, abbiano anche la maggiore capacità possibile in relazione alla causa che devono trattare e risolvere. È da questo principio che scaturirono i Tribunali di commercio (1).

(1) Consulta a questo riguardo l'assennato articolo del CIRIBRARIO: « *Sopra i giudici da deputarsi alle questioni del contenzioso amministrativo* » nell'*Archivio giuridico*, I, 203-9. Suo concetto si era che si dovesse abolire il contenzioso amministrativo come era sempre stato esercitato specialmente in Francia, e cioè da giudici dipendenti più o meno dal Governo, ma che nel tempo stesso non si dovesse affidare alla autorità giudiziaria ordinaria, sibbene ad altri magistrati più competenti ed egualmente indipendenti, e soggiungeva: « A provare sempre più la competenza di giudici speciali occorre il riflesso che il contenzioso amministrativo ricerca cognizioni speciali e molteplici nei giudici. Se vasto è il campo

E il giudizio dei conti richiede speciali condizioni di contabilità e di leggi finanziarie in relazione ad esso, cognizioni che meglio si ritrovano in un magistrato apposito che non nell'autorità giudiziaria ordinaria (1).

La Corte dei Conti poi non difetta di indipendenza, e le sue garanzie a questo riguardo sono anzi analoghe a quelle della Magistratura.

E neppure approda l'altra obbiezione del prof. De Gioannis. La resa dei conti è certamente cosa relativa all'amministrazione. Nei rapporti privati il committente chiama ragione del suo operato al mandatario; per gli affari del Governo ciò sarebbe fatto dai superiori verso gli inferiori. Ma dal momento che così organizzata la resa dei conti sarebbe causa di gravissimi inconvenienti, non si vede perchè non la si vorrebbe affidare ad una magistratura indipendente, e il perchè la divisione dei poteri si voglia mantenere così netta, precisa e matematicamente esatta. *Summum ius, summa iniuria.*

94. Manifestate così, e, a nostro modo di pensare, giustificate le nostre idee, dobbiamo pur riconoscere che i motivi addotti dagli avversarii meritano qualche soddisfazione. Si è infatti veduto che la Corte decide

della giurisprudenza ordinaria, non è men vasto ed inoltre in migliaia di rivoli compartito il pelago del Diritto amministrativo del quale alcuni giudici fanno poco più che il nome. »

(1) Nella relazione Rattazzi che precede la legge del 1859 si legge: «..... nell'interpretazione della legge in materia contabile, come nella valutazione del fatto, non può trovarsi Collegio che sia di essa (Corte dei Conti) più idoneo o competente. Per questa considerazione non si è voluto estendere come in Francia il ricorso per annullamento contro le decisioni sue ad ogni violazione di legge. »

di veri e proprii diritti patrimoniali. Più, che essa non fa semplicemente computi aritmetici, ma interpreta la legge. Ora, anche ammessa per la tutela degli interessi del Governo la necessità della esistenza della Corte, ammessa che questa sia eziandio legittimata dalla maggiore sua competenza, ci pare che nulla vieterebbe le sue sentenze potessero essere denunciate alla Cassazione, come meglio spieghiamo più sotto, non solo per eccesso di potere o incompetenza, ma sibbene ancora per violazione delle forme e della legge. In questa maniera sarebbero guarentiti quelli interessi per i quali si giustifica l'esistenza del Magistrato e si otterrebbe il felice risultato che unico e supremo custode del diritto sarebbe la autorità giudiziaria.

95. La Corte non si limita a giudicare dei conti degli agenti dello Stato, ma esamina, sebbene solo in appello, anche quelli delle Provincie e dei Comuni sui quali pronunciano in primo grado i Consigli di Prefettura (legge com. art. 125).

Per tale competenza di questi Consigli, quantunque non indipendenti dal potere esecutivo, sta la considerazione che il Governo non è interessato nei dibattiti tra le Provincie ed i Comuni da una parte, e i loro contabili dall'altra. E quindi a nulla importa esso possa esercitare influenza sui giudici. Ad ogni modo se indipendente non è il pronunciante in primo grado, lo è però quello in secondo, la Corte. Finalmente la cosa appare consigliata dal discentramento; perocchè più sono vicini i giudici, più facilmente e con molto minore spesa i contendenti possono fare valere le loro ragioni.

Ciò non di meno il sistema della cognizione in primo grado dei Consigli di Prefettura ha dato luogo a gravi inconvenienti. E l'appello apporta poco gio-

vamento, praticandosi esso rade volte, e mancando anzi nei casi più gravi.

Si pensò quindi ai rimedii. Il progetto Depretis del marzo 1877 sulle modificazioni alla legge per la Corte dei Conti sottraeva la competenza in discorso ai Consigli di Prefettura, e la affidava, come già si è accennato (n. 45), ad essa Corte, che così giudicava in primo ed ultimo grado anche per i conti delle provincie, dei Comuni e delle Opere pie. Era una proposta accettabile. E' vero che si allontanava il giudice dai giudicabili, ma questo, che d'altra parte considerato, era un pregio, restava compensato in abbondanza dai vantaggi che si conseguivano.

Anzitutto niuno può negare che il Tribunale e per indipendenza e per capacità sarebbe stato più competente.

La Corte avrebbe smascherato le violazioni di legge che oggi molte volte commettono impunemente le diverse amministrazioni e che ridussero non pochi dei tanti Comuni dell'Italia nostra, ed anche qualche provincia a debiti enormi, e che, per quanto riguarda le Opere pie, fecero affermare, il patrimonio del povero andare sciupato. E non avrebbe mancato, nei casi opportuni, di addossare efficacemente la responsabilità agli amministratori; cosa che ora non si pratica, perchè gli interessati hanno mezzi di farsi raccomandare, e riescono negli intenti loro anche per il motivo che tutto rimane nell'ambiente locale, ove si hanno amici molti e clientele, e gli interessi si intrecciano e si domandano vicendevole protezione. Poco o nulla vi è la pubblicità, ed ogni cosa resta nascosta o almeno non si scopre che molto tardi. Senza avvertire che coi sistemi attuali molte fiata quelli stessi che dovrebbero essere sindacati sono chiamati a fare parte dei Collegii sindacanti.

Arrogì che il Parlamento non è per nulla edotto della situazione delle varie amministrazioni. Il che non è bene, perchè la fortuna delle Provincie e dei Comuni è gran parte di quella dello Stato, il quale è quindi quanto mai interessato alla loro prosperità ed agiatezza. Se invece si domanda alla Corte il giudizio sui conti provinciali e comunali, essa potrà per mezzo di rapporti alle Camere renderle consapevoli del vero stato delle amministrazioni anzidette. Epperò opportunamente si stabiliva nell'art. 8 di detto progetto: « Separatamente dalla relazione sul resoconto generale dell'amministrazione dello Stato, da trasmettersi al Ministero del Tesoro per essere presentata al Parlamento, la Corte dei Conti trasmetterà in fine di ogni anno al Ministero dell'interno per essere presentata al Parlamento una relazione nella quale, oltre ai risultati generali delle diverse gestioni, esporrà le sue osservazioni desunte dallo esame dei conti, sul modo come le varie amministrazioni si sono informate alle varie discipline d'ordine amministrativo e finanziario. »

Con fondamento poi si avvertiva che il progetto per nulla ostacolava la autonomia locale. Oltretchè infatti non vi ha libertà che nel campo della legge: « *Legibus subiecti sumus ut liberi esse possimus*; » oltretchè non vi ha libertà senza responsabilità; questo si deve ritenere che la revisione dei conti si sarebbe operata dopo compiuti i fatti e quindi in alcun modo essa impediva l'agire delle diverse amministrazioni locali.

96. Determinata così la competenza della Corte, esaminiamo su quali persone si esercita e come si esplica.

Anzitutto però giova fare una avvertenza. Qualunque siano i soggetti alla Corte, niuno di essi potrà

per mezzo di opportuni patti sottrarsi alla sua giurisdizione, qualora il Governo si prestasse a concludere simili contrattazioni (1). Siamo in materia di ordine pubblico ed abbiamo veduto (n. 91) che il magistrato fu istituito per ragioni di pubblico interesse e per ovviare alle colpe possibili del potere esecutivo.

97. La competenza è fissata in ispecial modo (2) dagli articoli 10 ult. al., 33, 34 della legge 14 agosto 1862, e 58, 61, 63 della legge 22 aprile 1869. In sostanza con essi si sottopongono alla sua giurisdizione tutti coloro che hanno maneggio di denaro, o altri valori dello Stato, o debito di materia; e (art. 61) gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini per i valori che fossero per loro colpa e negligenza perduti dallo Stato.

Il conto di solito si rende per mezzo del ricevitore (art. 94, legge 20 aprile 1871), e così ordinariamente gli esattori non compaiono innanzi alla Corte, essendo i loro conti approvati con quello del ricevitore, il che non vuol dire che essi non siano soggetti alla sua giurisdizione (3); e quando esamina il loro conto lo esamina nel suo complesso epperò

(1) V. anche DALLOZ, *Répert.*, V. *Cours des comptes*, n. 29.

(2) La legge sulla riscossione delle imposte dirette del 22 aprile 1871 accrebbe le materie e più i giudicabili della Corte. MANTELLINI, *I conflitti di attribuzioni in Italia dopo la legge 31 marzo 1877*, p. 97. V. anche legge 22 marzo 1877.

(3) Cass. Roma, 9 giugno 1879, 17 dicembre 1877, BETTINI, 1879, I, 1, 655; 1878, I, 1, 373; la Corte d'App. di Palermo aveva giudicato in contrario senso. MANTELLINI, loc. cit., p. 111.

tanto per la gestione delle imposte erariali, quanto per quella delle provinciali e comunali (1).

97 bis. Il dovere di rendere il conto non va soggetto a prescrizione, perchè « la reddizione del conto non è un atto di privata ragione, ma un debito inerente alla qualità pubblica di agente dell'amministrazione » (2). La prescrizione comincia solo a decorrere contro il Governo dal dì della regolarizzazione e definizione del conto.

98. Per i conti di materie la legge nostra non imitò l'esempio della Francia (n. 15), ma si equipararono nel trattamento agli altri. Questo a noi non par bene. Non arriviamo fino al punto di sostenere col Gandillot (3) che i conti in discorso non debbano essere sottoposti alla Corte; ci pare che una decisione non esecutiva sarebbe la via da scegliersi. Perocchè nelle riscossioni di valori si sa quanto il contabile doveva riscuotere, si guarda quanto ha effettivamente riscosso e versato nelle casse dello Stato; ecco le basi salde del giudizio. In fatto di materie la cosa corre assai diversamente. Molte volte si acquistano materie e si spendono quasi istantaneamente, e non si ha agio a provvedersi le necessarie prove. Oltrechè varia di momento a momento il loro valore. La Corte pertanto non ha fondamento sicuro. Si lasci che pronunci semplici pareri o dichiarazioni. Esse avranno sempre la loro utilità, perchè il semplice timore di essere veduto basta per impedire le cattive azioni e per prevenire l'indulgenza di un Ministro che volesse coprirle. Il potere esecutivo poi che è all'occorrente

(1) Corte dei Conti 14 dicembre 1880; 31 maggio 1881. BATTINI, 1881, III, 18; 1882, III, 26, DE-GIOANNIS, loc. cit., § 1340.

(2) Rocco, loc. cit., p. 468-9.

(3) *Essai sur la science des finances*, Paris 1840.

dei bisogni dell'amministrazione e che ne invigila ogni singolo atto, saprà meglio cerziorare le varie partite dei conti.

99. Dal modo con cui sono formolati gli articoli sopracitati delle leggi 14 agosto 1862 e 22 aprile 1869 si evince in modo indubitato che la giurisdizione della Corte dei Conti è determinata non dalla qualità delle persone, nè dei loro contratti, ma dal fatto del maneggio del pubblico denaro, qualunque sia il titolo pel quale è avvenuto. Così che si sia ufficiale dello Stato stabile o temporario, o non lo si sia affatto, basta aver avuto in un modo qualsiasi denaro dello Stato per potere essere soggetto alla competenza della Corte. Come dicevamo, ciò risulta dagli stessi termini della legge, ed è stato sempre ritenuto dalla giurisprudenza in Italia (1) ed in Francia (2), ed era insegnato dal Rocco (3), interpretando e commentando le leggi napolitane: « La qualità di contabile viene dalla legge..... Può anche venire dal fatto quante volte taluno materialmente si ponga a riscuotere od amministrare il denaro dello Stato... »

Il che è anche consono alla natura delle cose. Colui che in un modo qualsivoglia e senza autorizzazione del Governo percepisce e riscuote il pubblico denaro,

(1) Corte Conti, 19 nov. 1878, *Legge* 1879, II, 193; 11 maggio 1880, ib. II, 248; Cass. Palermo 30 agosto 1872, ib. 1872, II, 325; Cons. Stato 20 nov. 1875, ib. 1876, II, 214; Cassazione Roma, 8 luglio 1880, ib. 1880, II, 337.

(2) DALLOZ, *Rep. V. cit.*, n. 26, e le due sentenze della Corte ivi citate. Inoltre Cons. Stato 28 aprile 1876. DALLOZ, *Recueil* 1877, III, 82; 20 marzo 1874, ib. 1875, III, 21-2; 10 luglio 1874, ib. 1875, III, 69-70. V. pure gli art. 64 e 66 della legge 18 luglio 1837, riportata in DALLOZ, *Rep. V. Commune*, n. 158, p. 275-8 in nota.

(3) Rocco, *loc. cit.*, II, 463-4.

si può, come il contabile, ritenere mandatario, o *negotiorum gestor* dell'ente Stato (1), o quanto meno giova l'adagio *nemo locupletari potest cum alterius iactura*. Egli dunque deve restituire il denaro riscosso e presentare i conti. E nella fattispecie abbiamo dimostrato che per ragioni di pubblico interesse li può solo ricevere la Corte.

Altri potrà per avventura credere che la Cassazione Torinese colla sentenza 24 luglio 1873 (2) abbia ritenuto il contrario, perocchè decideva che il subappaltatore per la esazione delle imposte non sia soggetto alla giurisdizione della Corte dei Conti, dovendo esso rispondere dinanzi l'appaltatore e non all'erario. Ma così pronunciava il supremo Consesso, perchè nella fattispecie la Banca appaltatrice voleva esonerare se stessa. Giova intanto ricordare come il Rocco, per il caso in cui un contabile incaricasse un terzo delle sue mansioni, dicesse che questo « è un amministratore di fatto del pubblico erario che per legge è tenuto a rendere conto alla Gran Corte dei Conti. E la responsabilità del contabile viene ad unirsi a quella dell'incaricato particolare, per la parte che costui ha potuto prendere, e divengono ambedue solidalmente responsabili verso il Governo » (3).

100. La Corte estende la sua giurisdizione anche sui fideiussori e garanti dei contabili. Alcuni vollero porlo in dubbio, ma a noi non pare dubbio alcuno possa sussistere. Conseguenza della giurisdizione del magistrato sugli agenti del Governo è la loro condanna se non hanno versato nelle casse dell'erario

(1) Lo ammetteva la Corte dei Conti, 20 gennaio 1881. BERTINI, 1881, III, 44; V. pure 8 maggio 1880, ib. 1880, II, 57.

(2) Legge, 1874, II, \*19.

(3) Loc. cit., 467-8.

ciò che dovevano. Ora i fideiussori sono in luogo e vece del debitore principale (art. 1898 cod. civ.), e l'azione accessoria segue il foro dell'azione principale. E si noti che un argomento si ricava dalla lettera chiara ed esplicita della legge stessa. Perocchè se l'art. 63 (della legge 22 aprile 1869) stabilisce che, in caso di deficienza avvenuta per colpa o negligenza dei contabili, si possa procedere anche contro i loro fideiussori dinanzi alla Corte dei Conti, ciò vuol dire che concetto del legislatore si è che i garanti subiscano il foro del debitore principale. Del resto unanime è la giurisprudenza della Corte dei Conti (1) e della Cassazione Romana (2) come lo era quella del Consiglio di Stato, quando era giudice dei ricorsi prodotti contro la decisione della Corte (3).

101. Questo per quanto riguarda agli individui soggetti alla sua competenza... La quale, d'altra parte, dobbiamo aggiungere, non si limita, secondo la giurisprudenza, alla pura e semplice revisione dei conti, ma si estende a quelle questioni che naturalmente ne dipendono.

Così fu ritenuta la competenza prima dal Consiglio di Stato (4) ed ora dalle Sezioni della Cassazione Romana (5) per l'aggiudicazione degli aggii. Questi infatti dipendono dalle somme che si dovevano riscuotere. E chi deve giudicare di ciò è la Corte dei Conti.

(1) Sent. 8 nov. 1879, *Legge* 1880, II, 76; 8 maggio 1880, *Berr.* 1880, II, 57.

(2) 28 agosto 1877, *Legge* 1878, II, 10.

(3) 20 giugno 1874, *Legge* 1874, II, 228; 13 febbraio 1875, *ib.* 1875, II, 192 e 199; 19 giugno 1875, *ib.* 1879, II, 352.

(4) 9 gennaio, 3 febbraio, 23 marzo 1875, *Legge* 1875, II, 77, 94, 181; 15 maggio 1875, *ib.* 1876, II, 6-7.

(5) 22 gennaio 1878, *BERTINI* 1878, I, 1, 146. Conforme App. Ancona, 13 sett. 1879, *Berr.* 1880, II, 2, 273.

Considerava il Consiglio di Stato nella sua sentenza 23 marzo 1875 surricordata: « Che la finanza pretende non essere dovuto l'aggio sulle partite in discorso perchè non vi fu un vero introito da parte del Boneri, ma una regolarizzazione di scritture. » — « Che l'esame di tali questioni, sia per la loro natura, sia per la legge da applicarsi, non si può convenientemente fare, che dalla Corte dei Conti cui è attribuito il giudizio sulla gestione del percettore. »

102. Fu pure ritenuta la competenza per il risarcimento dei danni (1). E con ragione, non solo perchè per decidere dei danni è necessario investigare le leggi di finanza, vedere che cosa prescrivano, esaminare se tutto fu compiuto regolarmente dal contabile, oppure se non vi fu dolo o colpa, ma anche perchè se vi fu danno è un tanto di meno riscosso dal Governo; il conto quindi non è bilanciato, e la condanna può dalla Corte dei Conti solo pronunciarsi. Un argomento di analogia poi si ha nell'art. 61 legge sulla contab.

103. È stata anche ammessa nella Corte, non senza buon fondamento, la facoltà di concedere il sequestro. Si comprende infatti da una parte come questo istituto sia necessario non meno nella materia dei conti che nelle altre materie. Dall'altra non lo potrebbe autorizzare il giudice ordinario, il quale se non deve esigere per la concessione del sequestro la prova assoluta del credito, domanda almeno l'apparenza di una buona ragione, il cosiddetto *fumus boni iuris*. Ora egli ciò non può avere, perchè incompetente in fatto di conti degli agenti dello Stato. Inoltre è la Corte sola che in molti casi, trovandosi in possesso

(1) Cass. Roma, 22 gennaio 1878, BERT. 1878, I, 1, 146. V. pure Corte dei Conti 20 gennaio 1881, ib. 1881, III, 44 e 5 luglio 1876, Legge, 1877, II, 7.

di documenti, e meglio conoscendo la situazione delle cose, potrebbe più convenientemente provvedere alla bisogna (1).

La Corte dei Conti (2) ritenne che pendendo avanti ad essa appello di un esattore, potesse il pretore, in caso di urgenza, autorizzare il sequestro, rinviando le parti alla Corte per la conferma.

103 *bis*. Pronuncia sul rimborso di quote inesigibili (3) e non vi può essere alcun dubbio, facendo esse quote parte sostanziale del conto.

104. Competente la Corte per i conti e per le questioni che direttamente ne emanano e vi sono inti-

(1) Conforme Cons. Stato 5 giugno 1869, *Legge* 1869, II, 262 e *sogg.* Esso osservava: « Nella denunciata sentenza molto opportunamente la Corte (dei Conti) invocava all'appoggio della sua decisione le disposizioni degli art. 926, 927 cod. proc. civ., in virtù dei quali anche pel sequestro si fa luogo alla competenza per connessione o continenza di causa, in quanto che, come prescrive l'art. 99 dello stesso codice, l'azione accessoria segue sempre la competenza dell'azione principale, disposizione questa la quale, anzichè contenere una eccezione speciale alla regola di competenza, come si venne sostenendo negli atti, si attiene anzi ad una massima generale di diritto di grande rilevanza nell'economia dei giudizi sancita già nelle leggi romane, riprodotta quindi in tutte le successive legislazioni e che nel nostro cod. di proc. civ. al cap. I, tit. II, è riferita come una delle tre grandi fonti della competenza cui è quindi destinata la intiera sezione III di quel capo intestato appunto *Della competenza per connessione e continenza di causa*, come le due prime sezioni furono destinate l'una alla competenza per materia e valore, e l'altra alla competenza per territorio. »

(2) 22 aprile 1879, FROLA, loc. cit., p. 78-9.

(3) Corte Conti 14 dicembre 1880. *BETR.* 1831, III, 18. Cass. Roma 22 gennaio 1878. *BETR.* 1878, I, 146. 2 febb. 1878. *Legge* 1879, II, 258; 13 dicembre 1877. *BETR.* 1878, I, 1, p. 373.

mamente connesse, non lo è per quelle le quali, sebbene abbiano attinenze colle sue attribuzioni, sono però da queste separabili. In altri termini: la competenza della Corte è la eccezione che vuole essere tenuta nei limiti della pura necessità, quantunque questa non voglia essere troppo rabbinicamente intesa.

105. Appartengono a questo genere di questioni le cosiddette questioni di Stato. Esse sono affatto distinte dalla materia dei conti e devono avere giudice diverso, la autorità giudiziaria. Non concorrono infatti i motivi che abbiamo veduto suffragare la esistenza della Corte dei Conti. La competenza è assai maggiore in quella che in questa; lo Stato non può essere danneggiato, perchè sul conto dovrà sempre pronunciare la Corte, e d'altra parte le questioni in discorso non sono così intimamente connesse colle attribuzioni della Corte, perchè queste non possano svolgersi senza che conosca di quelle.

Va bene che le questioni di Stato non si scioglierebbero che in rapporto al conto e non in via generale, ma ci pare questa una cosa già abbastanza rilevante per se stessa!

Del resto ciò che noi sosteniamo è cosa così manifesta che nella Camera non si volle sancire espressamente perchè creduta superflua.

E di vero, gli on. Bercea e Massa avevano proposto il seguente emendamento: « Gli eredi dell'agente sono soggetti alla giurisdizione della Corte. Quando nasce controversia sulle qualità ereditarie spetta al Tribunale di circondario di pronunciare sulla medesima. In questo caso sarà sospeso il giudizio della Corte finchè siasi pronunciato irrevocabilmente sulle eccezioni. »

Il Martinelli relatore osservò: « La Commissione crede quest'articolo superfluo e perciò non l'accetta; »

essa crede che la legge comune provvede all'uopo e che l'esempio di tutte le legislazioni ci debba confortare a lasciare questo punto della legge così come è, non potendo nascere alcun dubbio intorno alla vera competenza di una Corte dei Conti per ragione di materia..... La sua competenza è ristretta al giudizio sui conti degli agenti della pubblica amministrazione; noi siamo perfettamente d'accordo e non ci sembra possibile una diversa interpretazione. » Uguali dichiarazioni faceva il Ministro delle finanze, Sella (1).

La giurisprudenza nostra si attenne a questi principii (2), i quali sono pure seguiti in Francia (3). E sotto le leggi napolitane il Roëco insegnava. « Le questioni relative alla qualità di erede beneficiato, ovvero all'accettazione o rinunzia dell'eredità dei contabili sono di competenza esclusiva dei Tribunali civili » (4).

105 bis. Si è fatta più volte la questione se la Corte dei Conti sia competente a pronunciare sulla risoluzione del contratto domandata dagli esattori, che anche essi, come vedemmo, sono sottoposti alla sua giurisdizione per il loro conto (5).

Pare a prima giunta che no perchè essa debbe

(1) *Atti cam.* Sez. 1861-3, p. 3129, col. I.

(2) Cassaz. Roma, 8 marzo 1831, BETTINI, 1881, 118-9.

(3) CORMENIN, loc. cit., p. 244-5. V. pure le ordinanze da esso citate. FOUCART, *Précis de droit public et administ.*, p. 283-4; *Ib.*, *Eléments de droit pub. et adm.* III, p. 360; DALLOZ, *Rép.* V. cit., n. 36.

(4) Loc. cit., p. 466.

(5) Rispose negativamente la Cassaz. Romana, 19 dicembre 1877. Legge 1878, II, 78. BETT., 1878, I, 1, 519. V. MANTELLINI, loc. cit., p. 118. In seguito, con decisione 30 aprile 1878, parve cambiare giurisprudenza. Legge 1879, II, 238.

giudicare i contabili e non chi contesta di essere tale e quando essa scioglie la controversia suppone che sull'essere o non contabile non vi sia alcun dubbio. Ora chi domanda la risoluzione del contratto domanda di non più essere contabile e può avervi ragione perchè le cose così esigano. — Tuttavia non poche volte la richiesta risoluzione del contratto dipende da fatti che influiscono in qualche maniera sul conto. Per es.: se essa venga provocata dalle misure prese dal Prefetto in virtù degli art. 18, 86, 96 della legge 20 aprile 1871, non può negarsi la competenza della Corte, perchè è essa giudice della idoneità della cauzione (n. 79) e di quanto doveva o meno versare nella cassa il percettore delle imposte.

Quando invece la domanda di risoluzione non dipenda da fatti che influiscano sul conto, è compito dell'autorità giudiziaria decidere. Così fu pronunziato che sulla domanda di risoluzione del contratto fatta dagli esattori, i quali già avevano versato le somme dovute allo Stato, essendo responsabili del non riscosso per riscosso, e che si videro tolta la via di farsi rimborsare dai contribuenti perchè a questi il Governo aveva concesso proroghe al pagamento, dovessero decidere i Tribunali ordinarii.

Tale essendo la maniera colla quale si deve sciogliere la questione relativa alla risoluzione del contratto, si capisce come secondo i casi la Cassazione romana abbia risposto ora in un senso ora in un altro, senza contraddirsi, come sembra credano illustri scrittori di diritto amministrativo (1).

106. Diciamo qualche cosa del procedimento. Prima regola si è che la Corte esamina il conto tutto intiero e non parti separate di esso. Ciò risulta dal-

(1) DE GIOANNIS, loc. cit., III.

l'art. 63 della legge 22 aprile 1869, dove dicendosi che in caso di deficienza si può pronunciare *anche prima del giudizio sul conto* si manifesta che la norma generale è la contraria. D'altronde altrimenti procedendosi si perderebbe troppo tempo, ed il Magistrato non potrebbe pronunciare con sufficienti lumi, o almeno sarebbero molto minori. Del resto la giurisprudenza è in questo senso (1), sebbene si trovi qualche sentenza in senso opposto.

Unica eccezione da ammettersi si è quella appunto accennata nell'anzidetto art. 63.

107. Il giudizio è iniziato o dall'agente che presenta il conto o dal Pubblico Ministero nei casi di cessazione dell'agente dall'ufficio, di deficienza, di ritardo a presentare i conti. In questi casi con decreto della Corte si fissa un termine all'agente per presentare il conto. Se non obbedisce è condannato ad una pena pecuniaria, di cui diremo in seguito, e se tuttavia si mantiene ricalcitante, il conto per decreto della Corte, ad istanza del Pubblico Ministero, è fatto compilare a spese dell'agente.

108. Il regolamento (art. 10-18) indica come si deve procedere nell'esame dei conti.

109. Le decisioni devono essere notificate agli agenti; e per mezzo dell'usciera giudiziale, poichè la legge dice che le notificazioni devono essere fatte in conformità delle leggi civili (art. 37) (2).

È questa una garanzia per la tutela dei diritti dei contabili verso lo Stato, diritti che così sono equal-

(1) Corte dei Conti, 17 giugno 1873, *Legge*, 1873, II, 291; 28 dicembre 1875, *ib.*, 1876, II, 194. DE-GIOANNIS, *loc. cit.*, paragrafo 1350.

(2) Corte dei Conti 2 luglio 1878; *Legge*, 1879, II, 10. È cosa ritenuta anche in Francia: DALLOZ, *Répert.*, V. *cit.*, n.

mente protetti che quelli i quali si esperiscono davanti l'autorità giudiziaria.

110. Contro le decisioni della Corte è ammessa, senza che sospenda l'esecuzione, l'opposizione, nei casi però vi sia stata legale contumacia ed il contabile non abbia potuto difendersi, come ritenne la Corte dei Conti (1) e risultò dalle discussioni fattesi nella Camera (2).

111. Il procedimento è segnato dagli art. 19-34 del regolamento. La sentenza è pronunciata a maggioranza assoluta di voti (art. 8 della legge).

I giudizi sui conti come quelli sulle pensioni sono pubblici (art. 39 e 11). Non staremo qui a parlare dei vantaggi della pubblicità, di questo fortunato principio dei liberi Governi e fattore importante della giustizia. Faremo solo osservare che in simili maniere la Corte è assimilata ai Tribunali ordinari, e d'altronde abbiamo detto che dessa è un vero Tribunale, non eccezionale, ma solo speciale. Il contabile può eleggersi un difensore.

112. Nel caso poi d'appello dalle sentenze dei Consigli di prefettura si seguono le norme degli articoli 35-48, ed è da avvertire che il termine di 30 giorni per appellare è perentorio. Tale è la giurisprudenza della Corte dei Conti (3).

113. Quali norme e quali leggi dovranno regolare la Corte nella pronuncia delle sue decisioni? Potrà sciogliere le controversie come le pare e le piace, oppure dovrà seguire la legge, come seguire la devono i magistrati tutti, appartengano pure alla Corte

(1) 1° giugno 1880. BETTINI, 1880, II, 147. V. anche 22 marzo 1879, *ib.*, 1879, II, 50.

(2) *Atti Cam.*, Sess., 1861-3, p. 3121-2.

(3) 31 ottobre 1876; 2 luglio 1878, DE GIOANNIS, *loc. cit.*, § 1364. FROLA, *I conflitti di esazione del denaro pubblico...*, Torino, 1882, p. 89-90.

di Cassazione? È certo che sì. Qualche dubbio però può nascere sulla specie di legge che le debba essere norma. Ma ove bene si consideri, le cose riescono chiare e limpide. Anzitutto sarà suo preciso dovere di rispettare la legge ed il regolamento che la istituivano ed organizzavano (1). Quando questi non provvedano, essa debbe ricorrere ai principii generali del diritto, alle altre leggi esistenti e specie ai codici, sanzione di quei principii.

Prende in essi la regola, lascia la eccezione, e quei precetti, e quelle istituzioni che sono motivate da particolari circostanze; così non ammette la perenzione d'istanza, benchè sancita dalla procedura civile (2) e può pronunciare *ultra petita* (3). Perocchè il tutto si intende per quanto si confà colla sua indole, carattere e mandato.

Entro tali limiti non è in sua facoltà o arbitrio, ma deve imprescindibilmente seguire le leggi. Ed operando diversamente le viola. Ma d'altra parte siccome per tali violazioni non è stabilita alcuna sanzione, così il suo pronunciato è insindacabile, ed è, all'occorrenza, esecutivo, basta non pecchi di incompetenza o di eccesso di potere, come vedremo più oltre (4).

114. Le sue decisioni sono vere sentenze: le quindi producono ipoteca a norma dell'art. 1670 del codice civile (5).

(1) Corte dei Conti 1° giugno 1830, *BETTINI*, 1880, II, 147.

(2) Corte dei Conti 29 giugno 1880, *Legge*, 1880, II, 144 o 332. *BETTINI*, 1880, II, 51.

(3) *DE Fooz*, loc. cit., p. 216.

(4) Consulta Cass. Torino, 7 gennaio 1869; *Ann.*, III, I, 49, Corte dei Conti, 1° giugno 1880; *Legge*, 1880, II, 332, 21 maggio 1880; *ib.*, 1880, II, 289; Cons. di Stato.

(5) *DALLOZ*, *Rép.* V. cit., n. 46, *FOUCART*, *Elém.*, III, p. 372.

115. Non provvede all'esecuzione dei suoi pronunciati, le spetta però esclusivamente l'interpretazione di essi; il che è voluto dai motivi stessi che determinarono la sua esistenza. Perocchè se i giudici ordinari nel mandare ad esecuzione le sue sentenze potessero interpretarle, si verrebbero ad arrogare quella competenza che la legge al Magistrato dei conti solo ha voluto attribuire.

116. Le decisioni sono definitive e non si pensò tampoco ad accogliere l'avviso di coloro i quali in Francia sostennero il doppio grado di giurisdizione anche per l'esame dei conti (1).

117. Sono ammessi la revocazione ed il ricorso per annullamento (che non sospendono *mai* l'esecuzione).

La revocazione in caso: *a*) vi sia stato errore di fatto o di calcolo; *b*) per l'esame di altri conti, o per altro modo si sia riconosciuto omissione, o doppio impiego; *c*) si siano rinvenuti nuovi documenti dopo pronunciata la decisione; *d*) il giudizio sia stato pronunciato sopra documenti falsi. Negli ultimi tre casi si può ricorrere in revocazione scorsi tre anni, solo nei 30 giorni che susseguono alla ricognizione o scoperta dei fatti in essi casi enunciati, salvi gli effetti della prescrizione trentennaria. Il giudizio di revocazione deve sempre essere preceduto da deliberazione della Corte sull'ammissione del ricorso. La revocazione poi può essere domandata anche dal Pubblico Ministero (2), e può aver luogo eziandio d'ufficio. Durante le discussioni parlamentari pareva a molti che dovesse

(1) DALLOZ, *Rép. V. cit.*, n. 13. V. anche il sistema di IACOMI, *Science des finances*, trad. JOUFFROI. Leipzig e Paris, 1841, II, § 1325.

(2) Poichè la legge parla di Pubblico Ministero si deve intendere escluso il Direttore del contenzioso finanziario. Consiglio di Stato, 28 febbraio 1871.

bastare il ricorso concesso al Pubblico Ministero; ma si votò l'articolo per non impedire alla Corte che nel corso dei suoi lavori si avvedesse di errori commessi in conti precedenti, la facoltà di correggerli. La revocazione deve essere pronunciata in contraddittorio dell'agente contabile.

Il codice di proc. civ. all'art. 494, n. 3, trattandosi di nuovi documenti, esige per la revocazione che non si siano potuti presentare prima per fatto della parte avversa. Osserva a questo proposito il Rocco: « I giudicati contabili hanno a fine di assicurare l'esatta amministrazione del pubblico denaro e non hanno bisogno per proferirne di un rito così rigoroso come quello dei collegi civili, e ogni documento bastevole a fare riconoscere la legittimità e la regolarità dell'operato di un contabile dello Stato è sufficiente a fare rivocare un giudizio già proferito » (1).

La revocazione della decisione non ha effetto che per la parte del conto dichiarata erronea e per la conseguente rettificazione (art. 46) (2). Certamente però che la Corte per avere una precisa ed esatta conoscenza del punto attaccato potrà esaminare il conto anche in tutte le sue parti, ma solo per lo scopo di meglio illuminarsi (3).

Di regola generale, e salve speciali circostanze, pronunciatosi una volta su un ricorso per revocazione non è più possibile un secondo ricorso sullo stesso oggetto (4).

117 bis. La revocazione è ammessa dalla giuris-

(1) Rocco, loc. cit., p. 517-8.

(2) Corte dei Conti, 1° giugno, 1880, BERTINI, 1880, II, 147.

(3) DALLOZ, *Rép.* V. cit., n. 50.

(4) Corte dei Conti, 7 giugno 1881, BERTINI, 1881, III, 115. V. pure PASINI, loc. cit., ove la cosa è bene spiegata.

prudenza anche per il Consiglio di prefettura colle norme stesse che regolano la revocazione per la Corte dei Conti (1).

118. Contro i giudizi della Corte è pure ammesso il ricorso per annullamento. E lo si capisce con molta facilità. Per quanto essa debba essere indipendente, non deve tuttavia essere onnipotente; vi vuole un rimedio contro i suoi errori.

Il male si è che fu sancito il ricorso semplicemente per incompetenza o eccesso di potere. Non si contemplò la violazione delle forme sostanziali e della legge. Eppure quanto non è ciò importante! Come, basta che la Corte stia nei limiti della competenza assegnatale dal legislatore, del resto può arbitrare nel modo che le talenta, può applicare la legge a rovescio, ed anche quando l'errore di diritto sia patente, nulla le si potrà ridire?

La Commissione del Senato aveva aggiunto nel suo progetto: *per violazioni delle forme sostanziali della legge*. Venuta la cosa alla discussione, fu subito da essa abbandonata. Si disse che siffatto allargamento del ricorso sarebbe stato fomite di inconvenienti, che le liti si sarebbero infinitamente protratte.

Ma perchè alcuni avrebbero potuto abusare del mezzo, lo si deve togliere a tutti? Anche nei giudizi ordinati si può ricorrere alla Cassazione e senza alcun fondamento per violazione della legge, e dopo avere difatigata la giustizia con un appello. Eppure nessuno ha mai pensato seriamente a togliere i vari gradi di giurisdizione. E si noti che il ricorso non sospende l'esecuzione, cosicchè lo Stato non ricave-

(1) Corte dei Conti 22 marzo 1881; 1° giugno 1880. BERTINI, 1881, III, 81, 1880, II, 147.

rebbe alcun danno dalla pertinacia ed anche dalla temerarietà nelle liti, dei contabili.

Tuttavia forse allora si imponeva troppo la considerazione per poterla trascurare, che giudice dei ricorsi per annullamento era il Consiglio di Stato; e pareva che si concedesse già molto coi ricorsi per incompetenza ed eccesso di potere. Non era normale e consono, se anche si vuole, a ragione che un Magistrato, sebbene di pari grado, ma tuttavia molto meno indipendente, rivedesse i suoi giudizi.

Ora però che le cose sono cambiate e che colla legge del 31 marzo 1877 si sono chiamate le sezioni della Cassazione Romana a pronunciare sui ricorsi per annullamento, si dovrebbe pure cambiare sistema.

Avvertiamo che il Depretis nei suoi progetti già citati e specialmente in quello sulla istituzione della Corte dei Conti all'art. 3 ammetteva il ricorso anche per violazione delle forme o delle leggi.

119. Legittimato il ricorso contro la decisione del supremo Consesso finanziario, bisogna vedere chi ne debbe essere giudice. Varii sistemi si presentano e si presentavano all'epoca della discussione della legge: I. la stessa Corte dei Conti, ma a sezioni unite; II. la Cassazione; III. il Consiglio di Stato.

120. Il primo non mancò di molti e valenti sostenitori, specie prevedendosi che altrimenti i ricorsi si sarebbero deferiti al Consiglio di Stato. Fu scartato. E difatti serie sono le obiezioni che gli si fanno. Anzitutto come provvedere pel caso in cui la Corte già in primo grado avesse pronunciato a sezioni unite? Eppure la cosa è possibile, non fosse altro perchè l'art. 7 della legge dà facoltà al presidente di fare deliberare a sezioni unite quando lo creda opportuno. D'altra parte come si può con fondamento sperare che un Corpo riconosca i proprii errori? È vero che

si propose escludere i membri che hanno preso parte alla prima deliberazione, ma sta sempre quello stimolo potentissimo che è lo spirito di corpo, e i consiglieri che votarono la sentenza denunciata sono in continua comunicazione cogli altri membri della Corte che dovrebbero pronunciare a sezioni unite e sanno ed hanno mezzi di ridurli facilmente nel proprio avviso. Un corpo allora solo può rivedere i propri pronunciati che si tratti di errori materiali, come si pratica per la revocazione.

Tuttavia il Depretis, nel progetto citato, toglieva la cognizione al Consiglio di Stato e la deferiva alle sezioni unite della Corte dei Conti. Stabiliva però in pari tempo che la prima deliberazione sui conti non potesse mai farsi a sezioni unite. Era scusabile, se non meritava elogi, in vista della minore indipendenza del Consiglio di Stato.

121. Il secondo sistema fu subito abbandonato, perchè unanime fu la domanda: « Ma quale fra le diverse Corti di Cassazione? » Non restava che il terzo, sebbene neppure il Consiglio di Stato non fosse unico nel nuovo Regno.

Affrettiamoci a dire che la legge del 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzione chiamava a pronunciarsi con l'al. 3 dell'art. 3 le sezioni unite della Cassazione Romana. E fu la cosa migliore per ciò che siamo venuti fin qui dicendo.

122. L'illustre prof. De-Gioannis<sup>(1)</sup> pur desiderando che in una prossima revisione sia sancito il ricorso per annullamento anche per violazione delle forme e della legge, oltrechè per incompetenza ed eccesso di potere, propone, coerentemente alla legge del 31 marzo 1877, che i ricorsi per gli ultimi motivi siano

(1) Loc. cit. § 1356.

deferiti alla Cassazione Romana come Tribunale dei conflitti e quelli per gli altri alla Cassazione ordinaria.

Comprendiamo la ragione di questo. Però non accettiamo il concetto del distinto professore. La Cassazione, secondo il principio su cui si fonda, dovrebbe essere unica. Inoltre, già per materie non poche, è la Cassazione Romana dichiarata giudice supremo per tutto il Regno. La devoluzione dei ricorsi alla Cassazione ordinaria non sarebbe nello interesse finanziario dei reclamanti. Essi hanno già tutte le carte presso la Corte dei Conti che risiede nella capitale del Regno, e probabilmente hanno già eletto un difensore che li rappresenti alla Corte dei Conti che potrebbe benissimo condurre la pratica davanti al supremo Consesso giudiziario romano.

123. Abbiamo fatto voti perchè si introducesse il ricorso per violazione della legge, ma fino a che questo voto non sia esaudito nostro dovere si è di darci una ragione della legge esistente e delle sue espressioni. Perchè, per es., essa dice incompetenza, e eccesso di potere, che differenza passa fra l'una e l'altro?

A questo proposito si fa molta dottrina e si adopra non poco studio per venire ad un concetto chiaro e ben determinato. Si cita il detto della Corte suprema di giustizia di Palermo (9 marzo 1839): « L'eccesso di potere non si avvera allorchè un giudice invade le giurisdizioni di altro giudice, nel quale caso propriamente vi è difetto di potere e si domanda incompetenza. » E le autorità di Barthe e Gasparin: « Contengono eccesso di potere quegli atti nei quali il giudice esce fuori dei limiti della sua competenza non solo, ma ancora di quelli del potere giudiziario cui ap-

partiene » (1). Concetto questo riprodotto dalla Cassazione di Roma: « Eccesso di potere si ha allorquando si pronuncia non tanto fuori dei limiti della propria competenza, quanto in una sfera di giurisdizione riservata ad altro ordine di potere. Costituiscono quindi eccesso di potere quegli atti coi quali il giudice esercita funzioni ed attribuzioni diverse da quelle assegnate all'ordine giudiziario cui appartiene » (2).

A noi pare che il concetto espresso dalle autorità sopra ricordate resti limpido e senza ombra di dubbio quando si pensi alla natura e al carattere che ebbe in antico la Corte dei Conti, e all'indole che le si volle dare nei tempi moderni. In antico essa partecipava alla amministrazione attiva e per poco si ebbe paura ciò succedesse di bel nuovo nei tempi presenti, ed abbiamo veduto quello che il Thiers (n. 13) scriveva intorno alla discussione fattasi al Consiglio di Stato francese per l'organizzazione della Corte dei Conti (3). In Italia e per ovviare i medesimi inconvenienti e molto più perchè trascinati dall'esempio francese, benchè nella fattispecie quella legge ammettesse i ricorsi per violazione delle forme e della legge, si accolsero le espressioni: *incompetenza* ed *eccesso di potere*.

Pertanto si dovrà ritenere esservi incompetenza quando la Corte invade il campo riservato al potere giudiziario ordinario, eccesso di potere quando si ingerisce negli atti di amministrazione o facendo rego-

(1) MANTELLINI, loc. cit. p. 225. V. anche la pag. 100 in nota.

(2) Cass. Roma, 13 gennaio 1880, *Legge* 1880, II, 416. BERTINI, 1880, I, 430.

(3) V. anche MARTINELLI nella sua *Relazione, Atti Cam.*, Sess. cit., p. 3012, col. II.

lamenti, o proibendo qualche atto, o comandandone qualche altro (1).

124. Contro i giudizi della Corte sulle pensioni non fu mai ammesso dal Consiglio di Stato il ricorso (2). E per vero tale si poteva credere la volontà del legislatore. Perocchè nella discussione alla Camera, il dep. Salaris ed il dep. Mancini avevano ambedue presentato un progetto nel quale la cosa era sancita espressamente (3). Furono ritirati, ma molto probabilmente più perchè ritenuti superflui che per altro.

Inoltre nell'articolo 11 sta scritto *definitivamente*: « Quando si è detto *definitivamente*, affermava il relatore Martinelli alla Camera, si è dimostrato che non ci può esser un ulteriore ricorso » (4).

Il Mantellini (5) opina che dopo la legge 31 marzo 1877 e per le espressioni sue nell'alinea 3<sup>a</sup> dell'art. 3, si debba ammettere il ricorso anche in materia di pensioni.

Ciò pare anche a noi, perchè ivi si parla in genere delle autorità amministrative senza fare distin-

(1) Una buona e chiara definizione la dava Henrion de Pansey: « Un giudice può eccedere i suoi poteri..... o usarne incompetentemente. Il giudice eccede suoi poteri quando oltrepassando i limiti della autorità giudiziaria entra nel dominio di un altro potere..... Usa *incompetentemente* del suo potere quando statuisce sopra un affare la di cui cognizione appartenga a un altro Tribunale..... La nostra Costituzione non conosce che tre poteri: il potere legislativo, il potere amministrativo, considerato come formante un ramo del potere esecutivo, e l'autorità giudiziaria. » *De l'autorité judiciaire en France*. Bruxelles 1830, p. 259.

(2) V. fra gli altri, 8 luglio 1876, *Rivista Amm.*, 1877, pagina 379-80.

(3) *Atti Cam.*, Sess. cit., p. 3122-3.

(4) *Atti Cam.*, Sess. cit., p. 3125, col. III.

(5) *Loc. cit.*, p. 99-100.

zione di sorta. D'altronde è consono ai mutamenti sopravvenuti nella legislazione. Prima infatti non si ammetteva il ricorso contro i giudizi sulle pensioni, perchè si aveva più fiducia nella indipendenza della Corte dei Conti che nel Consiglio di Stato.

124 *bis*. Il ricorso alla Cassazione è regolato dalle stesse norme che gli altri ricorsi, e quindi fu ritenuto necessario il deposito della multa (1).

124 *ter*. In caso la Sezione della Cassazione romana annulli la decisione della Corte, questa è chiamata di nuovo a deliberare; procede colle forme prescritte per i giudizi di prima ed ultima istanza; ed è tenuta ad uniformarsi alle massime di diritto stabilite dalla Cassazione.

125. Contro i giudizi dell'alto consesso finanziario oltre i mezzi dell'opposizione, della revoca e del ricorso per annullamento non ne è ammissibile alcun altro. E quindi neppure la opposizione del terzo.

Infatti nel diritto comune per l'accoglimento di questa è necessario che il terzo abbia sofferto qualche nocumento nel giudizio vertito fra altre persone.

Nei giudizi civili si contende del mio e del tuo e quello che il Magistrato, sciogliendo la controversia fra me e te, può dichiarare spettare a me o a te, può nel fatto giuridicamente e secondo la legge appartenere ad un terzo che in siffatto modo viene pregiudicato. Nel tema dei conti questo mai può avvenire. Perchè la controversia si aggira sul quanto doveva riscuotere e versare nelle casse dell'Erario il contabile; e ciò che si ha da riscuotere può solo appartenere allo Stato. Inoltre bene osservava il Rocco (2): « ..... agli atti di un agente dell'ammini-

(1) Cass. Roma, 9 dicembre 1881, Berr. 1881, I, III, p. 73.

(2) Loc. cit., p. 513.

strazione nell'esercizio della missione ricevuta, non può mai andare congiunto il diritto di qualsiasi persona, avvegnachè le relazioni che uniscono un pubblico ufficiale al Governo sono indivisibili e non possono scindersi e recare danneggiamento al diritto altrui, e però i giudicati contabili non pregiudicando coloro che non vi hanno avuto parte non può convenire contro essi le opposizioni del terzo » (1).

126. La Corte non ha vera giurisdizione penale. Ma quando l'agente non vuole presentare il conto anche dopo che è stato invitato con decreto del consesso (n. 107) ed è spirato il termine fissato, essa può, ad istanza del Pubblico Ministero, e sentito l'agente medesimo, condannarlo ad una pena pecuniaria non maggiore della metà degli stipendi, degli aggi, e delle indennità al medesimo dovute, e quando esso non goda di stipendi, di aggi o di indennità, può condannarlo al pagamento di una somma non maggiore di lire 2,000. Può anche secondo la gravità dei casi proporre al Ministero da cui dipende la sospensione ed anche la destituzione (art. 36).

Se nell'esame del conto la Corte osservi che siano ad alcuno imputabili atti di concussioni, di frode, o di falsificazione, nè riferirà col mezzo del procuratore generale al Ministero di grazia e giustizia ed a quelli da cui dipende l'amministrazione o l'agente, affinchè si proceda, secondo le leggi, per la punizione del reo (art. 38).

È questa l'ultima reliquia della sua giurisdizione penale.

(1) Nello stesso senso V. CORMENIN, *Questions de droit adm.*, V. *Cours-des Comptes*, p. 245. FOUCART, *Éléments.....*, III, p. 369, DALLOZ, *Rép.*, V. cit., n. 39 e 49. DE FOOZ, loc. cit., p. 713, in nota.

## CAPITOLO II.

### **Composizione della Corte dei Conti.**

127. Le indagini che si presentano al nostro esame sotto questo capo sono relative all'unicità della Corte, alla designazione di chi ne deve nominare e revocare i membri, alla maniera con cui la stessa deve essere organata.

128. In quanto alla unicìtà della Corte, basterà dire poche parole. Essa è necessaria perchè i conti che devono rendere i vari agenti, potendo riferirsi e riferendosi nel fatto molte volte a diverse provincie, anche fra loro non poco distanti, se fossero instituite più Corti non si saprebbe a quale di esse rendere i conti, e se si dovessero rendere a tutte, ciò non ne deriverebbe che una inutile perdita di tempo e confusione non poca.

Ne verrebbe ancora la diversità della giurisprudenza, quando non si tratta che dei conti di un'amministrazione unica, benchè vasta, quale è quella dello Stato. E l'amministrazione, come i suoi agenti nel loro proprio interesse, ha bisogno di norme certe, sicure, non oscillanti che la guidino nella moltitudine degli affari.

Inoltre avvertiva il Carrè (1): « All'epoca della elaborazione della legge del 1807 si ebbe ad esaminare se la giurisdizione in materia dei contabili si sarebbe conferita a più Corti stabilite come le Corti d'appello sui diversi punti del Regno, ma si considerò che le autorità investite di quella giurisdizione avrebbero

(1) *Compét.*, II, p. 740. DALLOZ, *Rép.*, *loc. cit.*, n. 10.

rapporti giornalieri e necessari con il pubblico Tesoro e le altre parti della amministrazione che possono illuminarla e facilitare le loro ricerche sopra la gestione dei contabili.... Allora la questione sulla unicità o la molteplicità della Corte dei Conti fu facile a risolversi. »

Presso i nostri vicini vi avevano prima della rivoluzione varie Corti dei Conti, ma, come abbiamo veduto, si lasciavano sussistere perchè diverse provincie avevano bilancio separato da quello dello Stato.

In Italia poi ove, insieme alla revisione dei conti, appartiene alla Corte eziandio il controllo preventivo sulle spese, non si saprebbe davvero come la si potrebbe dividere.

Per tutte queste ragioni appena costituito il nuovo Regno si pensò subito ad una unica Corte e perchè per il 1862 la nuova legge non poteva ancora essere discussa nelle due Camere e sanzionata dal Re, si credette tuttavia opportuno, tanto era il momento della cosa, di affidare provvisoriamente le mansioni della Corte italiana a quella che sedeva in Torino.

129. Dovremmo ora venire alla seconda questione ed esaminare da chi devono essere nominati i membri. È però opportuno che prima investighiamo quale sia il suo vero carattere. Perocchè gli scrittori, e specialmente i francesi, discutono se essa appartenga all'ordine giudiziario od all'amministrativo. Parecchi, fra cui il Macarel (1) ed il Dufour, propendono in quest'ultimo senso. Dicono che la medesima non pronuncia vere sentenze, ma decisioni giuridiche; che non estende la sua competenza fuori dell'amministra-

(1) *Cours....*, II, p. 743-5. V. anche SERRIGNY, *Traité de l'organisation et de la compétence en matière admin. dans leurs rapports avec le droit civil*, Paris, 1842, II, 397-8.

zione, limitandosi a sciogliere le controversie fra il Governo ed i contabili; che non dipende dal Ministero di grazia e giustizia, sibbene da quello delle Finanze. Altri vanno in contrario senso. La maggior parte, fra i quali il De Gerando (1) ed il Laferrière (2), affermano essere essa di natura mista.

Noi facciamo una distinzione. O si prendono solo di mira le attribuzioni giudiziarie, come pare facciano il Macarel ed il Dufour, e sotto questo speciale aspetto è un vero Tribunale, nulla affatto rilevando al proposito che le controversie le quali essa scioglie si agitano fra persone che appartengano all'amministrazione, e che essa dipenda dal Ministro delle finanze anzichè da quello di grazia e giustizia.

Oppure la si considera, come del resto è dovere, nel complesso delle sue incombenze, ed allora non si può non riconoscere la giustezza dell'avviso del De Gerando e del Laferrière. La Corte quindi ha un carattere in parte politico, in parte amministrativo ed in parte giudiziario.

Invece il Tango (3) nel già citato e molto pregevole suo lavoro riguarda la Corte come un vero corpo giudiziario perchè giudicante dei conti, e le altre sue attribuzioni considerando come accessorie quali presso i giudici ed i corpi giudiziari « gli atti che si riferiscono ad una azione tutelare, alla preparazione di elementi probatori e non importino esercizio di attribuzioni contenziose. » Egli afferma che se la divisione dei poteri risponde a diverse attitudini e tendenze, in teoria tutti i poteri concorrono allo stesso

(1) *Instituts de droit admin. français*, Paris, 1842-6, V, n. 2099.

(2) *Cours....*, I, p. 223.

(3) *Arch. jur.*, X, p. 327-9.

scopo, il benessere della società e la guarentigia dei diritti... epperò considera la Corte piuttosto che nelle sue attinenze col Parlamento o col potere esecutivo, come interprete della legge.

A noi pare che, pur ammesso sovrana sia la legge, che tutti i poteri dello Stato debbano essere armonici tra di loro perchè essa legge sia rispettata, tuttavia la diversità dei poteri e delle mansioni, costituita appunto per la buona esecuzione della legge, non si possa negare. Ora è un fatto che al Parlamento soprattutto ed in questo specialmente alla Camera dei Deputati debba appartenere la cura delle finanze, e quindi la sua maggiore ingerenza nella esecuzione delle leggi che riflettono la finanza che non nelle altre.

130. Triplice essendo la natura della Corte, nello sceglierne i membri, si dovrà aver riguardo a questo triplice aspetto.

Epperò ci parrebbe conveniente che nella nomina intervenissero le due Camere ed il potere esecutivo, in un modo a stabilirsi (1), nel quale però fosse assicurata all'Assemblea dei deputati quella maggior deferenza che le leggi costituzionali le accordano relativamente al regolamento delle imposte.

Si potrebbe per avventura dubitare che affidandosi

(1) Durante la elaborazione della legge furono proposti e discussi nel seno della Commissione e nella Camera, il sistema col quale una Commissione composta dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati e di alcuni Senatori e Deputati avesse formato una lista per le nomine a farsi; e l'altro che i membri della Corte fossero nominati con decreto reale dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri, col parere conforme di una Commissione composta dei Presidenti e vice-Presidenti delle due Camere. *Atti Cam.*, Sess. citata, p. 3011, col. I; 3015, col. II; 3093 e seg.

tale ingerenza al Parlamento non ne restasse pregiudicato il diritto del potere esecutivo, il quale fosse obbligato a rimettersi e lasciar fare alle Camere. Ma sarebbe un timore gratuito. Non entra qui in giuoco la Corona, vi è il Ministero responsabile, ed esso saprà stralciare dalla lista quei nomi che non gli garbino e si verrà finalmente ad un punto nel quale l'accordo sarà stabilito. E praticamente succederà questo, che le due Camere e le loro Commissioni prima di pubblicare la loro lista faranno dei passi presso il Governo e decreteranno le loro proposte quando saranno sicure dell'appoggio di questo; il quale d'altronde di fronte al diritto del potere legislativo ed alla valida difesa e tutela di esso da parte del Parlamento si guarderà bene dal proporre ingiuste pretese.

Nè può arrestare il dubbio che il metodo proposto riesca a selezione di persone che sebbene benevise all'una parte e all'altra, ed anzi appunto per questo sieno poco capaci. Perocchè il Parlamento che si vuole sempre supporre vigile custode dei suoi diritti sceglierà quelle persone che essendo probe, dotte e capaci sapranno e potranno fare opposizione al Governo.

E neppure l'altro, che il sistema sia inutile perchè il Ministero provenendo dalla maggioranza, e questa in sostanza nominando i membri della Corte, riusciranno quelli desiderati dal potere esecutivo. Che anzi sarà forse peggio, perchè col metodo attuale il Ministero può essere chiamato a sindacato dalla Camera per le nomine cattive fatte, non lo potrà nel proposto. Rispondiamo anzitutto che nulla vieterebbe ove i membri si facessero proporre da speciali Commissioni nelle Camere, fosse in esse Commissioni la minoranza rappresentata. Ad ogni modo il suo voto non manca di avere una certa influenza. E poi vi è il Senato che

in mezzo alle lotte parlamentari sa pur conservarè la debita serenità e farsi vindice e custode dei molteplici e multiformi interessi pubblici. Inoltre non è crederci che la maggioranza, specialmente per la legge del bilancio, faccia sempre un sol corpo ed un'anima sola col Ministero. Il che sarebbe contraddetto dalla esperienza.

Noi perciò non vediamo difficoltà ad accogliere il proposto sistema, tanto più che l'interesse si dice avere il potere esecutivo nella nomina dei membri della Corte vuole essere bene inteso.

Infatti per quanto riguarda le attribuzioni costituzionali, il suo intervento fa a pugno con esse; per le altre la sua ingerenza in qualche modo è legittimata, ma abbiamo veduto che non gli si può lasciare quella libertà che gli si concede in genere nella esecuzione della legge, per salienti motivi.

Dovendosi i membri nominare con intervento delle due Camere, essi non potranno essere a vita. Ciò sarebbe in contraddizione col sistema e potrebbe darsi che la assemblea attuale dovesse soffrire dei consiglieri che essa non creda indipendenti e che forse non lo sono, perchè eletti da una Camera poco curante della sua dignità, dei suoi privilegi e degli interessi del paese.

Il che non può elevare difficoltà e far nascere dubbii quanto alle attribuzioni costituzionali; quanto alle altre alcuno potrà per avventura avvertire non essere bene e convenevole che la Corte sia così tutto d'un tratto rinnovata; che non sieno mantenute le tradizioni della amministrazione da uomini nuovi; e più, che uomini pratici, che bene conoscono la loro partita, siano sostituiti da altri che anche supposti dotti egualmente, il che una gran parte delle volte non è, non hanno maneggio alcuno degli affari che devono trattare. E che quando incominciano

ad averlo sono subito tolti via per il rinnovarsi della Legislatura.

Questa obbiezione non manca di risposta. Non vogliamo invocare l'esempio del Belgio. Ma si deve ritenere che si riconosce il ricordato diritto al Parlamento non perchè questo sia per fare opposizione sistematica al Governo, o mostri sempre avversità contro la precedente legislatura. Più che altro è una cautela che si esige nel suo interesse ed in quello del paese.

Perlocchè è a presumere che nelle nuove nomine una gran parte sarà fatta a coloro che già furono membri della Corte, anche per il motivo che offriranno migliori garanzie di dottrina ed esperienza. Non verranno rieletti coloro che si mostrarono meno degni dell'alto Consesso. E questo forse sarà un altro vantaggio, perchè presentemente per allontanare uno dei componenti della Corte la via è lunga ed oltremodo difficile.

E qualora la Camera si mostrasse inclinevole ad innovazioni e volesse tutto cambiare uomini e cose, senza bisogno, e con nocimento del servizio, giova pur aver in conto l'azione del Senato e del potere esecutivo che, intervenendo pur egli nelle elezioni, saprà tutelare il buon andamento degli affari.

Quello che siamo venuti dicendo suppone che i consiglieri della Corte sieno rieleggibili e tali dovrebbero essere, come abbiamo veduto lo sono nel Belgio.

Il sistema dell'intervento della Camera nella nomina era anche quello accarezzato dalla Commissione, ma il tempo stringeva, la legge bisognava fosse presto votata, non si poteva quindi fare nell'assemblea la relativa discussione che si prevedeva sarebbe stata lunga, e se non presso Deputati presso i Senatori, e

proponeva la nomina governativa qual è nella legge attuale.

Per questo sistema si invoca e si invocò dal Senato l'art. 6 della Carta fondamentale, e nei progetti del 1852 e del 1854 si diceva rendersi con ciò un omaggio allo Statuto.

Ma oltrechè se l'art. 6 volesse proprio significare che il Re solo nomina alle cariche dello Stato e vi procede senza freno e ritegno alcuno, nulla vieterebbe che conformemente ai sani principii del diritto pubblico circa le trasformazioni e le modificazioni della legge statutale, si interpretasse secondo le esigenze del pubblico servizio domandano; ed oltrechè mai praticamente non fu inteso in questo senso, giacchè sempre si richiesero varie condizioni per le nomine e promozioni nei vari impieghi, come, ad esempio, per i professori e magistrati, conviene avvertire che ben altra è la significazione da dare a quell'art. 6. Esso fu adottato per condurre a certa unità i pubblici servigi. Esso determina anche che le cariche sono affidate dal potere esecutivo, il quale per l'indole sua è meglio adatto a conoscere i meriti dei vari candidati. Però questa ragione cessa quando per la natura stessa delle cose, esso non è più adattò a fare convenientemente le nomine.

E per ultimo il potere esecutivo fa le nomine nei limiti della sua giurisdizione, ma, quando si tratta quasi di un mandato legislativo, è ancor esso che le deve fare, o non sarebbe questo distruggere lo stesso mandato legislativo?

Che del resto contro il sistema delle nomine affidato al potere esecutivo sta la considerazione inoppugnabile fatta in maniera di domanda nel Belgio all'epoca dell'elaborazione della legge del 1846: « Se la Corte dei Conti è istituita per sindacare gli atti del Mini-

stero, come mai potrà nominare egli stesso i suoi sindacatori. Meglio sarebbe dire che bisogna accrescere gli assistenti del Ministro delle finanze e lasciargli dirigere gli affari a suo talento.»

È vero che in Inghilterra per una di quelle contraddizioni che colà succedono e che non si comprendono nel continente ove tutto è simmetria, ove tutto si vuole dedurre per legittima conseguenza da principii sommi, e talora assoluti, il Comptroller è nominato a vita dalla Regina, ma abbiamo pure veduto (n. 28) che i suoi legami col Parlamento sono stretti assai.

Ad ogni modo l'art. 3 della legge è così concepito:

« Il presidente della Corte, i presidenti di sezione e i consiglieri sono nominati per decreto reale, proposto dal Ministro delle finanze dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri. »

Altri sistemi si potrebbero proporre e difatti furono attuati; parleremo solo dei principali.

Affidare la scelta al Senato, come faceva la Costituzione spagnuola del 1869 (1). Con ciò si provvederebbe forse alla indipendenza della Corte, ma si toglierebbe al potere esecutivo un'influenza che fino ad un certo punto gli spetta. Però quella che vi è più interessata, la Camera dei Deputati, sarebbe bandita affatto.

Il Senato, dopo lunga discussione, non volendo da una parte affidare le nomine al Parlamento, e desiderando dall'altra rendere efficacemente indipendente la Corte, aveva votato che i Consiglieri fossero nominati su proposta della stessa Corte.

Era un sistema non nuovo, anzi troppo antico, perchè grandemente in uso nelle nostre vecchie repubbliche e municipi, nei quali si praticò fino a questi ultimi

(1) *Ann.*... VII, 440-1.

tempi, essendo noto come fosse in vigore, prima delle riforme pel Corpo Decurionale di questa città. E' poi il sistema delle Accademie scientifiche.

Non era accettabile, come non fu accettato. Infatti, se tutelava la indipendenza della Corte, ne faceva un corpo chiuso, non aperto alle nuove idee, per quanto buonissime, ed ai nuovi bisogni dell' amministrazione.

In Senato si era anche molto discussa la nomina per parte del potere esecutivo, ma col vincolo delle categorie. Anche qui si trovò ostacolo insormontabile l'art. 6 dello Statuto. Giova avvertire che in Spagna con recente legge 3 luglio 1877 si accolse tale sistema (1).

131. La nostra legge, pur affidando le nomine al potere esecutivo, ha voluto che la Corte fosse il meno possibile da lui dipendente. E quindi ne ha dichiarato i membri inamovibili fino dal primo esercizio delle loro funzioni.

Ed ha inteso l'inamovibilità in modo assoluto e non come la legge prussiana (n. 23).

132. Per il caso poi in cui i componenti il Magistrato demeritassero e si rendessero indegni dell'alto ufficio, non essendo conveniente che decidesse lo stesso corpo, come accade per l'autorità giudiziaria, fu stabilito che « i presidenti e consiglieri della Corte non potranno essere revocati, nè collocati d'ufficio in riposo, nè allontanati in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale, col parere conforme di una Commissione composta dei presidenti e vice-presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. La Commissione è presieduta dal presidente del Senato, e conserva il suo ufficio nell'intervallo delle sessioni e delle legislature.

(1) *Ann.*, VII, 440-2.

Il parere della Commissione potrà essere provocato dal presidente della Corte e dal Governo » (1).

Il senatore Vigliani aveva proposto che il parere della Commissione potesse anche essere eccitato dal Parlamento; ed aveva ragione, perchè col metodo attuale se resta garantito il potere esecutivo contro i trascorsi del Magistrato, non lo restano le due Camere. Perocchè non è a sperare nel presidente, come rispondevano gli oppositori; esso ha più relazione e dipendenza col Ministero che non colle Camere. E tanto più si doveva accettare la proposta, inquantochè, come abbiamo sopra detto, si aveva l'esempio dell'Inghilterra ove il *Comptroller* è revocabile sopra mozione di due membri del Parlamento.

E riconoscendogli tale diritto non evvi a temere che questo troppo si immischi nella giustizia e nell'amministrazione, perchè le Camere non hanno interesse che le attribuzioni amministrative e giudiziarie sieno esercitate più in un senso che nell'altro; l'unico loro interesse è piuttosto che sieno bene, e, come si convenga, esercitate; e poi se un qualche timore si potesse concepire, i presidenti delle due Camere che compongono la Commissione parlamentare sarebbero all'uopo sicura garanzia.

(1) « Nel progetto primitivo si chiamava il presidente del Consiglio di Stato a far parte della Commissione composta dei presidenti e vice-presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. Il secondo progetto aggiungeva i presidenti di sezione del medesimo Consiglio. Ma col terzo progetto, che veniva convertito in legge, fu considerato che la Commissione rappresenterebbe in certa guisa il Parlamento e che perciò il Consiglio di Stato non poteva far parte della medesima. » Così il MARTINELLI, *Sull'ordin.* II, 93. È da avvertire che il Consiglio di Stato era rappresentato nelle analoghe Commissioni dei progetti Cavour (1852), Rattazzi (1854) ed in quella della legge del 1859.

133. Altra garanzia per l'indipendenza della Corte è quella sancita dall'art. 5: « Le nomine, promozioni e rimozioni degli impiegati della Corte e dei suoi uffici di riscontro e di revisione sono fatte con decreto reale a relazione del Ministro delle finanze, sulla proposta della Corte a Sezioni riunite. »

134. Stabilito da chi debbono essere nominati i membri dell'alto Consesso finanziario e come ne venga garantita l'indipendenza, vediamo come esso debba essere organizzato.

Ed al riguardo si presentano vari metodi:

I. *Metodo Belga.* La Corte siede e pronunzia con semplici consiglieri. Ha presso di sé impiegati che aiutano i singoli membri nello spoglio dei conti. Ma chi fa la relazione al Magistrato è sempre un consigliere. Questo sistema si presenta con seducente aspetto e pare che la Corte debba rimanere più illuminata quando le viene riferito da uno dei suoi componenti.

Ed il nostro Senato lo accoglieva, poichè aumentava di tre il numero dei consiglieri, e convenientemente il personale di segreteria, nel mentre sopprimeva i venti ragionieri.

Esaminato a fondo, scompaiono le illusioni. Sia pure un membro del Magistrato che fa la relazione, esso si farà preparare il lavoro dagli impiegati, perchè, non diremo spintovi dal desiderio di evitar la fatica, ne siamo molto lontani, ma e perchè in gran parte non la crede cosa adatta alla sua dignità e perchè sente che non è proprio la materia che fa per lui. Ed allora a che si riduce la garanzia di una relazione fatta da uno stesso dei componenti la Corte? Potrà questa essere bene illuminata da quegli il quale non fa che recitare l'opera altrui?

135. II. *Metodo francese.* I conti sono prima esa-

minati dai referendari, ciascuno dei quali, finito il proprio lavoro, ne fa relazione in quel modo che abbiamo veduto (n. 18) alla Corte. Si ha il vantaggio che questa rimane edotta di ciò su cui deve pronunciare da quello che esaminò da sè la cosa e che quindi è maggiormente in grado di rispondere alle obbiezioni che gli possono venire elevate.

Inoltre ha l'utilità di dividere il lavoro secondo la natura sua. Nell'esame dei conti infatti, due lavori si hanno a compiere: l'uno consiste in operazioni di computisteria, che richiede attitudini e studi speciali; l'altro nel confronto di queste operazioni colla legge. Sono due lavori che per l'indole propria sono l'uno diverso dall'altro e che perciò è bene siano separati ed affidati a persone diverse. E difatti sono divisi non solo in Italia, ma in Francia, in Inghilterra, in Prussia, e in altri Stati Germanici (Baviera, Gran Ducato di Baden), come lo erano negli antichi Stati italiani, Piemonte, Toscana, Napoli, cose tutte vedute a suo luogo.

136. III. *Metodo dei ragionieri*, che è quello adottato dalla nostra legge. Fanno il lavoro che compiono in Francia i referendari, ma a differenza di colà non hanno solo voto consultivo, sibbene eziandio deliberativo negli affari dei quali sono relatori. Inoltre stabilisce l'articolo 9. « Possono essere chiamati dal Presidente a supplire ai Consiglieri che siano assenti od impediti, e in questo caso hanno pure voto deliberativo. Il numero dei ragionieri non sarà maggiore di due nelle singole sezioni, nè di tre nelle sezioni riunite » (n. 138).

Si hanno in questa maniera i vantaggi che si ottengono dalla istituzione dei referendari presso i nostri vicini. Più, avendo il Ragioniere voto deliberativo si rende responsabile del voto, oltrechè esso si sente più

elevato in dignità, epperò studia con maggiore diligenza la cosa. E bene avvertiva il Rocco: « I razionali intervengono nelle sedute delle Camere e nelle sole discussioni che propongono hanno voto deliberativo. Meritamente per le nostre leggi si è dato ai razionali il voto deliberativo, a differenza di quello che è determinato in Francia, dove i referendari hanno soltanto il voto consultivo, avvegnachè essendo il loro ufficio di grande fiducia, per gli interessi del Governo conviene elevare il loro grado e dignità, per avere maggiori garanzie nell'esercizio delle loro funzioni, e poi avendo i razionali preparati ed instrutti gli affari, potranno a ragion veduta giudicarli » (1).

Due modificazioni però noi vorremmo che fossero fatte. La prima quella che si concedesse ai ragionieri la inamovibilità. La hanno in Francia i referendari e mi pare che vi sia minore ragione colà che presso di noi, perchè la posizione vi è molto meno elevata.

In secondo luogo desidereremmo che si imitasse in qualche modo la legge dei nostri vicini (n. 18) e si sancisse che ogni ragioniere fosse sorvegliato da uno o più componenti la Corte deputati *ad hoc*, i quali si sincerassero che l'esame del conto fu fatto bene. Il magistrato pronuncia sulla relazione che gli viene fatta, inoltre siamo in materia di calcoli, e questi è difficile rifare alla semplice lettura od esposizione del conto, lettura che, relativamente alla cosa stessa, non può che essere precipitata. I consiglieri sorveglianti esaminerebbero se i calcoli sono esatti, rifacendoli, almeno in parte, da loro stessi, e vedrebbero se l'impiegato ha compiuto il dover suo.

(1) Rocco, loc. cit., p. 446-7.

Non accettiamo però la proposta del Tango (1), e così che si imiti la legge napoletana in quanto disponeva che il razionale facesse prima di tutto relazione ad uno dei membri della Corte, il quale poi riesaminasse con lui il conto; che se ambedue convenissero nel risultato, si pronunciasse la condanna od il discarico, senza necessità di portare la cosa al Magistrato e solo a questo si dovesse ricorrere, quando tra il razionale ed il consigliere vi fosse dissenso.

La proposta favorirebbe la pronta spedizione dei negozi; la quale è ancor essa una grande esigenza della pubblica amministrazione. Ci sembra tuttavia, vi sarebbe a paventare che il consigliere molte volte per levarsi la noia di tanti riscontri ed anche, se si vuole, perchè sollecitato da altri negozi, lasciasse fare il ragioniere, cosicchè l'accordo si verificherebbe molto più sovente di quello che verificare si dovrebbe.

137. A questo punto verrà forse in mente ai nostri lettori una istituzione che già abbiamo veduta in altri paesi, in Piemonte, in Toscana, in Napoli, sebbene con altro nome, in Francia, ed anche in Inghilterra (*Junior examiners*), gli uditori.

Essi corrispondono al bisogno che sente l'istituto della Corte di avere per suoi ufficiali persone pratiche e bene sperimentate nei compiti che le sono affidati. L'uditorato è già presso la Magistratura, ma nel caso nostro forse è più necessario che in quella, appunto per la specialità delle mansioni della Corte stessa. Giovani di buona volontà e di fortunato ingegno, i quali comincino, appena finiti i loro studi universitari, a dedicarsi al disimpegno delle incom-

(1) *Archiv. giur.* X, loc. cit.

benze proprie del Tribunale dei conti, presentano un bello avvenire per questo.

Occupati prima negli affari meno importanti, si avviano a poco a poco a quelli di maggior mole, finchè si avvicinano agli stessi ragionieri, e finiscono col compiere le loro mansioni. Si ottengono così ottimi ragionieri, e da questi anche buoni consiglieri.

Arrogli che quella qualunque difficoltà che si potrebbe avere a non dichiarare subito inamovibili i membri dell'alto Consesso, difficoltà che abbiamo veduto arrestare il primo Napoleone, scomparirebbe. Perchè coll'uditorato si ha mezzo di conoscere a fondo la perizia dei candidati.

Il deputato Pessina aveva fatto la proposta che si introducesse presso di noi; e citava l'esempio della legge napoletana; ma poi ritirò la proposta dietro spiegazioni del Ministro (1). Erano spiegazioni non sufficienti. Ad ogni modo non bisogna starsene alle semplici dichiarazioni ministeriali, che, anche supposto siano sincere, durano quanto il Ministro che le ha fatte. E si sa che, salvo rare eccezioni, nei regimi parlamentari pur troppo i capi di dicastero sono ben lungi dal reggere per molto tempo gli affari.

Abbiamo già veduto (n. 20) come sia sorta l'istituzione in Francia, come ivi si sia sviluppata a poco a poco. Noi proporremmo di imitare in questo i nostri vicini come già li imitammo in tante altre cose, sebbene non sempre con esito felice.

Ci pare che si potrebbe prendere a base l'ultimo decreto che a suo luogo riportammo. È bene che sia fissata l'età oltre cui più non si possa aspirare all'uditorato. Si tratta di alunni, di praticanti, e non di ragionieri, o membri della stessa Corte; la strada per

(1) *Att. Cam.*, Sess. cit., p. 3101, col. III.

giungere a questo saggio è ancora lunga assai, e non può essere percorsa da chi è già inoltrato in età. Lo scopo è di avere buoni consiglieri; quando sarebbe tempo di occupare tale carica, forse qualcheduno già domanderebbe la pensione di riposo.

È pure bene che gli uditori siano divisi in due classi. Essi così si avanzano di mano in mano che acquistano più esperienza. E che un numero di posti vacanti sia loro assicurato. E' per loro cosa che li stimola allo studio ed alla diligenza ed invita ad essere uditori i giovani più volenterosi e che maggiormente promettono di sé. Sarebbe tuttavia meno conveniente che tutti i posti vacanti dovessero loro appartenere. Perocchè è vero che si stabilisce l'alunato per il solo scopo di avere buoni componenti della Corte; ma con questo non si vuol privare lo Stato dei lumi e della esperienza che per avventura gli si potrebbero offrire altrove.

Non approveremmo però che il Ministro delle Finanze dovesse formare egli la lista dei concorrenti. Le cariche dello Stato devono essere aperte a tutti quelli che se ne dimostrano idonei, e a quelli anzi la cui idoneità è maggiore (1).

(1) Il Ministro Depretis nel progetto da lui presentato nella seduta del 31 maggio 1880 alla Camera dei Deputati per le « Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato » contemplava eziandio la istituzione degli uditori ed ecco come ne ragionava: « E di un'altra innovazione debbo dirvi brevemente ed è la istituzione degli uditori al Consiglio di Stato. Il mio proposito è di creare un ufficio al quale devono essere chiamati dei giovani i quali abbiano dato prove sicure di ingegno, di attitudine agli studi giuridici ed amministrativi, onde preparare così dei buoni elementi per le carriere superiori del Consiglio di Stato e delle amministrazioni centrali e provinciali. Il regolamento dovrà stabilire

138. La Corte per il disimpegno delle sue funzioni è come nel Belgio, nella Francia (1) e negli altri paesi partita in Sezioni (2). Partizione però che è semplicemente fatta per il buon andamento del servizio, ma che non fa delle Sezioni altrettante Corti dei Conti. Epperò se una di esse giudicasse affari che appartengono ad un'altra, non si potrebbe ricorrere alla Cassazione Romana per incompetenza (3). Delibera tuttavia altresì a Sezioni unite (art. 7).

139. Presso la Corte esiste un ufficio del Pubblico Ministero. E desso ammissibile?

Lunga al proposito fu la discussione impegnatasi in Senato all'epoca della elaborazione della legge 14 agosto 1862. Ed anzi l'alta Assemblea aveva finito col votare l'abolizione dell'istituto. Ritornata la legge

norme severissime per l'ammissione a quest'ufficio, affinché sia resa impossibile fin l'apparenza del favore o delle considerazioni politiche nella scelta. — Ho limitato il numero a dieci, l'esperienza dirà, se convenga, come io penso, dare maggiore sviluppo a questa istituzione. » *Atti cam.*, Sess. 1880, Doc., n. 40. Gli uditori venivano partiti in due classi.

(1) La prima Sezione è incaricata del giudizio dei conti relativi alle riscossioni; la seconda dei conti relativi alle spese pubbliche; la terza delle riscossioni e spese dei Comuni e dei pubblici stabilimenti. V. PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de droit admin.*, Paris, 1872, p. 710-11.

(2) La prima ha il riscontro preventivo delle spese e di tutti gli atti diretti a regolare l'attuazione, la liquidazione ed il pagamento delle stesse. Alla seconda spettano la revisione definitiva e il giudizio sui conti, l'accettazione e lo svincolamento delle cauzioni e la liquidazione delle pensioni. La terza Sezione è sopra le contabilità generali e le contabilità particolari del bilancio attivo, del debito pubblico, dei buoni del tesoro. Mette il visto ai decreti reali e ministeriali e li registra.... DE-GIOANNIS, loc. cit.; SCOLARI, *Dirit Amm.*, Pisa, 1866, p. 461.

(3) V. però DALLOZ, *Rép.*, voc. cit. n. 22, in fine.

alla Camera bassa l'ufficio del P. M. fu ripristinato, sebbene si ragguagliasse per dignità e stipendio, chi lo rappresentava, non al primo presidente, od a presidenti di Sezione, come presso la autorità giudiziaria, ma semplicemente ai consiglieri e si riducessero di non poco le mansioni affidategli nel primo progetto votato nel dicembre 1861.

Per la istituzione stanno i seguenti motivi: 1° L'ufficio del P. M. è necessario per chiamare gli agenti ritardatarii a rendere il conto, e proporre contro di essi le pene comminate dalla legge, le quali, abbiamo veduto spettare alla Corte infliggere. 2° È pure necessario nella fattispecie che si debba domandare l'annullamento delle decisioni dell'alto Consesso nell'interesse dello Stato. 3° Ed è opportuno che nei giudizi sulle pensioni ed in quelli dei contabili vi sia chi sostenga le ragioni delle Finanze, come vi sono coloro che contro di esse sostengono le proprie. 4° Inoltre il P. M. serve a mantenere le comunicazioni del Governo colla Corte. 5° Ed invigila perchè i consiglieri (1) e gli impiegati bene compiano le mansioni loro commesse. D'altronde esso esiste in Francia come esisteva in Toscana ed in Napoli.

(1) Diceva il Sen. Vacca; « Un'ultima considerazione, o signori, egli è certo che quando il Governo con ottimo consiglio si è determinato alla creazione di questo supremo Magistrato amministrativo, rivestito di così lati poteri, e quando gli ha conferito l'inaffidabilità, dal primo esordire, il Governo ha bene il diritto, non dirò già di una sorveglianza censoria rispetto a questa Corte, la cui indipendenza sarà al di fuori di ogni restringimento, ma il diritto bensì di vigilarne le mosse, di impedirne i due pericoli che possono travagliare i corpi rivestiti di grandi poteri, o l'inerzia o l'arbitrariezza, o il trasmodare dai limiti suoi ed invadere. » *Atti Sen.*, Sess. cit., p. 623, col. II.

mantenga presso l'autorità sindacante chi la sorvegli e la richiami al dovere? Manifestamente l'ufficio del P. M. è in contraddizione colle incombenze e colla istituzione della Corte dei Conti.

Agli esempi tratti dagli altri paesi noi contrappo-  
niamo quello del Belgio; la legge prussiana (n. 23)  
e la piemontese del 30 ottobre 1859, che pure fece  
buona prova per due anni, e per quanto riguarda la  
Toscana ed il Regno di Napoli rispondiamo che colà  
la Corte giudicava pure del contenzioso ammini-  
strativo.

L'esempio poi della Francia, e tanto più ora, serve  
a poco. Anzitutto in quel paese dopo la rivoluzione  
avevano un certo qual timore della soverchia indi-  
pendenza dell'autorità giudiziaria, compresi come erano  
dell'ardire, che non si erano peritati non poche volte  
di addimostrare gli antichi Parlamenti. Di qui un  
motivo per la istituzione di un rappresentante il  
potere esecutivo, il P. M., presso i giudici, affinchè li  
raffrenasse a tempo opportuno.

Più, il Thiers ci ha narrato (n. 13 in nota) quali  
paure si avessero all'epoca della elaborazione della  
legge sulla Corte. Esse erano certamente motivo per  
non trovare obbietti da opporre all'istituto del P. M.

Il quale quindi in Francia più che altro dipende da  
ragioni storiche.

E poi lo stesso regolamento 28 settembre 1807 sta-  
biliva, come si è veduto (n. 22), all'art. 43, che le fun-  
zioni del P. M. possono essere disimpegnate da un  
Consigliere maestro designato dal Ministero delle fi-  
nanze. Inoltre recentemente (n. 22) si fece un passo più  
in là, statuendo addirittura che il Presidente della Re-  
pubblica designi non un consigliere maestro, ma due  
consiglieri referendari; *uno dei quali di seconda*

A noi pare che se ne possa, se ne debba anzi far senza. Il giudizio sui conti e quello altresì sulle pensioni non è a paragonarsi coi giudizi ordinarii, e non è quindi necessaria una apposita persona che patrocinii gli interessi dello Stato. Questo ha una garanzia sufficiente nella imparzialità della Corte. Le sue mansioni pertanto si riducono a poche e di piccola importanza e non sono tali da occupare un alto funzionario, come domanderebbe la Corte.

Delle incombenze di P. M. si può incaricare uno dei componenti il Magistrato, e, per es., il meno anziano, come nel Belgio. L'unica difficoltà che si può elevare si è nel caso che sia necessario un annullamento nello interesse dello Stato; perocchè non è molto presumibile che un consigliere e per sopraggiunta il meno anziano si voglia erigere a censore della Corte. Tuttavia l'esperienza dimostrò, che i casi di annullamento sono molto rari, sebbene si debba tener conto anche di questa circostanza che quando vi è il P. M. il magistrato possa stare molto più guardingo per timore dei ricorsi per annullamento; cosa però che non si deve esagerare e quindi, per meri casi isolati e rarissimi, non è conveniente istituire un ufficio così importante, tanto più quando esistono contro di esso gravi ragioni.

Per le comunicazioni col Governo può benissimo servire il primo presidente, naturale rappresentante della Corte.

Il quinto motivo poi, anzichè fare per la istituzione, è quello, a nostro avviso, per il quale la si dovrebbe respingere. Le attribuzioni tutte della Corte, e fra esse altresì il giudizio sui conti, sono attribuzioni di sindacato sull'opera del potere esecutivo. Ora, come si può egli concepire che il sindacando

*classe*, per il disimpegno delle incumbenze di Procuratore Generale. Si dice nella mancanza del Procuratore Generale. Ma forse la mancanza sarà la regola sovranamente imperante.



Proprietà letteraria.

# INDICI

## LA CORTE DEI CONTI

N. 1. Partizioni del lavoro.

### TITOLO PRIMO

*Cenni storici.*

N. 2. Concetto della Corte dei Conti e sua antichità. — 3. Tracce nell'impero romano. — 4. *Echiquier* in Normandia. — 5. Tribunale della R. Zecca e la Camera della Sommaria in Napoli. — 6. *Exchequer* in Inghilterra e sue trasformazioni — 7. La Corte dei Conti in Francia. — 8. In Piemonte. — 9. Il controllore generale delle Finanze. — 10. Riepilogo e conclusione.

### TITOLO SECONDO

*La Corte dei Conti nei diversi Stati.*

#### CAPITOLO PRIMO — Francia.

N. 11. Dal 1789 al 1807. — 12. Leggi e decreti da cui è governata la Corte dei Conti in Francia. — 13. Attribuzioni costituzionali. — 14. Attribuzioni amministrative e giudiziarie. — 15. Giudizi sui conti materie. — 16. Ricorsi contro le decisioni della Corte. — 17. Giurisdizione penale. — 18. Composizione della Corte. — 19. Nomina dei consiglieri maestri e dei referendarii e loro inamovibilità. — 20. Gli uditori. — 21. Sezioni. — 22. Il Pubblico Ministero.

#### CAPITOLO SECONDO — Germania e altri paesi.

N. 23. La Corte dei Conti in Prussia. — 24. Nel Gran Ducato di Baden. — 25. Dell'Impero di Germania. — 26. Austria. — 26 *bis*. Russia, Turchia.

CAPITOLO TERZO — *Inghilterra.*

- N. 27. Separazione di ufficii. — 28. *Comptroller general.*  
— 29. *Audit office.*

CAPITOLO QUARTO — *Belgio.*

- N. 30. Legge da cui è retta la Corte dei Conti. — 31. Attribuzioni costituzionali. — 32. Amministrative. — 33. Giudiziarie. — 34. Giurisdizione penale. — 35. Composizione. — 36. Il P. M. — 36 *bis*. Conclusione.

TITOLO TERZO

*La Corte dei Conti nei varii Stati italiani.*

- N. 37. In Napoli. — 38. In Palermo. — 39. In Toscana. — 40. In Parma. — 41. In Lombardia e nella Venezia. — 42. In Piemonte (leggi e progetti). — 43. Legge del 1859. — 44. Progetti che precedettero la legge attuale. — 45. Progetto Depretis — Commissione creata con R. decreto 1° ottobre 1878.

TITOLO QUARTO

*La Corte dei Conti.*

- N. 46. Partizione della materia.

CAPITOLO PRIMO — *Attribuzioni.*

- N. 47. Diverse specie di attribuzioni.

ARTICOLO PRIMO — *Attribuzioni costituzionali.*

- N. 48. Divisione.

§ 1° — *Controllo preventivo.*

- N. 49. Importanza del voto delle imposte e della sua fedele esecuzione. — 50. Il potere esecutivo ha bisogno di freni. — 51. Alcune volte li domanda esso stesso. — 52. La approvazione dei bilanci consuntivi. — 53. La responsabilità ministeriale e le proposte del Montclous — critica — proposta De Gioannis. — 54. Controllo per mezzo dell'esame *ex post*. — 55. Sistema preventivo. — 56. Che deve essere fuori dell'amministrazione. — 57. Come esercita il controllo preventivo la Corte. — 58. Eccezione dell'art. 49. — 59. Il *visto* deve precedere il pagamento. — 60. Uffici di riscontro. — 61. Mansioni della Corte nel *vistare*. — 61 *bis*. Non entra nel merito. — 61 *ter*. Perchè il controllo preventivo si è affidato alla Corte. — 61 *quater*. Comu-

nicazioni colle Camere e col Ministero. — 62. Il riscontro per tutti i decreti reali. — 63. Progetto Senatorio — critica. — 64. Il *visto* non toglie o menoma la responsabilità ministeriale. — 65. Casi in cui la decisione della Corte è definitiva. — 66. RegISTRAZIONI *con riserva*. — 67. Il controllo della Corte anche in questi termini non è senza efficacia. — 68. Però non basta. — 69. Difetti dell'essere il voto della Corte definitivo. — 70. Sistemi proposti. — 71. Obbiezioni al controllo preventivo e risposto. — 72. Progetto Depretis — critica.

§ 2° — *Esame dei conti dei Ministri.*

N. 73. Conti ed esame della Corte - altri conti. — 74. Si tratta di attribuzioni costituzionali. — 75. Utilità.

ARTICOLO SECONDO — *Attribuzioni amministrative.*

N. 76. Partizione. — 77. Prima specie. — 78. La Corte non partecipa alla amministrazione attiva. — 79. Vigilanza sulle cauzioni — 80. Liquidazione delle pensioni. — 81. Ammessibilità di questo compito. — 82. Sorveglianza sulla emissione dei buoni del Tesoro.

ARTICOLO TERZO — *Attribuzioni giudiziarie.*

N. 83. Partizione.

§ 1° — *Giudizio sulle pensioni.*

N. 84. È una incombenza che non le debbe appartenere. — 85. Risposta al deputato Sineo. — 86. Progetto Depretis. — 87. Giurisprudenza. — 88. Limiti di competenza. — 89. Proclimento.

§ 2° — *Giudizio sui conti.*

N. 90. Sua naturale mansione. — 91. Motivi su cui si fonda. — 92. Obbiezioni contro tale competenza. — 93. Risposta. — 94. Dovrebbero però essere ammessi i ricorsi per violazione delle forme e della legge. — 95. Giudizi in appello — progetto Depretis. — 96. La giurisdizione della Corte è di ordine pubblico — conseguenze. — 97. Giurisdizione della Corte anche sugli esattori (art. 94, legge 21 aprile 1874). — 97 *bis*. Prescrizione sulla resa del conto. — 98. Conto delle materie. — 99. La giurisdizione è determinata dal maneggio del danaro pubblico. — 100. Fidejussori e garanti. — 101. Pronuncia sugli aggi.

— 102. Sui danni. — 103. Accordi sequestri. — 103 *bis*. Rimborso quote inesigibili — Se la Corte sia competente a sospendere l'esecuzione contro gli esattori. — 104. Limiti della sua competenza. — 105. Questioni di Stato — proposta Bertea e Massa — giurisprudenza. — 105 *bis*. Risoluzione del contratto di esattoria. — 106. Procedimento — la Corte giudica sull'intero conto - eccezione. — 107. Come si inizi il giudizio. — 108. Come si procede nell'esame del conto. — 109. Le notificazioni. — 110. Opposizione e casi in cui è ammissibile. — 111. Procedimento e pubblicità del giudizio. — 112. Giudizi d'appello. — 113. Secondo quali leggi la Corte deve pronunciare — perenzione di istanza - *ultra petita*. — 114. Le sue decisioni producono ipoteca. — 115. Non provvede all'esecuzione dei suoi pronunciati. — 116. Le sentenze sono definitive. — 117. Revocazione — anche d'ufficio - per i documenti non si esige che sieno trovati dopo - effetti della revocazione. — 117 *bis*. La quale è ammessa pure per le sentenze dei Consigli di Prefettura. — 118. Ricorso per annullamento — si dovrebbe ammettere anche per la violazione della legge - progetto Depretis. — 119. Chi ne deve giudicare. — 120. La stessa Corte a sezioni unite. — 121. Sistema adottato e legge 31 marzo 1877. — 122. Anche per le violazioni della legge dovrebbe giudicare la Cassazione romana. — 123. Differenza fra incompetenza ed eccesso di potere. — 124. Ricorso alla Cassazione in materia di pensioni. — 124 *bis*. Norme per ricorso — necessaria multa. — 124 *ter*. Giudizio di rinvio. — 125. Opposizione del terzo. — 126. Giurisdizione penale.

CAPITOLO SECONDO — *Composizioni della Corte.*

N. 127. — Partizione. — 128. Unicità. — 129. Carattere. — 130. Nomina dei membri della Corte e vari sistemi. — 131. Inamovibilità. — 132. Revoca. — 133. Nomina degli impiegati. — 134. Metodo di composizione — belga. — 135. Metodo francese. — 136. I ragionieri — modificazioni da introdursi - proposta Tango. — 137. Gli uditori. — 138. Sezioni. — 139. Ufficio del P. M.



L'acquisizione digitale dei documenti è stata realizzata dal personale del Nucleo della Guardia di Finanza addetto all'Archivio storico della Camera dei deputati.



---

*Elaborazione grafica e stampa  
a cura del CRD  
della Camera dei deputati  
dicembre 2012*

---