



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

Volume III

Dottrina giuridica
1883 - 1898



Camera dei deputati
Archivio storico

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

Volume III
Dottrina giuridica
1883 - 1898



Camera dei deputati
Archivio storico

INDICE

VINCENZO TANGO, <i>De' rendiconti comunali e provinciali: saggio di commentario alla legge sulla Corte de' conti</i> , 1883	1
SALVATORE FRANCONI, <i>La Corte dei conti</i> , 1884	41
GIUSEPPE VINEIS, <i>Alcuni cenni sulla opposizione alle decisioni della Corte dei conti</i> , 1886	109
GAETANO ARANGIO RUIZ, <i>Le spese non autorizzate e la Corte dei conti</i> , 1887	139
CESARE CAGLI, <i>Del controllo preventivo costituzionale esercitato dalla Corte dei conti</i> , 1894, 1895	159
GASPARE FINALI, <i>La Corte dei conti: lezione</i> , Roma: Tip. Fratelli Pallotta, 1895	311
ATTILIO BRUNIALTI, <i>La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei conti</i> , 1896	335
VINCENZO TANGORRA, <i>Il controllo finanziario in Italia</i> , 1898	359

Dottrina
1883-1898

VINCENZO TANGO

*De' rendiconti comunali e provinciali: saggio di commentario
alla legge sulla Corte de' conti **

* In *"Archivio giuridico"*, 1883, p. 118-155

ARCHIVIO GIURIDICO

DIRETTO

DA

FILIPPO SERAFINI

UNITAMENTE AGLI ALTRI PROFESSORI DI GIURISPRUDENZA

DELLA UNIVERSITÀ PISANA

Volume XXX.

PISA

PRESSO LA DIREZIONE DELL'ARCHIVIO GIURIDICO

1883

DE' RENDICONTI COMUNALI E PROVINCIALI

SAGGIO

DI COMMENTARIO ALLA LEGGE SULLA CORTE DE' CONTI

1. Avrei dovuto intitolare questo secondo saggio di commentario alla legge sulla Corte de' Conti (1): « *Degli appelli* »; chè la legge 14 Agosto 1862, n.º 800, attribuisce all'alta giurisdizione della Corte gli appelli dalle sentenze dei Consigli di Prefettura intorno ai conti comunali e provinciali. Ma divenuto il primo giudizio semplice formalità amministrativa, dopochè i Consigli di Prefettura furono privati della giurisdizione per effetto della legge 20 Marzo 1865, allegato E; è evidente che non ci si trova più in sede d'appello altro che per qualche similitudine; ed importa, sia ricostruire il primo grado di giurisdizione, sia studiare altro metodo per riordinare questa parte di giudicatura contabile. Sono quindi obbligato ad abbracciare più vasta materia, che io riassumo nel suo obbietto generico: i rendiconti comunali e provinciali; e credo che non vi sia tempo più opportuno del presente per discutere questo problema di diritto giudiziario; mentre la speciale attenzione del Governo e del Parlamento è rivolta agli enti amministrativi locali, per estenderne le attribuzioni da una parte, e dall'altra garantirne più efficacemente i diritti e gl'interessi.

Ho detto che i Consigli di Prefettura furono privati della giurisdizione contabile, e che da questo nasce il disordine di un appello senza sentenza; ma è necessario che io esponga i termini esatti della legge attuale ed il modo d'interpretarla, per giustificare una grave affermazione, che è anche punto di partenza alle mie escursioni teoriche *de jure condendo*.

(1) V. Arch. giuridico Vol. XXVII: *la revocazione*, fasc. 1.º

La legge sarda del 30 Ottobre 1859, sulle attribuzioni del contenzioso amministrativo, coll'art. 1.^o costituì i Consigli di Governo, mutati in seguito in Consigli di Prefettura, giudici ordinari del contenzioso amministrativo; e coll'art. 8 dispose che doveano pronunziare l'*arresto* dei conti comunali e provinciali, e sopra *ogni controversia* per contabilità incontrata verso le province, le comunità, gl'istituti di carità e gli stabilimenti di beneficenza dai rispettivi amministratori, ufficiali ed agenti. Secondo l'art. 11 dalle *sentenze* dei Consigli si *definitive* che *interlocutorie* poteva aver luogo appello, in materia di contabilità, alla Corte de' Conti, istituita con legge di pari data. Il procedimento innanzi ai giudici del contenzioso amministrativo era regolato dagli articoli 14 a 37, senza speciale riferimento ai conti. Secondo l'art. 29 i Consigli di Governo pronunziavano sentenze *in contraddittorio* o *contumaciali*, e queste sentenze (art. 31) producevano gli stessi effetti di quelle dei Tribunali civili, ed erano esecutorie negli stessi modi. Il termine ad appellare dalle sentenze era di giorni 30 dalla notificazione, se profferite in contraddittorio, e dalla scadenza del termine per fare opposizione (dieci giorni secondo l'art. 30) se rese in contumacia.

La legge sulla Corte de' Conti di pari data statuiva che: « Essa pronunzia in via di appello dalle decisioni dei Consigli di Governo sulle materie contabili di loro competenza. Sono perciò soggetti alla sua giurisdizione tutt' i contabili sia in denaro che in materia, tanto verso lo stato che verso le province, i comuni, le opere pie ed altri pubblici stabilimenti » (art. 21).

La legge comunale e provinciale del 1859 da sua parte all'art. 120 disponeva così: « I conti delle entrate e delle spese (de' Comuni) riveduti dal Consiglio Comunale saranno approvati dal Consiglio di Governo (di Prefettura) salvo ricorso alla Corte de' Conti »; ed all'art. 184: « Il conto del Tesoriere provinciale è approvato dal Consiglio di Governo (di Prefettura) salvo ricorso alla Corte de' Conti ».

La legge sulla Corte de' Conti del 14 Agosto 1862 trovò quelle che ho citate estese al nuovo regno, e mantenne la giurisdizione sugli appelli riferibilmente alla competenza dei Consigli di Prefettura. L'art. 34, 2^a alinea, dice: « Pronunzia in seconda istanza sopra gli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura intorno ai giudizi sui conti di loro competenza ».

Posteriormente venne la legge comunale e provinciale del 20 Marzo 1865, allegato A, e cogli articoli 125 e 197 riprodusse quelli

120 e 184 della precedente del 1859, mutate solamente le parole Consigli di Governo in Consigli di Prefettura. Ma colla stessa data il legislatore, sciogliendo l'ardua quistione del contenzioso amministrativo, proclamò: « Art. 1.º I tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile quanto in materia penale, sono aboliti..... » Fece per altro un'eccezione coll'art. 12, del tenore seguente: « Colla presente legge non viene fatta innovazione nè alla giurisdizione della Corte de' Conti in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo ».

Fin qui i testi: passiamo all'interpretazione.

2. È stato notato che la legge del contenzioso amministrativo, la quale, mentre era pendente innanzi al Senato, fu votata rapidamente e quasi senza esame, unitamente ai codici ed alle leggi più importanti, nel tempo dei pieni poteri conferiti al governo pel trasporto della capitale da Torino a Firenze; si risente di una scarsa preparazione. Sicchè una grave lacuna rimase in questa legge, anzi, mi si permetta, una discordanza ed una perturbazione creò essa nella giurisdizione in materia di conti comunali e provinciali. Da un lato si aboliva in generale la giurisdizione dei Consigli di Prefettura, mentre la legge sorella sull'amministrazione attribuiva ai consigli stessi quell'approvazione dei conti, che pure per lo passato suonava giudizio; e dall'altro lato rimaneva ferma la giurisdizione della Corte de' Conti, di cui erano parte gli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura.

Chechè sia della fretta, ed ammettendo una perplessità del legislatore a fare un'eccezione per i Consigli come l'avea fatta per la Corte dei Conti (e lo spiegherò meglio più innanzi), è duro di riscontrare una discordia di tal fatta; epperò vorrei consentire nell'opinione conciliante del dotto prof. De Gioannis, il quale troverebbe compresa la giurisdizione contabile de' Consigli di Prefettura fra quelle derivanti da leggi speciali. Ecco, per non sbagliarmi, le sue parole (1): « La nostra legge del 1865 nell'art. 12 ha mantenute con formola indeterminata le attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi, derivanti da leggi speciali e diverse da quelle esercitate per lo innanzi dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo.

(1) Corso di Diritto amministrativo, pag. 589, vol. 2.

Al novero di questi corpi appartengono i Consigli di Prefettura *che giudicano in primo grado i conti dei Comuni e quelli del Tesoriere provinciale per gli articoli 125, 197 della legge comunale e provinciale del 20 Marzo 1865, allegato A ».*

Diversamente la Corte de' Conti con costante giurisprudenza (1) ha ritenuto che, dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo, l'esame e le deliberazioni cui sono dalla legge chiamati i Consigli di Prefettura in ordine ai conti comunali e provinciali non costituiscono un vero e proprio giudizio contenzioso, ma *un provvedimento amministrativo che può dar luogo ad un giudizio innanzi alla Corte dei Conti*. I Consigli emettono *decreti* e non più *sentenze*.

Avrei voluto trovare uno svolgimento tanto nel parere del De Gioannis quanto nelle decisioni del supremo collegio de' Conti; ma il primo ha detto non più di quello che io ho ripetuto; e la Corte accenna sempre all'abolizione dei tribunali speciali, ed alla mancanza delle forme di procedimento innanzi al consiglio di Prefettura e della qualifica di sentenza all'approvazione de' Conti. Veramente la Corte ha ragione, essendosi fermata sul principio chiaro, mentre l'eccezione, se sarebbe forse nello spirito, non è certo nella parola della legge. Infatti gli altri *corpi o collegi*, di cui nell'articolo 12, non possono essere i consigli di Prefettura, contemplati nell'art. 1° come *tribunali speciali investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo*: nè per *attribuzioni diverse* da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo si può intendere la materia dei conti, esercitata appunto dai giudici ordinari, cioè dai consigli.

Del resto non è più una quistione, dopo una giurisprudenza di 17 anni della suprema magistratura sulla materia.

3. Sono ben note agli studiosi del diritto amministrativo le ragioni politiche e storiche della costituzione de' municipii e delle province nel seno della società generale dello stato, ed i principii intorno all'organismo, all'economia degli enti amministrativi locali ed alla responsabilità degli agenti. Ed a me giova supporre il cortese lettore non solo istruito di tutte queste cose, ma ancora avente

(1) Vedi le decisioni riportate nella Giurisprudenza della Corte de' Conti relativa agli appelli dell'avv. Serpieri (Roma 1880) ai numeri 50, 53, 54, 77, 185, 234 e 271.

conoscenza positiva e famigliare della legge comunale e provinciale in vigore, per condurlo difilato all'ultimo tema di essa, alla discussione del rendiconto ed al contenzioso del rendiconto; tema, come suol dirsi, irto di difficoltà, cui devesi attribuire lo stato di disordine e la sua lunga durata.

Comincerò pertanto dall'osservare che la gestione economica delle amministrazioni comunali e provinciali crea una responsabilità che si esplica col rendiconto; dapoichè a chi amministra è applicabile il principio larghissimo del codice Giustiniano (lib. 3, t. 21, l. 1 *de ratiociniis*): « *Eum qui aliena negotia sive ex tutela sive ex quocumque alio titulo administravit: ubi haec gessit, rationem oportet reddere* ». Il rendiconto è di due maniere, una riflettente la responsabilità morale e politica, l'altra avente a scopo d'accertare quella materiale e giuridica. Pellegrino Rossi dice che, relativamente a rendiconti, nel sistema rappresentativo si presenta un doppio ordine d'investigazioni, una in qualche modo giudiziaria, l'altra politica; una che si applica ai contabili, l'altra agli ordinatori: la prima consiste a vedere se tutto è stato regolarmente fatto, l'altra pone una quistione più generale, quella di sapere se l'amministrazione è stata capace, devota, intelligente. E conchiude che non si possono confidare le due investigazioni alla stessa autorità, perchè la prima di sua natura partecipa dell'azione giudiziaria, la seconda è un'investigazione politica. Questo concetto, espresso colla lucidità propria del grande scrittore, risponde alla distinzione caduta alquanto in disuso di *conto morale e materiale*, che però veggio mantenuta a proposito di conti comunali, mentre nella sfera più ampia dell'amministrazione dello stato parlasi di *rendiconti amministrativi*, che il Governo presenta al Parlamento, e di *conti giudiziari*.

Sicchè i conti comunali e provinciali si possono distinguere in morali e materiali, ma non è mio proposito parlare di quelli morali, che non si legano in alcun modo alla giurisdizione della Corte dei Conti della quale mi occupo. Mi basti il dire che secondo l'art. 96 della legge 20 Marzo 1865 la giunta comunale, che amministra col sindaco, rende un conto morale annualmente al Consiglio, e per l'art. 180, n.º 11, della stessa legge la deputazione provinciale un conto amministrativo al Consiglio. Chi ami entrare in particolari può riscontrare ancora gli articoli 84, 85, 86, 134, 168 e 172, n.º 11. nei quali trattasi dei conti; e leggere le istruzioni del Ministro dell'Interno del 21 Gennaio 1867, divis. 5.ª, sez. 2.ª,

n.º 325, per i conti comunali, e la circolare del 12 Marzo 1867, divis. 5.^a, sez. 4.^a, n.º 23, per quelli delle province (1).

Conto, da operazione matematica, dinota in senso largo una situazione di debiti e crediti scambievoli fra due o più persone che hanno obbligazioni reciproche; ma conti che hanno una figura giuridica propria e spiccata non sono che quelli di gestione (2). Per questa s'intende la cura degli affari e degl'interessi altrui che si esercita da un agente con o senza mandato, col dare o ricevere cose numerabili, ossia danaro e materie omogenee, in relazione ai diritti ed agli obblighi del proprietario, col custodirle e tenerne memoria ordinata per via di calcolo. Rendere il conto vuol dire raccogliere la somma d'operazioni di tal genere moltiplicatesi in un dato periodo di tempo, e presentarne un prospetto documentato, per stabilire il risultato in pari o no, e sciogliere l'obbligazione assunta dall'agente verso la persona del proprietario. Epperò il conto richiede una disamina di tutto ciò che in esso è descritto e documentato dal contabile, per venire all'accettazione da parte del proprietario del suo risultato che, o scioglie l'obbligazione col pareggio o saldo, o la stabilisce nel debito o credito dell'agente. Ma il conto può dare luogo a contestazione, sia per averlo, sia per fermarne le parti ed il bilancio, ed allora richiedesi una sentenza del magistrato che definisca il diritto e sciolga la contestazione.

Stando a questi principii ovvi generalmente, trattandosi di conti della pubblica amministrazione, sia dello stato, sia delle province e de' comuni, essi si potrebbero ricevere, discutere ed affermare fra i contabili, mandatari secondo la legge, e gli amministratori, che sono investiti della qualità di mandanti ed ordinatori. Se poi sorgessero quistioni fra i contabili e gli amministratori a causa del conto, ne seguirebbe la necessità di ricorrere all'autorità superiore di un giudice illuminato ed imparziale, che applichi la legge ed obblighi al suo giudizio i contendenti.

Ma è garantito sufficientemente l'interesse pubblico delle amministrazioni dalla disamina del conto fatta dagli amministratori? O con più precisione, è utile per il migliore accertamento della gestione pubblica, e per la più esatta definizione delle contese, investire della facoltà di rivedere il conto quella stessa magistratura

(1) Le istruzioni e la Circolare sono riportate nell'opera citata dell'avv. Serpieri.

(2) Dalloz, repertorio alla parola *compte*.

che deve all'occorrenza sciogliere le quistioni? E quale dev'essere questa magistratura, che è chiamata a discutere e regolare gl'interessi fra gli agenti contabili e la pubblica amministrazione? Ne occorrerà una speciale, anche quando questa sia sottomessa in massima alla giurisdizione ordinaria? Ecco i problemi che si presentano alla riflessione del legislatore e del pubblicista, e che mi studierò di svolgere alla meglio con speciale riguardo alla contabilità comunale e provinciale.

4. La giurisdizione in materia di conti della gestione pubblica dev'essere ristretta alle sole quistioni che possono insorgere fra gli amministratori ed i contabili, ovvero estendersi alla disamina periodica della regolarità delle gestioni? A questa domanda si suole rispondere, specialmente rispetto ai conti dello stato, essere utile che si esaminino ed affermino dalla magistratura, elevando alla solennità di giudizio la loro affermazione. Le ragioni sono di tutela giuridica sopra gl'interessi ed i diritti degli amministrati, e di preparamento e facilitazione all'esercizio della giurisdizione contenziosa. I conti della pubblica amministrazione si rendono non agli amministrati, ma ai loro rappresentanti, non essendo possibile nemmeno per la ristretta famiglia dei municipi un sistema plebiscitario. L'amministratore non è proprietario, non ha la perfetta disponibilità ed arbitrio degl'interessi che gli sono confidati: in questa condizione difettosa la magistratura, che rivede la contabilità, ha ufficio di sindacato. Le cifre non sono che un tessuto ed una figura: in sostanza trattasi di sapere se il contabile ha e come esercitato i diritti ed adempito ai doveri dell'amministrazione e propri; e questa definizione giuridica, nella quale l'amministratore può errare, è demandata agl'interpreti del diritto. Gli ordinatori sono responsabili moralmente per quei fatti medesimi dai quali i contabili sono tenuti materialmente; ed in questo senso il loro giudizio è sospetto, mentre quello del magistrato che non amministra è imparziale e disinteressato. Nella sfera politica il sindacato della magistratura costituisce un ottima garanzia per gli amministrati, circonda di confidenza l'amministrazione, ed eleva il credito pecuniario dello stato colla solennità del rendiconto. Nè meno chiare sembrano essere le ragioni che si riferiscono alla connessità di una giurisdizione, che si potrebbe chiamare pacifica, con quella contenziosa; dapoichè a risolvere le frequenti quistioni di conti, che hanno infiniti rapporti e comunicazioni, occorre non di rado la loro prolungata disamina e sempre l'abitudine di verificarli.

Questi motivi militano come pei conti dello stato, così pure per quelli dei comuni e delle province; potendosi osservare che, se i primi sono assai più complicati, la capacità nei ministeri è più elevata e l'organismo più ampio e perfetto, per potersi affidare a speciali revisori o ragionieri il loro accertamento; mentre i conti comunali, ancorchè talora di piccola entità, incontrano nei consigli una capacità molto meno sviluppata e spesso la completa assenza d'un criterio giuridico. Con tutto questo un sistema per cui i conti comunali e provinciali venissero riveduti ed approvati definitivamente dagli amministratori potrebbe ispirarsi al principio di autonomia degli enti locali, ed essere giustificato fino ad un certo punto dalla loro ordinaria piccolezza e semplicità.

Ond'è che mentre nelle legislazioni antiche e moderne appa-
risce per lo più l'istituto della Corte de' Conti per la revisione normale dei conti dello stato è lasciata talvolta agli amministratori locali quella dei comuni e delle province. Un esempio lo fornisce l'Inghilterra, i cui conti comunali sono sottomessi al Consiglio con vincolo alla giurisdizione del giudice di pace e ad una generica sorveglianza del Governo e del Parlamento (1). Nel Belgio poi vi è distinzione fra i conti delle province e quelli dei comuni; questi si discutono dal Consiglio con approvazione della Deputazione provinciale, quelli passano alla Corte de' Conti, magistratura avente giurisdizione (2).

Il sistema seguito dalla Francia dopo la rivoluzione ed in Italia prima dell'unità, negli stati grandi (Napoli e Piemonte), è quello dei Tribunali speciali Amministrativi incaricati della revisione ordinata dei conti degli enti locali.

Dall'obbietto passiamo al subbietto della giurisdizione: tribunali amministrativi.

5. Si è fatta e si fa quistione se la definizione delle contese che emanano dai fatti e dalle attribuzioni dell'amministrazione pubblica possa competere ai giudici ordinari ed a chi nella negativa debba spettare. Il problema veramente, rispetto alle contestazioni che possono sorgere nell'esercizio del potere amministrativo, si divide in due parti: 1.^a; quando vi è azione innanzi al magistrato? 2.^a; chi dev'essere il magistrato? A me non interessa di svolgere

(1) **Martinelli**, sulla pubblica amministrazione. Vol. 1.^o pag. 105.

(2) **De Fooz**, diritto amministrativo belgo. Vol. 2.^o Amministrazione finanziaria del Comune.

il primo quesito, assai lontano dall'argomento che ho per le mani; tuttavolta accenno che non v'è azione innanzi al giudice per discutere la ragion di stato o l'interesse collettivo secondo l'aforismo: *quae sunt imperii non sunt jurisdictionis*; ma vi è azione giudiziaria quando l'amministrazione entra in speciali rapporti col privato, e questi costituiscono veri diritti e doveri sottoposti alla legge. In quanto a' reclami che non si fondano su questi *diritti*, ma sopra gl'*interessi*, come meno chiaramente si esprime la scienza attuale, è aperto l'adito innanzi all'amministrazione, che ritorna sopra sè stessa, e risolve in forza de' suoi poteri discrezionali. Ecomi alla seconda parte del problema.

Passati i tempi in cui il governo era arbitrario, ed i poteri esecutivo e giudiziario erano confusi fra loro e collo stesso potere legislativo; nel secolo attuale in cui il governo, nella sfera dei diritti accennati, è proclamato uguale ai privati, e la separazione de' poteri è stata canonizzata: la pubblica amministrazione ha scientificamente sostenuto il privilegio di una giurisdizione a sè o di una giurisdizione separata. Ne furono solamente escluse certe quistioni di diritto civile strettamente detto ovvero sopra diritti bene determinati, come della proprietà e dei suoi accessori, di tasse doganali ed altre materie, e l'applicazione in generale della legge penale. Per le altre quistioni, nelle quali la materia contenziosa è più specialmente l'atto della pubblica amministrazione, si è affermato doversi escludere la magistratura ordinaria, sostituendovi o gli stessi amministratori, e soprattutto i ministri, ovvero tribunali speciali istituiti nel seno dell'ordine amministrativo. Chè colla sotmissione dell'amministrazione alla giurisdizione comune, il potere esecutivo si troverebbe vincolato a quello giudiziario; l'amministrazione sarebbe insufficiente a sè stessa, smembrata, incompleta; la sua responsabilità non sarebbe piena ed intera; il magistrato potrebbe crearle ostacolo, invaderne le attribuzioni, o almeno non essere animato da uno spirito conforme ai suoi bisogni ed alle sue opportunità, laonde l'interesse pubblico ne potrebbe risentire grave danno.

Esclusa così la magistratura ordinaria dalla facoltà di rendere giustizia nelle cause amministrative, si venne per conseguenza a sistemi più o meno larghi di una giustizia interna, cioè ad una giustizia che si renda o dagli amministratori stessi ovvero da magistrati posti alla dipendenza e sotto la loro influenza.

Ma gli argomenti addotti contro l'ordinaria giurisdizione sono stati combattuti con copia di ragioni, e sono state messe in luce

le conseguenze dannose di un qualunque metodo privilegiato di giurisdizione. E veramente al primo argomento si può rispondere che il potere esecutivo deve logicamente dipendere da quello legislativo e anche dalla potestà giudiziaria, per non cadere nel dispotismo; che la separazione de' poteri non è uno smembramento, completandosi essi a vicenda; che non vi dev' essere responsabilità al di sopra o contro la legge.

In quanto al timore delle invasioni e degli abusi dell' autorità giudiziaria, si può rispondere che è giusto, ma la legge può e deve provvedere a circoscriverne le attribuzioni. L' istituzione del contenzioso amministrativo è dovuta alle invasioni di potere degli antichi parlamenti in Francia nel campo dell' amministrazione, conseguenza dell' andazzo dei tempi e difetto della legge; ma però non senza ragione si dice anche originata dal bisogno che sentì la rivoluzione francese di svincolarsi dal potere giudiziario, che ebbe come ostacolo alle sue mire. La rivoluzione temette di veder compromesso il suo trionfo col lasciare l' autorità giudiziaria intervenire nelle controversie riguardanti l' amministrazione, della quale s' era fatto una leva: per avere le mani libere, dice il Mancini (1), volle costituirsi parte e giudice.

La giurisdizione sostituita a quella dei tribunali ordinari rimane affetta da un vizio radicale, la mancanza del primo requisito della giustizia, l' imparzialità del magistrato, massimamente poi facendosi decidere le contese dagli stessi amministratori. Che il giudice deve essere imparziale è troppo noto, ed a questo proposito è ripetuta la frase del Carmignani, il quale dice che esso deve essere *una terza forza, neutra, estranea, disinteressata ed imparziale*. Si risponde che la giurisdizione è il compimento dell' amministrazione, bella frase di effetto oratorio; e che l' amministrazione risolvendo le quistioni agisce come potere pubblico e non già come parte interessata; che d' altronde se risolve l' amministrazione, non s' intende quelli che agirono, ma i ministri, posti al sommo della scala di essa.

Non è facile però a sostenere l' imparzialità dell' amministratore, comechè si supponga fornito di animo retto e avente cura degl' interessi pubblici e non propri; dapoichè non si può fidare sull' incorruttibilità del cuore umano, e la giustizia deve allontanare

(1) Vedi relazione sui conflitti di attribuzioni al 1.º congresso giuridico in Roma.

da sè ogni sospetto. Non si tratta degl'interessi propri diretti dell'amministratore, ma chi sa se l'arbitrio non ne crei degl'indiretti: ad ogni modo la passione sta per affermare la propria potenza, sostenere l'opinione, non sottostare all'umiliazione di darsi torto. E quand'anche la risoluzione dipenda dai Ministri, non si distrugge l'obbiezione, osservandosi che i ministri possono essere essi stessi autori dell'atto, e quando non lo fossero, lo spirito di corpo che domina tutta l'amministrazione vincolerebbe il giudizio allo stesso modo. Infine nella lotta questa è più potente, per cui maggiori garanzie d'indipendenza debbano assistere l'interesse privato.

Più corretto e conciliante è il sistema dei tribunali speciali creati nel seno dell'amministrazione. Si tratta di un corpo distinto dagli agenti, quantunque non estraneo all'organamento amministrativo, che chiama i litiganti innanzi a sè, ne ascolta le difese con forme giudiziarie, e rende sentenza con serenità di giudizio fuori dell'arbitrio discrezionale che è nelle abitudini di chi amministra. Attribuendo qualche peso agli argomenti pei quali vuolsi escludere la magistratura ordinaria dalla definizione delle quistioni amministrative, l'istituzione di questi tribunali si fonda propriamente sulla sua minore attitudine ad applicare il diritto pubblico amministrativo, vasto campo di cognizioni, e sulla necessità di rendere più celere la procedura. Ma gli oppositori non si arrendono a questo argomento, ed osservano che le cognizioni tecniche non debbono mancare nei giudici ordinari, i quali debbono conoscere le leggi amministrative come le civili. Per modalità diverse, soggiungono, bisognerebbe spartire anche maggiormente la giustizia, la quale è di sua natura non varia, ma *una, indivisibile*. Alle materie di diritto pubblico la magistratura ordinaria non è estranea, esercitando già la giurisdizione penale, quella relativa ai demanii, alle dogane, al registro ec. In quanto alle procedure, nulla impedisce che il contenzioso amministrativo sia conferito ai tribunali ordinari, e che gli affari vi siano discussi colla procedura sommaria. Dal lato opposto, ed esaminando lo speciale carattere della giurisdizione amministrativa, la separazione de' poteri sempre violata, perchè nell'ordine di quello esecutivo si colloca la giustizia; l'imparzialità non garantita, perchè i giudici tratti nell'orbita, posti sotto l'influenza degli amministratori, ed amovibili: insomma una maschera di giustizia compiacente al potere, un istrumento di despotismo (1).

(1) De Gioannis, Diritto amministrativo, vol. 2.^o

6. Sono certamente gravi gli argomenti addotti contro un sistema privilegiato di giurisdizione, ma non è da negare che i giudici amministrativi possano avere tali lumi maggiori, per studi speciali e trattazione di una distinta materia, da rendere utile la loro esistenza anche senza privilegio, costituendoli nella piena indipendenza dall'amministrazione. Talora questa specialità di cognizioni e di pratica rende necessaria la istituzione di apposite giurisdizioni, necessità che infirma la massima della giustizia una ed indivisibile. Questa si fonderebbe sull'idea del giusto, che è universale, e della giurisprudenza, che abbraccia tutte le scienze: *divinarum atque humanarum rerum notitia*, come diceva Ulpiano. Ma non bisogna fermarsi ad un'astrazione, e devesi piegare alle necessità della pratica, che può richiedere più categorie di giudici. Il Cibrario nel suo ottimo articolo intorno ai giudici del contenzioso amministrativo diceva: « Lungi da me il pensiero di paragonare il lavoro meccanico, che non si sarebbe tanto perfezionato se non fosse stato molto diviso, al lavoro intellettuale del giudice. Ma pure può essere utile che non s'addensino sulle stesse menti troppe e troppo disparate categorie di lavori giudiziali, quando bastano le quistioni ordinarie del diritto privato ad esercitare tutta l'intelligente operosità di un giudice savio, dotto ed acuto (1) ». E citava i giudici speciali militari e quelli commerciali (quantunque vi sia chi faccia la guerra anche a questi).

Non bisogna confondere i tribunali *speciali* con quelli *eccezionali*, dei quali v'ha persino nella storia ricordi sanguinosi, comechè creati a ragione di circostanze, in odio o in favore di persone o di caste. I tribunali amministrativi si sono sempre chiamati speciali e non già eccezionali, quantunque costituiti con minore indipendenza. Se questa fosse piena, non vi sarebbe più luogo ad obiezioni di sorta.

Giò per altro non toglie che la separazione non vada consentita nei più stretti limiti della necessità; perchè anche l'abitudine ad una materia appassiona il giudice; eppoi le quistioni di competenza, che la divisione crea, sono un serio inconveniente, e vi è sempre nei tribunali speciali la tendenza ad estendere la loro giurisdizione.

È indubitato che queste osservazioni, se non valgono a soste-

(1) Arch. giuridico, vol. 1°, pag. 203.

nere il contenzioso amministrativo nel suo complesso, possono giustificare il mantenimento di una parte di esso, e specialmente quella dei tribunali contabili. Non dividerò quindi l'opinione del Professore De Gioannis, il quale trovando nella legge abolitiva del contenzioso amministrativo fatte eccezioni, dice che queste « *non hanno ragione di essere di fronte alla filosofia del diritto* »; e, fermo nelle sue idee, va fino all'abolizione della Corte de' Conti (1).

La giurisdizione contabile è aliena da ragioni di privilegio; la sua indipendenza può essere piena; la separazione di questa giurisdizione è richiesta, nell'economia della giustizia, dal bisogno di talune cognizioni tecniche nel magistrato, dalla somma, dalla continuità, dall'indole del lavoro. Giustifico queste mie proposizioni.

Abolendosi, diceva il Martinelli, la giurisdizione del contenzioso amministrativo per le altre materie, sarebbe forse probabile o possibile che rimanesse ferma per la materia dei conti municipali e provinciali? Quindi affermava che la giurisdizione sui conti dello stato *non è esposta a quelle critiche le quali per altre materie attinenti alla pubblica amministrazione indurrebbero a sostituire i tribunali ordinari a quelli del contenzioso amministrativo* (2). L'egregio autore, secondo me, avrebbe potuto dimostrare la sua tesi, notando che la disamina della contabilità ha un fondamento certo, le cifre, un campo determinato nei rapporti esclusivi di obbligazioni; si occupa di fatti compiuti, i quali hanno perduto ogni elemento di passione e d'interesse amministrativo; le quistioni sono semplici, poco numerose, hanno ciclo; si porterebbero innanzi ai tribunali ordinari insomma senza gelosia o timore di danno all'amministrazione.

D'altro lato la giurisdizione contabile partecipa della ragioneria, professione a sè e nemmeno molto nota, la quale si direbbe l'arte di scoprire il vero fra le cifre, che sono una selva per coprirlo ed un miraggio per ingannare. I tribunali nelle quistioni di rendiconti un po' complicati sogliono chiamare i periti per decifrarli. Inoltre la giudicatura contabile è scienza amministrativa accopiata a quella giuridica, e ci trasporta in quel vasto pelago del diritto amministrativo, del quale diceva Cibrario che alcuni giudici sanno poco più che il nome. Questa ragione per altro potentissima

(1) Opera citata, 3° vol. §. 1368.

(2) Opera citata, vol. 2° pag. 117 e 118.

a conchiudere che si debba affidare ad una speciale magistratura la contabilità dello stato, lo è meno per quella delle provincie e dei comuni; dapoichè i conti de' comuni specialmente sono ristretti, e talune volte basta un discreto criterio e l'alfabeto numerico per disbrigarsene. Ciò che rende più incerto il problema giudiziario della contabilità dei comuni.

Supposta poi la giurisdizione estesa alla revisione giudiziale dei conti e non già limitata alla parte contenziosa, non sarebbe conveniente servirsi della magistratura ordinaria per ragione dell' indole stessa delle funzioni. I tribunali civili sarebbero assolutamente disadatti alla bisogna, perciocchè i conti, estendendosi a tutti i fatti della gestione, ed avendo una continuità d' anno in anno, impegnano chi li esamina in una cura diretta, avente carattere amministrativo. Noi non abbiamo esempio di funzioni di tal sorta affidate alla magistratura ordinaria, perchè esse contrastano colla sua liberissima natura aliena da ogni vincolo. Dippiù v' ha nelle contabilità grandi o numerose di computi e riscontri materiali una infinità; non cosa da magistrati certamente, che vi sprecherebbero l' intelligenza, ma da impiegati posti sotto la dipendenza del magistrato, che ne usufruisce il lavoro. Questa organizzazione amministrativa non è confacente alla magistratura ordinaria.

Tutto ciò va applicato alla disamina normale dei conti comunali e provinciali, la quale crea un lavoro di tal fatta.

7. Diciamo qualche cosa della organizzazione dei tribunali del contenzioso amministrativo, quale fu e rimane, se non erro, in Francia, e venne imitata (non dico copiata) colla legge del 1859.

I giudici del contenzioso amministrativo sono nella legislazione francese: 1.º I Consigli di Prefettura. 2.º Il Consiglio di Stato. 3.º La Corte de' Conti. I Consigli di Prefettura sono, generalmente parlando, tribunali di primo grado, il Consiglio di Stato, tribunale di secondo grado, la Corte de' Conti è, fra i tribunali speciali, quello più speciale dei conti.

Che cosa sono i Consigli di Prefettura, dei quali propriamente m' interessa di tener discorso, comechè la quistione a risolvere verta sulla loro conservazione? I Consigli di Prefettura furono istituiti in Francia colla costituzione dell' anno 8º, per giudicare delle controversie amministrative. La rivoluzione francese avea divisato di sostituire nell' amministrazione il sistema della *polisinodia* a quello dell' azione individuale, ed avea costituito alla testa di essa corpi deliberanti anche per decidere le controversie del contenzioso am-

ministrativo. Corretto questo errore, che avea resa inattiva ed irresponsabile l'amministrazione, fu necessario istituire i Consigli per la giurisdizione secondo il noto aforismo che *amministrare è il fatto di un solo, giudicare è quello di molti*, e furono creati i Consigli di Prefettura. Alle attribuzioni contenziose dei Consigli se ne aggiunsero talune consultive, richiedendosi il loro parere o per comando di legge, come nella tutela dei Comuni e di altri istituti, o per volontà del Prefetto, come può avvenire in casi diversi.

La giurisdizione contabile in Francia è divisa fra la Corte dei Conti, tribunale unico costituito per la contabilità di stato, ed i Consigli di Prefettura, che esaminano limitatamente quella degli enti locali. I conti dei ricevitori municipali sono sottomessi al Consiglio comunale che li discute senza regolarli definitivamente; ciò che appartiene a quello di Prefettura pei Comuni il cui reddito non eccede 30000 franchi, ed alla Corte dei Conti, se il reddito eccede questa somma. Nel primo caso però vi può essere ricorso contro la giurisdizione del Consiglio di Prefettura, e questo ricorso è portato avanti alla Corte dei Conti. Quando il reddito precedentemente inferiore si eleva a L. 30000 per 3 anni consecutivi, un'ordinanza del Prefetto dichiara il cambiamento di giurisdizione.

Dall'estero e dalla Francia passiamo a noi. In Italia l'istituzione del contenzioso amministrativo era generale. Esisteva essa nel napoletano per la legge del 21 Marzo 1817, nello Stato pontificio per l'editto del 25 Luglio 1835, e limitatamente in Toscana. In Lombardia, secondo la relazione che precede la legge sarda del 1859, dopo la caduta del regno italico, l'amministrazione operava e giudicava. In Piemonte prima della citata legge il contenzioso amministrativo era ordinato per le R. Patenti del 25 Agosto e del 31 Dicembre 1842 e R. Editto del 29 Ottobre 1847; si disse poi che la nuova legge s'ispirava alla giurisprudenza dell'antico regno italico, ma sarebbe stato più facile vedervi l'impronta della legislazione francese.

In quanto ai conti comunali e provinciali la legislazione napoletana era più conforme alla francese di quello che non lo fosse la legislazione sarda. Vi erano i Consigli d'Intendenza che approvavano i conti comunali; però per quelli dei cassieri dei comuni maggiori (il cui stato discusso avente una rendita di 5000 o più ducati era sottomesso all'approvazione sovrana) l'art. 274 della legge comunale e provinciale del 12 Dicembre 1816 prescriveva che alla disamina dei Consigli seguisse la revisione della Corte de' Conti,

conforme all' art. 6, §. 1, della legge 29 maggio 1817 istitutiva della medesima.

Non erano seguiti gli stessi principj in Piemonte, dove la tutela dei comuni e delle province era meno esagerata; epperò abbiamo visto (n.º 1) come la giurisdizione pei conti degli enti amministrativi locali fosse data a' Consigli di Prefettura, salvo il solo appello alla Corte dei Conti.

Mi resta a fare qualche osservazione intorno all' abolizione del contenzioso amministrativo in Italia. Questa s' ispira ad idee liberali, e la nostra rivoluzione liberale non poteva che proclamarla; però la battaglia fu aspra, ed uomini egregi anche liberalissimi si schierarono fra i sostenitori di un' istituzione, che ebbe l' appoggio di tanti ingegni, fra i quali piacemi ricordare un Romagnosi. Si disse una vittoria della scienza, quantunque prima di noi il Belgio e la Francia avessero introdotto la stessa riforma.

Il Parlamento eccettuò la giurisdizione della Corte de' Conti, la quale stette *come torre ferma che non crolla*, e le ragioni ci sono già note. Invero la Corte de' Conti, costituita nella piena indipendenza dal potere esecutivo, essendo i suoi magistrati inamovibili, con attribuzioni che non si possono conferire certamente alla magistratura ordinaria, poteva resistere all' opposizione più eccessiva. Ma i Consigli di Prefettura si presentavano col vizio della loro organizzazione dipendente dal potere amministrativo, avendo i loro membri amovibili; e la giurisdizione dei conti de' comuni e delle province si presta ad ordinamenti diversi e più liberi; laonde il legislatore si soffermava, lasciando all' avvenire una sistemazione, che pure sarebbe stato utile fare procedere di conserva coll' abolizione del contenzioso amministrativo.

A me pare che, dopo avere esposto le idee generali ed il processo storico della giudicatura pei conti de' quali tratto, sarà più facile studiare il modo pratico della sua riorganizzazione.

8. Il Martinelli nella sua opera sull' ordinamento della pubblica amministrazione (1) propone, o per dir meglio accenna ad un sistema, per cui i conti comunali e provinciali verrebbero approvati dai rispettivi consigli con un visto del Prefetto, salvo un' opposizione da discutersi o dal Prefetto o dai tribunali ordinari. In quanto all' approvazione, poco male; il visto del Prefetto vale forse quello

(1) Vol. 1º, pag. 42.

della Deputazione provinciale richiesto nel Belgio; ma quando a questo funzionario si attribuisce per ipotesi il giudizio sull'opposizione (che meglio si direbbe istanza, citazione in linea contenziosa) ritorna alla mente l'irregolarità del giudice amministratore. Quindi non il Prefetto ma assolutamente la magistratura, che ha nel suo primo grado i Pretori, ed i Tribunali circondariali. La prima idea che si affaccia alla mente è quella che potrebbero giudicare i Pretori o i Tribunali circondariali secondo la relativa competenza per valore come nelle cause civili: pei conti semplici, la cosa andrebbe da sè, e per quelli complicati i giudici se ne riferirebbero a periti ragionieri. Ma riflettendo meglio il giudice locale bisogna escluderlo, perchè non s'abbia una giurisprudenza variatissima in una materia come la contabilità, che è lo specchio di tutta l'amministrazione. Vero è che per unificare la giurisprudenza sta la Cassazione, ma quante cause giungerebbero fino ad essa? Un'altra osservazione: le cause in appello seguirebbero la giurisdizione ordinaria, ed avrebbero l'ultimo stadio nella Cassazione, o invece dovrebbero passare alla Corte de' Conti come tribunale di appello o cassazione? Per me la competenza maggiore si troverebbe nella Corte dei Conti, ma soprainporre un tribunale speciale ai giudici ordinari non mi fa buono effetto, e credo che cominciato colla giurisdizione ordinaria, bisognerebbe andare fino al compimento di essa, privandosi di quel giudizio più perfetto che nella definizione delle quistioni contabili può apportare la Corte dei Conti.

Ma non sta qui veramente la quistione della giurisdizione ordinaria nella materia dei conti comunali e provinciali; sta nel contentarsi che, salvo i casi di contestazione, i conti siano affermati colla sola accettazione dei Consigli, magari con un visto superiore; abbandonando tutt'i vantaggi che abbiamo visto dipendere dalla revisione magistrale sistematica, alla quale i giudici ordinari non sarebbero atti. Quale può essere il motivo di escludere questa revisione? Quello di rendere le amministrazioni locali indipendenti, di sottrarle ad una tutela che si crede eccessiva. Ma bisogna far ragione che la indipendenza dei comuni e delle province non può essere intera, che qualche sorveglianza è necessaria, e che la tutela, la quale sostituisce nell'azione il tutore al tutelato, o impedisce ad agire chi è posto sotto di essa senza il consentimento e l'approvazione del tutore, non ha nulla da fare col nostro caso, in cui si tratta di definizioni giuridiche sopra fatti passati. È vero che si possono citare il Belgio o l'Inghilterra, dove la revisione magi-

strale della contabilità dei municipi non esiste, e tutto va bene, anzi a meraviglia; ma io sono uso a diffidare di certi esempi tratti dalle nazioni estere, senza poterne approfondire le condizioni, lo stato dell'istruzione ed i costumi. Io considero lo stato delle cose in Italia, e dico che la ragioneria non sarà cosa molto nota, nei consigli municipali in ispecie; che l'interessamento dei consiglieri per questa noiosa partita dei conti è scarso; il contabile è furbo, è addentro nella materia, e gli riesce facile a forza di addizioni e sottrazioni di dimostrare il falso. Nel dubbio poi, il Consiglio penserà che la quistione coll'agente o col tesoriere è meglio trascurarla, costituisce un dissidio nell'amministrazione, porta a conseguenze. Queste a me sembrano le ragioni pratiche, oltre alle teoriche esposte innanzi, per sottoporre ad un potere estraneo all'amministrazione, illuminato, indipendente, anche la definizione dei conti comunali e provinciali.

Ma bisogna vedere in questo luogo come si va agli antipodi; e dal sistema di autonomia contabile, diciamo così, si passa all'accentramento della contabilità comunale e provinciale, sostenuto colla ragione dell'interesse legislativo e di stato. Io credo che anche in questa materia come in tutte l'altre si possa dire che *in medio consistit virtus*.

9. Nel progetto di legge presentato dal Ministro Depretis nella tornata del 27 Marzo 1877, per modificazioni alla legge 14 Agosto 1862, n.º 800, sull'istituzione della Corte de' Conti, che non fu poi discusso nel Parlamento, era detto che la parte più importante di esso consisteva nello estendere la giurisdizione della Corte ai conti delle province, dei comuni e loro consorzii e delle opere pie, affermando la responsabilità degl'impiegati per debiti del maneggio di denaro e di valori appartenenti alle dette amministrazioni. L'onorevole Ministro incominciava per dichiarare la necessità di restringere le ingerenze del governo nell'amministrazione delle province, dei comuni e delle opere pie; ma appunto per quest'autonomia riteneva necessaria una grave sanzione di responsabilità; argomentando che sarebbe persino illogico allargare le facoltà delle amministrazioni locali senza rafforzare le garanzie della legalità e regolarità del loro esercizio. Questa garanzia costituisce un interesse di stato « sì perchè la buona amministrazione locale è per se medesima un grande interesse di tutta la nazione, e sì perchè più specialmente l'interesse ed il credito finanziario dello stato sono legati per un complesso di indissolubili rapporti e influenze economiche

con quelli delle amministrazioni locali, aventi distinta e indipendente gestione ». Inoltre il Depretis lamentava che i bilanci ed i resoconti dei comuni non hanno nel maggior numero de' casi la garanzia di una vera e propria pubblicità, di una vera e propria discussione, di un sindacato pel quale il paese ed il Parlamento siano assicurati dell'osservanza delle leggi entro i cui limiti deve svolgersi l'azione autonoma degli amministratori. Ed attribuiva a questa mancanza lo squilibrio finanziario di moltissimi comuni ed i lamenti del pubblico intorno al modo con cui si amministra la sostanza delle opere pie.

Rispetto alle attuali attribuzioni della Corte de' Conti sugli appelli, il Depretis le dichiarava insufficienti « I casi sono rari ed isolati, e le procedure, siccome quelle che non possono seguire se non ad istanza e diligenza delle parti appellanti, sono lente e complicate. Non vi è la garanzia di un sistema organico e normale, nè la prontezza e l'efficacia de' procedimenti quasi di ufficio stabiliti per la revisione de' conti erariali. Sfuggono i casi più frequenti di responsabilità; nè è possibile un apprezzamento adeguato del modo come le varie amministrazioni abbiano proceduto; nè il Parlamento, e per mezzo di esso il paese, ha modo di essere informato della legalità o degli abusi di tanta parte della pubblica amministrazione ».

Io trovo egregiamente detto che, più le amministrazioni sono autonome, più è necessario che esse si conformino alla legge; perchè l'autonomia, per non essere arbitrio, deve associarsi a quel progresso civile che sostituisce le regole della legge alla tutela di una persona. Vedo pure che questo adempimento della legge ha riscontro fino ad un certo punto nella contabilità; chè, come dice il Rocco (1), i conti materiali comprendono tutto l'andamento di un'amministrazione, ne assicurano la regolarità, e sono la *sanzione* dei conti morali. Ma tutto ciò non mi giustifica l'accentramento della contabilità dei comuni e delle province presso un solo tribunale, potendovi essere un rigoroso e profondo esame di essa nel circolo provinciale. Bisogna quindi meglio riferirsene all'interesse superiore di stato.

Nei comuni e nelle province non è chi non veda costituirsi un interesse dello stato, non essendo possibile il benessere del tutto senza quello delle parti. Non si può disconoscere l'influenza che la

(1) Diritto amministrativo, vol. 1, pag. 297.

vita e la prosperità dei comuni può esercitare sulla vita e sulla prosperità del corpo complesso che è la nazione, di cui sono parti, sebbene viventi di vita propria. Gran parte del benessere essendo riposta in una savia economia, lo stato deve interessarsi a che quella dei comuni sia in ordine e prospera. Si dice che permettendo lo spostamento delle forze economiche dei comuni lo stato commette un *errore politico*, potendo essere obbligato in casi straordinari a rivolgersi ad essi. Ma a volere ottenere questo scopo bisogna guardare ai bilanci più che ai conti, bisogna limitare la facoltà di spendere insomma, quella d'imporre gravezze, e quella di *contrarre debiti*. Se in una famiglia non si guarda, il denaro va; ma se si guarda, ed il fasto ed i capricci impongono spese superiori alle forze, il risultato è peggiore. Il Senatore Linati deplorava la facoltà di spendere concessa agli enti amministrativi colla legge del 1859, e diceva che due anni erano bastati a caricare di debiti e di balzelli province e comuni che per secoli erano vissuti senza gli uni e con una temperata misura degli altri. Casimiro Perier sosteneva la stessa idea. Ma perchè allungo io un argomento divenuto quasi triviale? Riflettiamo piuttosto agl'inconvenienti del concentramento della contabilità locale presso la Corte dei Conti.

Accentrare presso un solo tribunale la contabilità dello stato è necessità, per ragione specialmente dei vasti riscontri che solo si possono praticare fra i moltissimi conti in questo modo. Ma far lo stesso per la contabilità dei comuni, delle province, e delle opere pie per giunta, mentre non risponde a necessità, si oppone al principio assai noto di diritto giudiziario che la giustizia dev'essere avvicinata al cittadino. Sotto quest'aspetto non sarebbe bello veramente obbligare i contabili delle località a farsi rappresentare alla capitale per dare schiarimenti, sollecitare ec., e far viaggiare note e documenti da Trapani o da Belluno a Roma. Ma c'è da osservare anche all'ingrandimento eccessivo della Corte de' Conti, la quale anche ora è un'amministrazione con 300 impiegati di pianta. Vero è che il progetto del quale parlo toglieva alla Corte una parte del carico attuale trasferendo ad un consiglio del Tesoro il riscontro preventivo ed al Consiglio di Stato il contenzioso delle pensioni. Si può andar d'accordo per togliere alla Corte le pensioni (passandone però la giurisdizione ai tribunali ordinari), ma non si può consentire facilmente al cangiamento rispetto al riscontro; tuttavolta sia pure. I conti dello stato già, tolto il riscontro preventivo alla Corte, aumentano del doppio, perchè bisogna discutere

giudizialmente le spese; i comuni del regno poi sono 8800, e vedete che lavoro! Ne è indifferente, come potrebbe sembrare a taluno, l'aumento dei conti presso la Corte, perchè se si aumentano gl'impiegati senza ingrandire il collegio, la disamina dei conti per mezzo del magistrato diventa completamente una finzione; che se poi si ingrandisse il collegio, esso assumerebbe proporzioni anormali per quelli di un ordine giudiziario.

Qualora il sistema ideato dal Depretis potesse effettuarsi facilmente in uno stato grande, bisognerebbe credere che la Francia, lo stato accentratore per eccellenza, non ci avrebbe dato l'esempio di una distinzione (7), per cui i conti dei comuni più ricchi risalgono alla Corte de' Conti, e quelli supposti più semplici dei comuni che hanno piccol reddito rimangono nella sfera locale.

In quanto agl'inconvenienti dell'attuale stato di cose rispetto ai conti degli enti minori, messi in luce benissimo nella relazione, siamo d'accordo; ma non possono attribuirsi alla mancanza dell'accentramento, che permetterebbe al Parlamento ed al paese (il Parlamento ed il paese entrano nelle particolarità dei conti, o basta la statistica?) di informarsi e di provvedere. Sfido io! la mancanza di garanzia dipende dall'aver rovesciato la giurisdizione dei Consigli di Prefettura, togliendo alla revisione dei conti ogni forma di procedura, ogni autorità di giudizio, ed ai consigli incaricati di praticarla ogni interessamento ad un diligente lavoro.

Per me sta che il movente del progetto brevemente esaminato sia stato la paura di proporre la restaurazione in qualsiasi parte della giurisdizione dei Consigli di Prefettura, mentre il vento spira favorevole all'abolizione completa del contenzioso amministrativo, contrario alle eccezioni. Attribuendo infatti alla Corte de' Conti la contabilità locale, si restringono le eccezioni alla regola. Ma io spero che il lettore dopo le cose discorse non partecipi al pregiudizio, in quanto alla giurisdizione contabile.

10. Fo l'ipotesi di venire ad una distinzione, attribuendo alla Corte de' Conti la disamina de' conti provinciali, come nel Belgio (4) o altresì una parte di quelli comunali, come in Francia e nel napoletano (7). A me pare che questa distinzione non ha fondamento logico: mantiene i consigli di Prefettura come giudici; solamente li fa competenti pei conti di minore importanza, incompetenti per quelli di maggiore entità. Ma gli uni e gli altri non dovrebbero eccedere la sapienza di collegi composti come i tribunali ordinari. Intanto si spezza la contabilità degli enti amministrativi, e

aumenta il lavoro alla Corte dei Conti, che ne ha troppo, salvo a riformarla radicalmente col toglierle il riscontro preventivo. A me parve un progresso, quando alla legge napolitana, che faceva questo miscuglio, si sostituì quella attuale, che con un principio assai chiaro ed uniforme attribuiva a tribunali locali la relativa contabilità e gli appelli alla Corte.

Ci resta a discutere la restaurazione della giurisdizione dei Consigli di prefettura per la sua parte contabile; ed intorno all'opportunità di essa piacemi di attribuire a lode del Ministro Depretis una opinione mutata. Nella relazione che precede al progetto di legge presentato il 31 Maggio 1880 per la riforma della legge comunale e provinciale, il Ministro si dichiara contrario alla soppressione del Consiglio di Prefettura, per non privare il Prefetto della sua cooperazione, che è un aiuto ed una guarentigia; poi soggiunge: « Io non credo che sia opportuno togliere al Consiglio di Prefettura l'approvazione dei conti comunali e provinciali, essendo dimostrato che sino a quando non si abbia un migliore ordinamento è questo un freno necessario alla buona gestione delle aziende locali, *che sarà più efficace di quanto ora lo sia, quando con opportune disposizioni regolamentari vengano stabilite le forme del procedimento ed i termini pei giudizi di rendiconto* ». E più innanzi: » Queste disposizioni, per quanto riguarda i conti comunali e provinciali, si connettono a quelle degli articoli 10. 33 e 34 della legge 14 Agosto 1862 sulla Corte dei conti ».

Nella dotta relazione parlamentare del Mazza, che fa seguito al progetto, questo punto speciale non è discusso, ma è combattuto il concetto fondamentale dell'accentramento della contabilità di comuni e province per sottoporla all'influenza del Parlamento, il quale deve rimanere estraneo a funzioni proprie della magistratura e dell'esecutivo. Quindi è mantenuta la locuzione nuova dell'art. 5 della legge comunale e provinciale che è la seguente:

« Il Consiglio di Prefettura ha le attribuzioni che gli sono commesse dalle leggi ».

« Egli è chiamato a dar parere nei casi prescritti dalle leggi e dai regolamenti, e quando ne sia richiesto dal Prefetto ».

« Esamina e approva *in primo grado di giurisdizione*, secondo le disposizioni della presente legge, e salvo ricorso alla Corte dei Conti, pronunciando con decreti motivati, i conti consuntivi delle amministrazioni provinciali e comunali, nonchè quelli delle opere pie e degli altri istituti o corpi morali soggetti alla tutela amministrativa, e pei quali non sia diversamente disposto dalla legge ».

Io non mi occuperò di commento al nuovo articolo, ma vo' aggiungere ancora qualche osservazione in favore della giurisdizione de' consigli. Essi sono collocati in ogni capoluogo di provincia, vicini ai comuni i cui interessi si discutono; e s'intende che più il giudice è prossimo, più facilmente e con minore spesa i contendenti possono far valere le loro ragioni. Si possono inoltre i consigli ritenere forniti delle cognizioni più adatte, relativamente all'amministrazione ed alla contabilità dei comuni e delle province, per risolvere bene e con uniformità di vedute le quistioni che si presentano. Infine per ciò che riguarda l'indipendenza, si può ritenere che il governo non è interessato nei litigi tra i comuni o le province da una parte ed i loro contabili dall'altra (1). Si può osservare che manca a questa magistratura la guarentigia dell'inamovibilità, voluta da tutte le costituzioni liberali sull'esempio dell'Inghilterra, e consacrata all'art. 69 del nostro statuto; ma quante volte dalle sue decisioni si può portare appello ad un tribunale superiore inamovibile, quale è la Corte de' Conti, l'obbiezione rimane di poco peso. Del resto io sono favorevole ai Consigli di Prefettura con funzioni parte amministrative e parte giudiziarie, per economia di uffizi; ma sarei più favorevole all'istituzione di veri tribunali per la sola materia dei conti provinciali, comunali e delle opere pie; i quali avrebbero sufficiente materia, e non troverebbero ostacolo nelle funzioni amministrative al privilegio dell'inamovibilità.

Ed ecco compita la prima parte del mio lavoro, il riordinamento cioè della giurisdizione di primo grado, sulla quale si fondano gli appelli alla Corte de' Conti.

11. Il seguito di questa memoria sarà dedicato propriamente alla Corte de' Conti ed agli appelli, dei quali ragionerò in breve.

Prima però d'ingolfarmi è necessario che io riassuma le regole preposte all'approvazione dei conti da parte dei consigli di Prefettura, e che sono contenute nelle istruzioni del Ministero dell'Interno del 21 gennaio 1867, e nella circolare del 12 marzo 1867, già citate.

Gli esattori o tesorieri comunali sono tenuti a rendere nel mese di aprile di ogni anno il conto delle riscossioni e dei pagamenti, per essere esaminato dal consiglio comunale nella sessione di primavera ed indi approvato dal consiglio di Prefettura. I conti hanno molta correlazione con quelli morali delle giunte, e vanno di regola esaminati in consiglio comunale contemporaneamente.

(1) Vedi lo studio dell'avv. G. B. Ugo sulla Corte de' Conti a pag. 117.

Il conto dev'essere distinto per il capoluogo e per le singole borgate aventi patrimonio e contabilità distinta, e dev'essere sottoscritto dal contabile. Esso si divide, beninteso, in entrata ed uscita, e dev'essere giustificato essenzialmente dalla copia del conto dell'anno precedente e del bilancio municipale, dai giornali delle riscossioni e dei pagamenti e dal bullettario delle riscossioni, dai ruoli d'imposta e di redditi e documenti di scarico e dai mandati di pagamento.

I consigli di Prefettura procedono all'esame del conto colla scorta dei documenti, e trovandolo regolare ovvero rettificabile, ne fanno risultare la liquidazione con un processo verbale esteso in calce al conto medesimo. Qualora il conto fosse viziato da tali imperfezioni ed irregolarità che ne rendessero impossibile o troppo intricata la liquidazione, possono i Consigli ordinarne la riforma (1).

Una copia autentica del conto consuntivo e della relativa ordinanza di approvazione dev'essere rimessa, contro ricevuta, al contabile per suo discarico, ed altra simile copia all'ufficio di Prefettura; l'originale conto e documenti passano nell'archivio comunale.

In quanto ai conti provinciali le disposizioni sono le seguenti:

Il tesoriere provinciale, allestito il conto, deve presentarlo in originale alla deputazione provinciale col corredo dei documenti nel termine fissato dalla circolare 19 dicembre 1865. La deputazione eseguisce le operazioni di esame e di controllo, compila il suo conto amministrativo o morale, prescritto dall'art. 180 della legge 20 marzo 1865, e consegna entrambi al consiglio provinciale.

Procedutosi da questo alla disamina del conto di cassa del tesoriere e di quello amministrativo della deputazione, se ne consegna il risultato in un verbale, ed i conti colle deliberazioni passano al Prefetto. I consigli di Prefettura seguono pel conto del tesoriere provinciale lo stesso procedimento che pei conti comunali. Una copia autentica del conto è consegnata al tesoriere per discarico, altra al Prefetto ed al Ministero dell'Interno, e l'originale conto coi documenti viene conservato nell'archivio della provincia.

Eccoci all'appello.

È principio affermato nel diritto giudiziario che vi debb'essere un doppio grado di giurisdizione, oltre ad una magistratura suprema

(1) Ciò si applica ai conti dello stato, ma non è detto nella legge relativa come sarebbe utile.

per l'uniforme interpretazione della legge. Quel che si obietta contro il sistema dell'appello non è luogo qui ad esporre ed a discutere: lo hanno fatto tanti; cito il Saredo nelle sue istituzioni di procedura. Piuttosto è utile di affermare la necessità dell'appello dalle sentenze dei consigli di Prefettura (chiamiamole così ragionando in teoria) in materia di contabilità degli enti locali, mentre i conti dello stato sono sottomessi al giudizio senz'appello della Corte de' Conti.

L'appello non si fonda sopra un principio assoluto, ma di necessità relativa e di convenienza: infatti vi sono giudici e sentenze inappellabili. Esso permette uno svolgimento più ampio della difesa, ne assicura con un doppio giudizio; la giurisdizione più estesa del magistrato di appello rende l'interpretazione della legge più uniforme, e la censura di questo magistrato fa più attento e cauto il primo giudice. La convenienza maggiore o minore dell'appello dipende adunque dalla difficoltà della causa e dall'autorità del giudice che pronunzia; tanto vero che per questa seconda parte taluni hanno detto che sarebbe meglio raccogliere nel giudice unico tutte le guarentigie che la legge presume nel secondo. Ora a rendere poco utile l'appello dal giudice della Corte de' Conti concorrono la ristrettezza delle quistioni, la regolarità ed uniformità delle prove, e l'autorità e perizia del magistrato, che presenta davvero i migliori requisiti, tanto che sarebbe sommamente difficile soprainporre un altro meglio costituito. Innanzi alla Corte l'unità di giurisprudenza si ha di primo acchito.

Ma tutto ciò è eccezionale, e non potrebbe attribuirsi ai consigli di Prefettura, costituiti giudici per la contabilità delle aziende locali, mentre la loro autorità è minore, anche perchè non forniti dell'inamovibilità al pari degli altri magistrati. Laonde il pronunziato da questi consigli deve essere soggetto all'appello, il quale con molta convenienza è portato innanzi al magistrato espertissimo sulla materia, la Corte de' Conti.

L'appello suppone la sentenza di un giudice di prima istanza, ma abbiamo detto (2) che l'approvazione dei conti comunali e provinciali da parte dei Consigli di Prefettura non ha carattere di sentenza. In questo caso come fondarci sopra un appello, e fissare un termine procedurale per esso?

La Corte de' Conti nella decisione 10 febbraio 1874, portante il n. 53 nella collezione dell'avvocato Serpieri, ha sciolto la difficoltà, facendo subire al provvedimento del Consiglio una fortunata

metamorfosi. Esso non è una sentenza, dice la Corte, « ed allora soltanto può assumerne il carattere, quando il relativo decreto del Consiglio viene legalmente e nelle forme prescritte notificato, perocchè dal giorno della notificazione decorre il termine di 30 giorni pel ricorso alla Corte giusta il citato articolo del regolamento (35 del decreto 5 ottobre 1862, n.º 884); trascorso il quale termine senza richiamo, rimane fermo ed inattuabile, salvo coi rimedi straordinari stabiliti per le vere sentenze ».

Un atto che non è sentenza e che lo diviene per la decorrenza di un termine, può sembrare cosa strana nella scienza del diritto; ma d'altro lato se questo atto si può impugnare nel termine e passato questo non v'è più azione giudiziaria per correggerlo, egli è certo che acquista la medesima autorità di un giudicato.

12. La procedura degli appelli, che tali sono e non sono, è fissata dagli art. 35 a 48 del regolamento 5 ottobre 1862. Dopo la legge abolitiva del contenzioso amministrativo, le disposizioni del citato regolamento di procedura rimangono solo in quanto sono compatibili colle mutazioni seguite. Ciò è spiegato in più decisioni della Corte, fra le quali quella portante il n.º 67 nella collezione del Serpieri.

Io dirò brevemente in quali casi si può interporre l'appello, da chi ed in qual termine; come s'istruisce e si giudica la causa, e quale gravame compete dopo la decisione.

Il sostrato dell'appello è il provvedimento del Consiglio di Prefettura in materia di conti. Nella nota alla decisione 172, a pagina 183, l'avvocato Serpieri esce in questa considerazione: « È un errore il ritenere che la Corte dei Conti abbia a conoscere dei conti comunali e provinciali di qualunque controversia le si porti innanzi; la legge definisce la sua giurisdizione col prescrivere che è salvo il ricorso alla Corte de' Conti dall'approvazione che emettono i Consigli di Prefettura sui detti conti. E con questa e con molte altre decisioni la Corte si è sempre debitamente diniegata di giudicare se prima non abbia decretato il Consiglio di Prefettura, e se non si contenda sul conto a cui si riferisce il relativo decreto ». E questo sta benissimo.

Per essere ammesso un gravame innanzi ad un giudice superiore, è necessario che il magistrato inferiore abbia pronunziato in senso definitivo o interlocutorio, e che la parte non abbia accettato il provvedimento di questo magistrato, interdicendosi così la via a dolersene. Vediamo di seguito queste due cose.

Il regolamento 5 Ottobre 1862 nell' art. 35, 2.º comma, dice che sono appellabili le decisioni *definitive* e le *interlocutorie*, e non già le *preparatorie*. Il codice di procedura civile, posteriore, ha abolito la distinzione fra le preparatorie e le interlocutorie. Io credo già che un appello per l'ordinazione di una pruova in materia di conto non ha importanza; nelle condizioni attuali poi, in cui manca addirittura la qualifica di sentenza ai provvedimenti del Consiglio, l'appello non potrebbe fondarsi a parer mio che su quello definitivo, il quale, come è detto, può diventare sentenza (vedi decisione 173).

In quanto all' accettazione del provvedimento del Consiglio di Prefettura, la Corte ha ritenuto che essa, sia espressa sia tacita, rende irricevibile l'appello (vedi decisione n.º 49).

In materia civile l'impugnazione delle sentenze, come dice il Saredo, è istituita ad esclusivo beneficio del soccombente; donde consegue che l'acquiescenza, ossia l'accettazione della sentenza, espressa o tacita, prima del decorrimento del termine, preclude lo esperimento di tutt' i gravami, fra i quali principalissimo l'appello. Questo principio può applicarsi ai nostri giudizi sui conti, per quanto l'ente amministrativo è considerato autonomo come la persona privata.

Dell'accettazione espressa al decreto consiliare è inutile parlare, ma l'accettazione tacita deve risultare da tali atti che esprimano in modo chiaro e manifesto la prova della volontà della parte soccombente di acquetarsi alla sentenza, perciocchè la rinunzia ad un diritto non si presume. È accettazione tacita l'esecuzione volontaria della sentenza, ancorchè si siano fatte delle riserve, dice il Saredo, perchè: *protestatio actui contraria non operatur*. Io credo che pei contabili soggetti a vincoli speciali questa massima non vale troppo.

Chi domanda una dilazione all'esecuzione di una sentenza dichiara implicitamente d'accettarla, poichè: *ad solutionem dilationem petentem acquievisse sententiae manifeste probatur* (L. 6, cod. de re jud.). Quest'osservazione può valere anche pei conti.

Inoltre si dice che equivale ad un'accettazione la notificazione fatta senza riserva o dichiarazione e con circostanze che provino l'intenzione di eseguirla; ed io potrei aggiungere, in materia di conti, che è accettazione il riporto dei resti conformi alla decisione nel conto successivo.

La parte istante in appello può essere tanto il contabile, o i

suoi eredi, s'intende, quanto l'amministrazione comunale; in questo secondo caso il sindaco dev'essere autorizzato ad appellare giusta l'art. 87, n.º 5, della legge comunale. In quanto alla qualifica di soccombente, in materia contabile non bisogna stare alle apparenze; spesso soccombe chi ha credito nella posizione finale, e vince chi ha debito.

13. Si sa che, mentre il legislatore crede opportuno di concedere la facoltà di ricorrere contro una sentenza, deve prestabilire un termine piuttosto breve; perchè il giudicato non rimanga in sospenso, i diritti siano assodati, e le liti indefinitamente non si prolunghino. Essendo questo triplice interesse di ordine pubblico, i termini sono ancora improrogabili o *perentori*, la decadenza ha luogo di diritto, e deve pronunziarsi anche di ufficio (art. 466 della procedura civile).

Premesse queste idee, il Saredo dice che nello stabilire il termine per l'appello il legislatore ha cercato di dare un tempo necessario al soccombente per riflettere se gli convenga o no di accettare la decisione, senza lasciare lungamente in sospenso la condizione del vincitore. Ed ha temperato il termine al triplice criterio; 1.º della natura della decisione impugnata. 2.º Del grado che occupa nella gerarchia giudiziaria il magistrato di cui s'impugna la decisione; 3.º Della qualità dell'appellante. Il termine ad appellare innanzi ai tribunali ordinari è di giorni 30 per le sentenze dei Pretori e dei Tribunali, in materia commerciale e di giorni 60 per le sentenze dei Tribunali in materia civile. I giudizi amministrativi richiedono breve procedura, epperò nella nostra materia il termine ad appellare è pari a quello innanzi ai Pretori e per le materie di commercio. L'art. 35 del decreto di procedura fissa giorni 30 dalla notificazione della sentenza, se profferita in contraddizione, o dalla scadenza del termine per l'opposizione, se profferita in contumacia. Se la sentenza fu contumaciale insomma, l'appellante profitterebbe prima del termine per l'opposizione, che secondo l'art. 30 della legge 30 Ottobre 1859 è di giorni 10 (30 secondo il Serpieri a pag. 203), e di seguito di quello di 30 giorni per l'appello.

La giurisprudenza della Corte ha ritenuto che la disposizione dell'art. 35 torna inapplicabile dopo la legge abolitiva del contenzioso amministrativo. Non si può parlare di contumacia a proposito dell'esame e deliberazione cui sono dalla legge chiamati i Consigli di Prefettura in ordine ai conti comunali e provinciali, non

emanando da essi che un provvedimento amministrativo senza le forme di procedura de' giudizi. Questa massima è stata adottata in non meno che 14 decisioni, riportate sotto il titolo: « *termini perentori* » nella giurisprudenza del Serpieri; il quale per altro in una sua annotazione alla decisione 185 esprime l'opinione che non sta nell'interpretazione di una legge lo abbreviare il termine, e vorrebbe per ciò che si desse quello cumulato della contumacia. Ma se la legge accordava 30 giorni, quando il provvedimento era integro per il contraddittorio, cui si oppone la contumacia, ed ora lo è sempre; è evidente che non v'è ragione per uscire da questo termine. La massima *favores ampliandi* sta nel dubbio, ma qui la giurisprudenza si è attenuta alla parola come allo spirito della legge.

Il termine di 30 giorni decorre dalla notificazione, il che è conforme all'art. 467 del codice di procedura civile. S'intende bene che si può ricorrere anche prima della notificazione, ma la decorrenza del termine di rigore non incomincia che dopo. Questa notificazione poi dev'essere eseguita in modo legale per far decorrere i 30 giorni; non bastando quella eseguita per mezzo del servente comunale, com'è stato ragionevolmente dichiarato con non poche decisioni. Si è ritenuto inoltre (vedi decis. 56) che se il contabile è morto in pendenza del termine, esso non decorre contro la vedova, se non fu rinnovata a lei la notificazione della decisione sul conto, in conformità dell'art. 468 del codice di proc. civ. Ciò va inteso per tutti gli eredi, e la ragione della legge è nota.

La decadenza dal diritto di appellare oltre i 30 giorni dalla notificazione del decreto del Consiglio è di rigore, e dev'essere pronunziata d'ufficio. Ma si è fatta eccezione pel caso in cui fu adito un tribunale incompetente, come è più facile avvenga, quando la competenza è speciale. L'eccezione è accolta anche dal Saredo, dicendo che l'appello proposto innanzi ad un giudice incompetente è *nulla, ma vale ad interrompere la decorrenza del termine*. L'autore cita la legge 1.^a, §. 3, *Dig. de appell.*, dove Ulpiano dice che, se fu ricorso al giudice superiore, l'errore è scusabile. Io non so se questo testo è consono alle idee più esatte e moderne; pure mi associo all'autore ed alla giurisprudenza della Corte, che il Serpieri loda (nota alla decisione n.º 54) per essere uscita dall'eccessivo rigore in via d'equità in vista della condizione eccezionale, per cui in vero, piuttosto che di appello, trattasi di prestare agl'interessati un primo grado di giurisdizione.

Molte altre cose potrei dire a proposito di questo termine, spigolando nelle decisioni; ma mi sono imposto la sobrietà per tutto ciò che si riferisce all'interpretazione della legge nello stato attuale; persuaso come sono che questo stato è anormale, e la legge va riformata sicuramente ed anche con sollecitudine.

Mi si permetta però d'introdurre come per incidente in questo punto qualche osservazione intorno al rimedio che può sperimentarsi innanzi al Consiglio di Prefettura, scorso il termine per l'appello, per correggere gli errori di fatto nei quali abbia potuto cadere, emanando il suo decreto intorno al conto. La circolare del Ministro dell'Interno del 7 Gennaio 1869, divis. 3.^a sez. 2.^a n.° 13895, ha dichiarato che le *decisioni* pronunziate dai Consigli di Prefettura possono essere riprese in esame dagli stessi consigli ogni qualvolta è ammessa la revisione (rivocazione) avanti la Corte de' Conti, cioè:

- a) se vi sia stato errore di fatto o di calcolo;
- b) o per l'esame di altri conti si sia riconosciuta omissione o doppio impiego;
- c) se si siano rinvenuti nuovi documenti, dopo pronunziata la decisione,
- d) o il giudizio abbia avuto luogo sopra documenti falsi.

Il motivo di questa circolare si è che l'art. 327 del codice di procedura civile ammette per tali cause la revisione dei conti, e gli art. 44 e 45 della legge sulla Corte de' Conti hanno applicato gli stessi principii ai conti delle pubbliche amministrazioni. La legge comunale e provinciale tace in proposito, ma se non esclude questo mezzo, dice la circolare, si debbono seguire i principii generali sulla materia. Per parte mia mi trovo imbarazzato a conciliare colle attribuzioni anomale esercitate presentemente dai consigli di Prefettura, sia il mezzo della revisione secondo il codice di procedura civile, sia la revocazione secondo la legge sulla Corte de' Conti; pure riconosco che la rettifica di un conto erroneo è necessaria, anche dopo il termine ristrettissimo dell'appello, ed un mezzo giuridico deve prestarsi. La revisione suppone la scoperta di un errore di conto nel termine della prescrizione, la cui rettifica dà luogo ad un giudizio, quando non sia consentita bonariamente. Nei conti comunali il potere dell'amministrazione rimane insufficiente per affermarli, quindi anche per consentire la rettifica; la deliberazione del Consiglio in questo caso è richiesta come formalità di legge, ma l'appello, secondo me, deve ammettersi come

per l'approvazione del conto. Ragioniamo ora della revocazione: questa suppone il giudicato, il quale si ha in due modi, cioè o per decorrenza del termine per l'appello o per la decisione in appello; nel primo caso il giudice è stato il consiglio di Prefettura, nel secondo la Corte dei Conti. La revocazione si promuove innanzi a quello od a questa nel termine di 3 anni; ma, se si porta innanzi al consiglio, la sua risoluzione è definitiva, o dev'essere soggetta all'appello? Io dico che l'appello deve ammettersi, perchè il Consiglio non può attribuirsi un potere giurisdizionale la seconda volta che non avea la prima.

Mi si potrebbe domandare quale delle due forme giudiziarie è la vera applicabile, ed io credo che sia la revisione che si fonda sopra un più semplice ragionamento, stando al quale si può ricorrere al Consiglio di Prefettura per errore di fatto anche in pendenza del termine per l'appello, non essendovi l'impedimento della massima che non vi è luogo all'applicazione del rimedio straordinario, quando si può servirsi di quello ordinario. Ciò mi sembra anche conforme alla circolare citata, la quale dice che, *quant'anche sia decorso il termine* pel reclamo alla Corte dei Conti, hanno facoltà i Consigli di procedere alla revisione; dunque, se non è decorso questo termine, si potrà lo stesso.

La revisione dev'essere proposta al Consiglio comunale a' termini dell'art. 85 della legge, salvo il giudizio del Consiglio di Prefettura. È stata pure ritenuta la massima che in mancanza di una legge speciale sulle forme di procedere innanzi ai Consigli di Prefettura, devesi ricorrere per conformità di materia alle prescrizioni della legge sulla Corte nei Conti e relativo regolamento di procedura. È detto infine che deciderebbe incompetentemente il Consiglio in via di revisione del proprio decreto di approvazione, ritenendo a motivo *una questione di diritto*, per la quale è solo competente la Corte in via di appello (1).

14. Passiamo ora ai limiti, alle forme, alle giustificazioni ed agli effetti giuridici dell'appello.

L'atto di appello deve indicare i capi della sentenza che s'impugnano; il che è di rigore secondo la Corte, e non varrebbe una riserva generica di sperimentare altri diritti (2). Secondo l'art. 486 del codice di procedura civ., se la sentenza ha più capi ed alcuno

(1) Vedi la giurisprudenza **Serpiéri** sotto il titolo: revisione del conto.

(2) Vedi decis. 40, 115, 116, 150 e 209 nell'opera citata.

soltanto ne sia impugnato, gli altri s'intendono accettati, ma se non si citano capi, l'appello s'intende prodotto contro tutti. Nel caso nostro non si potrebbe mai intendere appellato su tutto, quindi la distinzione è indispensabile.

È principio conosciutissimo in materia di appello che non si possono proporre nuove domande, per non privare la controparte del doppio grado di giurisdizione. Io non so se l'applicazione al caso nostro sia esattissima; ma la Corte in tutte le decisioni riportate dal Serpieri sotto il titolo « domanda nuova » ha ritenuto che non si possono sperimentare innanzi ad essa domande che non furono oggetto del giudizio avanti al Consiglio di Prefettura, come le domande riconvenzionali. In senso opposto l'avvocato Serpieri dice nella nota a pag. 183, non doversi ritenere che a similitudine dei giudizi di appello nel foro civile quello che si promuove innanzi alla Corte abbia i limiti della contesa in prima istanza; imperocchè questa contesa non v'è più, dopochè fu tolto il contenzioso ai consigli di Prefettura; e una volta portato il conto avanti la Corte, la sua giurisdizione lo investe interamente, comunque abbia decretato il Consiglio di Prefettura. Io andrei d'accordo coll'autore, me lo perdoni la Corte, per l'ammissione delle nuove domande, ma quando esso dice che la giurisdizione della Corte investe interamente il conto, mi pare che straripi, potendosi andare anche al di là della domanda.

Una quistione non proposta avanti al Consiglio, portata avanti la Corte, è considerata come domanda nuova, ma non il produrre nuove giustificazioni (decisioni 125 e 186). Ciò è conforme all'ultimo alinea dell'art. 490 del codice di proc. civ., che ha formato oggetto di censura a tutto il sistema dell'appellazione. Dapoichè in grazia della facoltà di produrre nuove pruove, la causa che si agita in secondo grado di giurisdizione non è più quella identica trattata in primo grado, laonde in realtà non si avrebbe che un sol grado di giurisdizione. Questo sistema, si dice, produce spesso la contrarietà dei giudicati fra il primo e secondo grado, e rende più frequenti gli appelli: tutto ciò è vero, ma il trionfo della verità e della giustizia essendo il fine precipuo della legge, cui si prestano i nuovi elementi di prova, io non dividerò la censura. Nei conti poi, dove tutta l'importanza si concentra nel giudizio della Corte de' Conti, v'è meno da dubitare della convenienza d'ammettere le giustificazioni che per inavvertenza o altre circostanze non si esibirono al Consiglio.

Dovendosi di regola esporre nell'atto di appello i motivi del gravame, la Corte ha ritenuto tuttavia che esso non è nullo per la mancanza dell'enunciazione di questi motivi, se non quando nasce incertezza dell'oggetto a cui si tende. Questa massima è in relazione agli art. 134, 145 e 486 del codice di procedura civile ed alla giurisprudenza delle Corti di cassazione secondo la decisione n.º 231 e la nota.

L'atto di appello dev'essere accompagnato dai documenti ed enunciarli. Fra i documenti principali sono il conto e la decisione denunziata, della cui notificazione deve costare. Finalmente l'appellante deve fare elezione di domicilio nella capitale del regno, ma la mancanza di quest'elezione non costituisce nullità, perchè dalla legge non comminata, ed è irregolarità sanabile, come è ritenuto nella decisione n.º 7.

L'appellante, per l'art. 35 del decreto 5 Ottobre 1862, dopo aver fatto notificare il suo atto alla parte contraria *nella forma prescritta dalle leggi di procedura civile*, deve depositarlo coi documenti alla segreteria della Corte nei 15 giorni successivi alla notificazione. Due cose sono notevoli in questo articolo; e prima che la forma prescritta dalle leggi di procedura civile è quella della citazione; in secondo luogo che il termine di 15 giorni non è di rigore. Le leggi che ci governano, è detto nelle decisioni 14 e 15 per un reclamo non contenente le forme della citazione e notificato al Sindaco, non ammettono più nelle materie contenziose che la parte interessata si rivolga direttamente al giudice senza condurre con preventiva citazione avanti a lui il suo avversario. Il termine di 15 giorni per il deposito dell'atto e dei documenti nella segreteria non è poi di rigore, come nol sono in generale tutti gli altri termini portati dal decreto di procedura, eccetto quelli per interporre i gravami.

Gli effetti dell'appello sono devolutivi e sospensivi, il che vuol dire che è virtù di esso d'investire il giudice superiore della causa, e di sospendere l'esecuzione della prima sentenza finchè non vi sia la decisione del secondo giudice. Ciò è conforme al diritto romano ed al principio che il giudizio d'appello è la continuazione di quello in primo grado (art. 482 a 484 del codice di proc. civ.) Quantunque nella contabilità amministrativa i gravami non siano di regola sospensivi, il carattere meno autorevole del decreto consiliare non lo rende esecutivo. Non vedo che si sia fatto quistione di ciò innanzi alla Corte de' Conti.

L'appello è soggetto a perenzione?

La Corte ha ritenuto di no, come riscontrasi nella decisione n.º 238, per il motivo che di simile eccezione non trovasi cenno nel regolamento 5 Ottobre 1862. Il Serpieri dice in una sua nota: « Non vi è caso in cui la Corte abbia ammesso le perenzione nè dell'atto introduttivo nè di tutti gli altri atti del giudizio. È una giurisprudenza costante contro la quale non valse opporre argomenti tratti dall'art. 8 del regolamento 5 Ottobre 1862, che dichiara la perentorietà di tutt'i termini che stabilisce. Si è visto già che la perentorietà dei termini, in generale, non è ritenuta, e del resto si può osservare che la giurisprudenza *costante* è anche comoda!

15. L'appellato potrà fare una risposta all'atto d'appello con un altro atto che deve contenere, come è logico, le sue ragioni di diritto e di fatto e l'enunziazione dei titoli. Ciò è consentaneo al santo diritto della difesa ed all'indole del procedimento che è l'ordinario. L'atto di risposta deve contenere l'elezione di domicilio nella capitale, in relazione all'atto di appello, e dev'essere notificato all'appellante o nel suo domicilio o in quello eletto. Il termine fissato dalla legge per questa risposta è di 15 giorni, ma non è di rigore, già si sa; e solo è necessario che io ne dica il motivo. La Corte nella decisione n.º 52 ha considerato che è della natura di questi giudizi di potersi purgare in qualunque tempo il ritardo nella comparizione, e che perciò non produce contumacia la tardiva risposta all'atto di appello. L'art. 42 nel dichiarare che chi non risponde nel termine è ritenuto contumace, ciò intendeva nel senso che è attribuito alla contumacia dalla legge comune di procedura, secondo la quale sino alla sentenza definitiva il contumace, anche dichiarato espressamente tale, può sempre comparire a proporre le sue ragioni (art. 386 codice di proc. civile).

Più generalmente parlando (decis. 9) « i termini prescritti dal decreto che regola la procedura perchè le parti rispondano e replichino ad atti loro comunicati, sono segnati a fine di porre la parte più diligente, il Procuratore generale e la Corte in grado di procedere senz'altro al compimento del giudizio dopo scorsi quei termini; ma ciò non importa che prima che il giudizio sia chiuso la parte che tardò a difendersi non possa dedurre le sue difese scritte ed anche soltanto orali, se si presenti all'udienza ».

Il codice giustiniano ammise l'appello incidente, autorizzando l'appellato a chiedere nel proprio interesse la riforma della sentenza: *Sancimus itaque, si appellator semel in iudicium ve-*

nerit, et causas appellationis suae proposuerit, habere licentiam et adversarium eius, si quod iudicatis opponere maluerit, si praesto fuerit, hoc facere et iudiciale mereri praesidium. Questa facoltà risponde alla semplice considerazione che, se talvolta per amor di quiete alcuno si fu accontentato del giudicato, quando però questo sia impugnato, sorge in lui il diritto di far valere le sue ragioni. Egli è a questo principio che s'informano gli art. 485 e 487 della procedura civile, come pure l'art. 39 del decreto 5 ottobre 1862; secondo il quale nel termine prescritto per le difese in via di appellazione incidentale l'appellato può chiedere la riforma di quei capi della sentenza contro i quali non vi sia appello e che egli creda gli siano pregiudizievoli. In un conto però il contrapporre un debito ad un credito nei limiti della difesa non mi parrebbe neanche materia di appello incidente.

La principale massima della Corte su quest'appello incidente si è quella che è perentorio il termine di 15 giorni per produrlo, come dalle decisioni 4, 159, 182 e 235 della raccolta. Sicchè lo stesso termine non è perentorio per le difese e lo è per l'appello incidentale. Ma è giusto: se è rigoroso il termine per l'appello principale, dev'esserlo anche quello dell'appello incidentale; la ragione è sempre la stessa. In fine dell'art. 40 pare che si sia voluto affermare la necessità di contenersi nei limiti di tempo prescritto.

La Corte ha ritenuto, conformemente alla procedura civile, che dichiarato irricevibile l'appello principale, cade quello incidentale che ha ragione di essere dal primo. Come pure ha ritenuto che la notificazione del decreto del Consiglio di prefettura senza proteste e riserve (tutto ciò che si riferisce all'accettazione espressa o tacita del provvedimento, dico io) non chiude la via ad appellarsi incidentalmente.

L'appellante in via principale potrà nei 15 giorni successivi far notificare la sua risposta, la quale sarà pure depositata alla segreteria della Corte.

Esaurito l'incidente dell'appello incidente, il decreto di procedura dichiara che l'appellato il quale non risponde all'atto d'appello si avrà per contumace, ciò che si deve intendere come lo spiega la Corte. Qualora di due o più convenuti poi taluni abbiano risposto ed altri no, l'art. 42 dispone che con decreto del Presidente sia accordato altro termine a quelli che non hanno risposto, e ciò a fine d'evitare che una decisione sia contumaciale rimpetto

a taluni ed opponibile, ed in contraddittorio ed inopponibile per gli altri. Il fondamento della contumacia, si sa, è il dubbio che la citazione non sia giunta al convenuto.

Secondo gli art. 43, 44 e 45 ciascuna delle parti potrà presentare una memoria di replica da notificarsi alla parte contraria come le precedenti. Quindi sull'istanza della parte più diligente il Presidente della Corte con suo decreto, disteso in calce del ricorso dato dall'attore o dal convenuto, fissa il termine in cui le parti devono depositare gli atti alla segreteria, ed indica il giorno dell'udienza. La parte che ha ottenuto questo decreto deve per mezzo di usciere farlo notificare entro 3 giorni successivi alla parte avversaria, al domicilio eletto, s'intende, altrimenti in provincia non giungerebbe. Di questo decreto dev'essere a cura della segreteria informato il Procuratore generale, che deve studiare e conchiudere all'udienza. Giunge questo giorno, pel quale mi pare che si sia aspettato troppo, ed il consigliere relatore (qui non v'è ministero dei ragionieri come pei conti erariali) fa la sua relazione in presenza delle parti, qualora intervengano sia personalmente, sia per mezzo di procuratore speciale. Le parti saranno ammesse a fare le loro osservazioni, e da ultimo il Procuratore generale dà le conclusioni.

Io trovo poco o nulla da dire, e la filastrocca può annoiare; rivolgiamoci a materia più interessante: gl'incidenti di falso e l'intervento in causa.

La Corte ha ritenuto nella decisione n.º 10 che in materia di falso la competenza è per legge attribuita ai tribunali ordinari, argomentando per analogia dalle disposizioni vigenti intorno al procedimento giudiziario innanzi agli arbitri ed ai tribunali di commercio, ed ancora per rispetto a ciò che, procedendosi innanzi ad essa pel falso incidente, si toglierebbe alle parti l'esperienza del secondo grado di giurisdizione, stabilito per regola nelle materie di competenza ordinaria.

Io sono troppo contrario all'allargamento della competenza della Corte dei Conti al di là dei suoi naturali confini per non riconoscere l'esattezza di questa giurisprudenza.

In quanto all'intervento in causa di terzi che non sono il contabile e la pubblica amministrazione, cioè le due parti che si trovano di fronte nei giudizi di conto, la sua ammissibilità mi è sembrata sempre dubbia secondo i principii (1), ma la Corte ha fatto

(1) Il **De Fooz** ed i trattatisti francesi in generale sono della mia opinione.

largo uso di questo mezzo per chiarire quistioni fra i contabili, che non interessano la finanza, ordinando anche d'ufficio l'intervento giusta l'art. 205 del codice di procedura. Secondo l'art. 491 dello stesso codice l'intervento in causa non è ammissibile in appello, tranne che da parte di coloro i quali hanno diritto all'opposizione di terzo (che nemmeno è mezzo proprio del rito contabile), fatta eccezione del caso in cui il giudice l'ordini d'ufficio. Abbiamo nella decisione 141 che fu disposto l'intervento in causa di un contabile, il quale non avea reso il conto direttamente ma per mezzo d'altri, ma qui mi pare che si tratti d'integrare il giudizio colla presenza del vero contabile interessato.

L'art. 46 del decreto di procedura dichiara che la decisione della Corte sarà pronunziata sulle scritture e gli atti anche di una sola parte, quando l'altra non le avesse presentate o le avesse ritirate. Spesso però la Corte ha imposto anche al convenuto di esibire dei documenti che potevano chiarire il merito della causa, come è ben fatto. È bene inteso che la Corte può pronunziare sia definitivamente sia interlocutoriamente come in ogni contestazione.

Le decisioni debbono essere significate (notificate) per cura della parte più diligente, cioè di chi ha interesse a servirsene, alla parte avversaria. Queste decisioni possono notificarsi al domicilio eletto, se pronunziate in contraddizione, ma se sono contumaciali debbono notificarsi al domicilio reale. La legge dà maggiore importanza alla notificazione al domicilio reale, e siccome avverso la contumacia ha luogo un gravame, dispone che la notificazione segua a questo domicilio.

Contro le decisioni contumaciali è ammesso il *richiamo*, ossia l'opposizione, la quale è un mezzo d'impugnare le sentenze fondato sul dubbio che la parte non abbia ricevuto la notificazione. Dirò di passaggio che taluni sono contrari all'opposizione, potendosi ovviare alla contumacia colla citazione in persona propria o col rinnovamento della citazione.

Il termine per fare opposizione è quello stabilito dalla legge per comparire in giudizio; per il nostro richiamo è di giorni 20, ed è perentorio, s'intende, come venne pure definito nella decisione n.º 36.

L'attore non è ammesso a fare opposizione (art. 382 e 474 pr. civ.) e nemmeno può far richiamo. Anche il convenuto non può fare opposizione quando abbia espressamente o tacitamente accettato la sentenza (art. 465), e ciò ritengo applicabile egualmente al richiamo.

Finalmente è dichiarato nell' art. 48 che pel giudizio di richiamo si procede colle forme dei giudizi d' appello in contraddittorio; il che implica nuovi termini per risposta all' atto e per le repliche e l' inammissibilità di una seconda contumacia. Si può appellare in via incidentale dal reclamante? Io direi di sì, ma non trovo trattato il punto.

Ed eccomi giunto al termine del mio lavoro, che ha avuto per obbietto più una riforma da compiere che la interpretazione della legge scritta. La giurisprudenza della Corte che ha formato oggetto del diligentissimo lavoro dell'avv. Serpieri, è fondata sulla base vacillante di una legislazione senza studio e senza armonia. Ordinare scientificamente questa giurisprudenza è opera prematura.

Al Parlamento adunque spetta di studiare e risolvere il problema che forma oggetto di queste pagine.

VINCENZO TANGO.

SALVATORE FRANCONI

La Corte dei conti *

* In *“Il bilancio, la contabilità generale dello Stato e la Corte dei conti”*, Napoli: Tip. Giannini, 1884, p. 139-203

Luigi Boffa

IL BILANCIO
LA CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO
E LA CORTE DEI CONTI

—
STUDII

DELL'Avv. S. FRANCONI

Prof. parrigato di economia politica-statistica e diritto amministrativo
presso la R. Università di Napoli

—
VOLUME UNICO
—

NAPOLI
R. STAB. TIPOGRAFICO COMM. FRANCESCO GIANNINI & FIGLI
Cisterna dell'Olio, 5 a 7
1884

CAPO TERZO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE I.

Cenni storici sulla Corte dei conti, guardata attraverso i sistemi di politica e di amministrazione dei governi assoluti di alcune principali nazioni continentali.

SOMMARIO

1. Della necessità in genere di un organo di sindacato nella pubblica amministrazione. — 2. Della magistratura dei conti in Francia, dall'Editto di SAN LUIGI (1262) sino a Filippo il Lungo (1816). — 3. Della magistratura dei conti nell'ex regno di Napoli, dal governo dei Normanni (1140) sino al governo dei Borboni (1815). — 4. Della magistratura dei conti in Piemonte, da AMEDEO VI (1350 circa) sino all'Editto di EMANUELE FILIBERTO del 16 ottobre 1560. — 5. Cenni storici delle Camere antiche fondate in Germania dall'imperatore Massimiliano, dal 1498 al 1501, e loro attribuzioni sotto i successivi governi assoluti. — 6. Principii generali che si deducono dai predetti cenni storici.

1. Ogni organo trae la sua ragione di essere dalla funzione ch'è chiamato a compiere per la vita e lo sviluppo di un organismo. E, poichè lo Stato è un organismo vivente e progressivo, così per darsi ragione di quest'organo che oggi addimandasi Corte dei conti, e per meglio apprezzarne la storica evoluzione, è necessario anzitutto rendersi conto della speciale funzione ch'esso è chiamato a compiere nell'amministrazione della pubblica finanza.

L' amministrazione pubblica , generalmente considerata , è una serie di azioni esecutive delle leggi su materie di pubblico interesse. Parte integrante di queste materie di pubblico interesse sono le spese e le entrate pubbliche , che costituiscono il contenuto dell' amministrazione finanziaria.

Questa branca di amministrazione, al pari di tutte le altre , si esplica mercè tre specie di funzioni , le quali possono prendere nome di *consiglio* , di *azione* e di *sindacato*. L' amministratore, illuminata dal consiglio, deve esplicar la sua azione in conformità della legge che stabilisce le norme delle entrate e delle spese. Egli, in quanto agisce, introitando o spendendo, deve essere responsabile della sua opera; ed a tale responsabilità sfuggirebbe certamente, se il suo operare non fosse passo passo sorvegliato, e a suo tempo sindacato , per verificare se i suoi atti sieno stati conformi alla legge.

Il *precetto* o la legge, l' *applicazione*, il *sindacato* o riscontro sono le funzioni organiche essenziali , che noi troviamo sempre , qualunque sia la forma che assuma lo Stato e qualunque sia la branca di pubblica amministrazione.

Dalla necessità della funzione di sindacare o di riscontrare l' opera dell' Amministratore, per verificare se questa sia seguita in conformità o no della legge, è derivato naturalmente, nell' amministrazione delle finanze , quell' istituto od organo di censura o sindacato che oggi prende nome di Corte dei conti , e del quale studieremo qui brevemente la organica evoluzione storica attraverso il regime assoluto di alcune fra le principali nazioni del continente.

2. Le origini storiche dell' istituto dei conti sono antichissime.

A tacere dei *Prefetti Aerarü* , dei *Procuratores* e *Rationales rei privatae Caesaris* , e specialmente dei

Tabularii e Numerarii 1), nei quali può forse ravvisarsi come un embrione di una Magistratura dei conti nel sistema romano, in Francia trovasi fatta menzione della Corte dei conti in un editto del 1262, nel quale SAN LUIGI ingiungeva agli amministratori della città di rendere conto del proprio operato, innanzi ad ufficiali appositamente incaricati 2).

Da una ordinanza del 1319 si rileva che, sotto il regno di Filippo il Lungo, la *Chambre des comptes* assunse forma di istituzione permanente, organizzandosi il personale 3).

Anche prima della rivoluzione del 1789 trovansi in Francia varie Corti dei conti, come quelle di Parigi, di Lorena, di Brettagna, ecc. 4).

Fin d'allora queste Corti avevano attribuzioni politiche: ad esse, per esempio, spettava di registrare e di verificare gli editti e le ordinanze concernenti le finanze ed il Demanio della Corona; di apporre il veto alle lettere di grazia, di nobiltà, privilegi od immunità; il dritto ed il dovere di ritenere presso di sé tutte le lettere e concessioni firmate indebitamente dal Cancelliere o contro il disposto delle ordinanze.

1) Per ciò che può riguardare materie di dritto amministrativo Romano, si possono consultare le opere seguenti: THIERRY: *Mémoire sur l'orig. de l'administration centrale dans l'emp. rom.* (*Revue de Legisl.* 1843, tom. XVIII, num. 207 e segg. — SAVIGNY, non solo nella sua grande opera, dove ha parlato anche dell'influenza del dritto Romano nel Medio Evo, ma in uno dei suoi opuscoli, dove ha studiato separatamente l'organizzazione del sistema d'imposte romano. A preferenza di tutti è da consultarsi SARRIEN: *Droit public et administratif Romain*. In quest'opera, abbastanza voluminosa, l'autore ha cercato di raccogliere tutte le leggi riguardanti pubblica amministrazione, le quali trovansi sparse nei due Codici Giustiniano e Teodosiano e nelle Novelle.

2) « *Nous ordonnons*, sta detto nell'Editto del 1262, que il noviaux « mayeurs et li vier et quatre des prud'hommes de la ville, desquies « quatre, li uns ou les deux qui auront receu et despenseu celle année « les biens de la ville, viegnent à Paris à nos gens aux octaves de la « Saint-Martin pour rendre compt de leur recept et de leurs despens ». Ved. GOBLET: *Chambre des Comptes*, tom. 1, p. 7.

3) Ved. LÉCHANTEUR: *Dissertation sur la Chambre des comptes*; e DE BEAUME: *Traité de la Chambre des comptes*.

4) Ved. DUCROCQ: *Conférence sur la Cour des comptes*, pag. 4.

Oltre le predette attribuzioni di natura politica, altre ne avevano di natura prettamente amministrativa: avevano, per esempio, la custodia dei titoli riguardanti il Demanio della Corona, la sorveglianza sulla polizia e sull'amministrazione delle Finanze del Regno, il dritto di ricevere il giuramento dei contabili, d'ordinare l'impiego del danaro derivante dalle foreste della Corona, ecc. ecc. 1).

Tra le attribuzioni giudiziarie, finalmente, avevano quelle di esaminare e giudicare i conti relativi alle rendite ed ai privilegi della Città, alle operazioni del Tesoro e delle casse regie, alle spese della casa reale, alla ricevuta degli emolumenti di Cancelleria ed ai conti dei ricevitori, dei depositi e dei magazzini dello Stato 2).

3. Anche prima dell'Editto di S. Luigi, in Francia, del 1262, in Italia, nell'antico regno di Napoli, sotto il governo dei Normanni (1140 al 1194) troviamo la istituzione dei conti.

I Normanni furono i primi a separare gli uffici di economia pubblica da quelli di milizia e di giustizia, i quali, molto tempo prima della dominazione loro, venivan compresi nella stessa persona di colui che si chiamava Gastaldo. Furono essi i primi che, col nome di Camera, vollero designare l'Erario pubblico, il Fisco ed anche il patrimonio del Sovrano.

1) Ved. LAFERRIÈRE: *Droit public et administratif*, tom. 1, p. 184; e BATIZ, op. cit. tom. VII, pag. 549, il quale dissente dal LAFERRIÈRE nel sostenere che l'ufficio di apporre il veto alle lettere di nobiltà, privilegi etc., non costituiva una attribuzione ordinaria e permanente della Corte dei conti. — Per i più antichi precedenti storici della Corte dei conti, si può consultare l'opera di M. MERILLOU, dal titolo: *Notice historique sur la Cour des comptes de Paris*.

2) Ved. DUFOUR, op. cit. tom. 2, p. 131; e DARESTE: *La justice administrative en France*, p. 5. Non ostante si grande copia di attribuzioni il controllo della Corte dei conti riusciva inefficace: « Au fond, dice DARESTE (op. cit.), les chambres des comptes n'exerçaient qu'un contrôle nominal, elles n'avaient que peu de moyens de s'assurer de la fidélité des rapports et des livres qui leur étaient remis ». Vedi nello stesso senso D'AUDIFFRET: *Système financier*, tom. 1, p. 284.

Adottarono essi tal nome, perchè nelle stanze regie riunivasi il consesso per regolare l'amministrazione della pubblica economia, e quivi erano stabiliti gli ufficii dei conti ed i registri della rendita e spesa dello Stato, insieme con la cancelleria e i libri di leggi e pratiche del governo.

Dipendeva l'amministrazione della rendita e spesa dello Stato, ed in generale della pubblica economia, dal Gran Camerario, assistito da parecchi maestri razionali nella sua curia particolare, dove si conservavano il Gran registro delle terre e dei fondi, i libri in cui erano notati i diplomi di concessioni feudali e di regalie e gli Editti che riguardavano tutti i tribunali. Il Gran Camerario teneva a sè soggetti, come minori ufficiali, i maestri *segreti* ed i questori, così detti *a segregando* e *quaerendo*, perchè dovevano correggere e rivedere tutto che fosse tributo dell' Erario.

Dopo Ruggiero, ricevette questo ufficio migliore ordinamento sotto Guglielmo, il quale invece istituì quello di *maestri camerarii*, diversi dai maestri segreti e dai questori, stabilendone uno per provincia, con facoltà amministrative e giudiziarie ad un tempo.

Sotto la dominazione degli Svevi (1194 al 1266) il metodo di amministrazione, di contabilità e di pubbliche spese fu quasi una continuazione di quello serbato dai Normanni. Seguì la Camera ad essere il centro di tutta la economia del Reame, sotto il reggimento del Gran Camerario, che veniva in sì grave ufficio assistito dai Maestri Razionali. Se non che, avendo l'esperienza dimostrato che i Camerarii non erano sufficienti a vigilare e provvedere a tutte le cose del governo, Federico stabilì, in ogni provincia, siccome loro principale agente, il così detto *Maestro procuratore della Curia*.

Doveva soprattutto questo ufficiale diligentemente

vigilare perchè non venissero usurpati i diritti appartenenti al governo, con l'incarico, ove tali usurpazioni avvenissero, di istruire analoga processura e riferirne al Re. Erano pure compresi sotto la sua particolare amministrazione i demani, i feudi che ricadevano al Fisco, i luoghi di pesca, le erbe, le miniere, e tutt'altro che il governo possedesse in ciascuna provincia. Egli pagava lo stipendio ai castellani, ai servienti, e ad altre persone stabilite nei castri. Poteva finalmente affittare in perpetuo alcuni fondi, fino a cinque anni alcuni altri, ed altri concederne a canone col patto di coltivare ed estirpare. Il Procuratore della Curia, adunque, riuniva nel tempo stesso le qualità di magistrato, di ufficiale di pubblica economia e di particolare amministratore del patrimonio del Re.

Sotto la dominazione degli Aragonesi (144 a 1503) tutta quella gran parte della pubblica economia, che, durante il governo Angioino, era stata affidata ai maestri razionali, scelti dai Seggi della città di Napoli, si accentrò, mercè legge di Re Alfonso del 23 novembre 1450, nei Presidenti della Camera della Sommaria. Quinci innanzi essa diventò il supremo magistrato e l'ufficio generale dei negozi economici dello Stato ed aveva molteplici attribuzioni di natura politica, amministrativa e finanziaria: per la qual cosa dalla Camera della Sommaria dipendevano il Tesoriere, lo Scrivano di Razione, i Percettori delle Province, le regie dogane e i fondachi, il Tavoliere di Puglia, i Maestri portulani, i capitani della grascia, i consolati delle arti, specie quelli della seta e della lana, la reale cavallerizza e, da ultimo, chiunque altro si avesse regio ufficio.

Fu composto questo consesso dal luogotenente del Gran Camerario, da dodici Presidenti, dei quali otto togati e quattro di grado inferiore detti di *cappa*

e spada, di un segretario, di due avvocati fiscali e di un piccolo numero di ufficiali subalterni, cioè di razionali, di maestri di atti, di scrivani, di conservatori, di archivarii e di altri simili.

Questo consesso era prima diviso in due ruote o camere, alle quali se ne aggiunse una terza, sotto Filippo III, per tenersi al bisogno.

Adunque il tribunale della Camera della Sommaria comprendeva in sè non solo tutto ciò che riferivasi ai conti dello Stato e alle pubbliche spese, ma anche quanto concerneva la pubblica entrata: era, in poche parole, il consesso ove raccoglievasi la finanza in tutto l'ampio senso della parola, e quant' altro rifletteva la politica economica, della quale la finanza è una parte.

Sotto la dominazione dei Borboni (1734 a 1806) le cose mutarono.

Re Carlo III, nel 1735, istituì per la prima volta un segretario di Stato presidente del Consiglio dell'Azienda e del Commercio, dal dipartimento del quale dipendevano gli affari della finanza, che allora tornò ad avere un rappresentante nel Consiglio del Re, siccome già era stata rappresentata nell'augusto consesso della Magna Curia dal Gran Camerario sotto la dominazione dei Normanni e degli Svevi.

Fu da prima il novello Consiglio di Azienda composto dal Segretario di Stato di tal ripartimento e dagli altri tre Segretarii di Stato degli altri ripartimenti del Governo. In esso si discutevano, prima di farne avvisato il Re, tutti gli affari che si riferivano alla economia del Reame.

Intanto, era già stato, fin dal 1734, istituito un Soprintendente Generale delle Aziende e delle Dogane del Regno, il quale intendeva specialmente a tutti gli arrendamenti e a tutti gli altri tributi del Regno che si andavano ricomprando o rivendicando al patrimonio dello stato. Laonde, riaumentandosi

a poco a poco i tributi e la loro amministrazione con metodo più acconcio, scemavano in conseguenza le facultà esercitate dianzi dalla Camera della Sommara.

Di poi, con dispaccio del 16 ottobre 1782, venne istituito un altro consesso, Consiglio di Finanze, che, tenendo il reggimento delle cose finanziarie, era munito di tutte le attribuzioni, che avevano il Segretario di Stato dell'Azienda e del commercio ed il Soprintendente dell'Azienda e delle Dogane, tolti solo gli affari della marina mercantile.

In tale consiglio, oltre dei tre consiglieri e del direttore della finanza, come ordinarii suoi componenti, sedevano anche tre segretarii di Stato, dei consiglieri onorarii ed altri magistrati destinati o chiamati al bisogno per somministrare i necessari chiarimenti.

Restò sempre però di competenza della Camera della Sommara ogni altro affare riguardante le cose contenziose della economia dello Stato, come il rendimento dei conti, l'Amministrazione dei comuni, la zecca delle monete, e molti oggetti della stessa amministrazione dei pubblici tributi. Per la qual cosa, la detta Camera ora era del tutto indipendente ed ora dipendeva dal consiglio di finanza, senza che si fossero ben definite e distinte le facultà dell'uno e dell'altro corpo. Scemavano però sempre, sia per via di fatto sia di legge, le attribuzioni della Camera, e crescevano quelle del Consiglio.

Frattanto, avvenuti importanti cangiamenti in ogni branca della Finanza, separata l'Amministrazione particolare delle provincie da quella dei comuni, ordinato un ministero degli affari interni, ne seguì che per ogni via cadesse l'antica memoranda istituzione della Camera della Sommara, la quale, come abbiamo visto, creata dai Re Angioini, si unì poscia

alla Magna Curia dei Maestri razionali, introdotti dai Normanni; ed alla Curia del Gran Camerario, formando con esso un sol corpo ch'ebbe giurisdizione in tutta la economia del reame.

La sua abolizione fu dichiarata ai 19 dicembre del 1807, prescrivendosi che vi fosse una Regia Corte dei conti partita in due Camere e composta di un Presidente, di un Vice-presidente, di otto Maestri dei conti, di ventisei Razionali, di un Procurator generale, di due Sostituti e di un Cancelliere.

La Corte venne incaricata di giudicare i conti annuali della rendita e della spesa del danaro pubblico del Tesoro e di quello delle province e dei comuni.

Altro ordinamento ebbe di poi il Consesso: perocchè, abolito il Consiglio di Stato nel 1815, le facoltà che questo aveva riguardo al contenzioso amministrativo furono conferite alla Regia Corte dei conti, la quale prese il nome più pomposo di Gran Corte dei conti.

Essa fu partita in tre camere: la prima, pel contenzioso amministrativo; le altre due, per quanto riguardasse il rendimento e la revisione dei conti del Tesoro, delle Amministrazioni dello Stato, dell'azienda particolare delle province e dei comuni, che avessero stati discussi approvati dal Re, nonchè dei molti stabilimenti pubblici peculiarmente indicati. Fu composta di un Presidente, di tre Vice-Presidenti, di un Procurator generale, di quattro Consiglieri per camera, di venti Razionali, sei dei quali fossero consiglieri supplenti nelle Camere incaricate dei conti, di un Cancelliere, di un Segretario col suo ufficio, di varii ufficiali inferiori 1).

1) V. L. BIANCHINI: *Storia delle Finanze del Regno di Napoli*; Palermo, 1839. — TORRES: *De origine Tribunalium*. — GALANTE: *Descrizione del Regno delle due Sicilie*. — BARRI: *Repertorio degli atti governativi*.

4. In Piemonte, fin dai principii del secolo XIV, riscontransi alcuni ufficii col nome di *auditores comptorum*; e, verso la metà di quel secolo, regnando Amedeo VI, cominciano ad essere menzionati i *magistri auditores comptorum*, l'ufficio dei quali era di attendere alla verificazione dei conti.

Nel 7 febbraio del 1351 cotesti *magistri auditores comptorum* si trasformarono in un vero organismo, in una vera istituzione di contabilità, che prese nome di Camera dei conti ed ebbe sede stabile in Chambery. Le sue attribuzioni vennero determinate con gli statuti e regolamenti del 13 dicembre 1389, con l'Editto del 19 settembre 1522 e con l'altro del 16 ottobre 1560, col quale il Duca Emanuele Filiberto dichiarò questo corpo supremo ed indipendente dal Senato di Chambery 1).

Anche fin d'allora il Corpo supremo dei conti aveva, in Piemonte come in Francia, attribuzioni politiche, amministrative e giudiziarie. Queste ultime anzi si esercitavano in un campo vastissimo: perocchè, oltre l'esame ed il giudizio dei conti di tutti i tesorerieri e di tutti i contabili del regio danaro, la Corte era chiamata a giudicare di tutte le cause riguardanti le Regie Gabelle e di quelle nelle quali si disputava di qualche dritto di origine feudale, in cui poteva avere interesse il Regio Demanio, ovvero nei casi di rappresaglia pei dritti di guerra.

Varie finalmente erano le attribuzioni amministrative della Corte dei conti, fra le quali precipue erano quelle che riguardavano la vigilanza sull'amministrazione dei beni demaniali. Tutto ciò può rilevarsi dal decreto di Amedeo VII del 17 giugno 1430, dalle Regole Camerali prescritte da Carlo II con Editto del

1) Ved. *Dictionnaire de la legislation des Etats Sardes*, p. L. L. Cot. V. *Cours suprêmes*, § 1; BORELLI, pag. 456; e VIGNA: *Dizionario di Dir. Amminis. V. Camera R. dei conti*, tom. 2, pag. 75.

19 settembre 1522, nonché dall' Editto di Emanuele Filiberto del 16 ottobre 1560.

Anche la storia della Toscana ricorda parecchi istituti per la revisione ed il sindacato dei conti con nomi e forme diverse secondo i tempi.

5. Molto più tardi che nell' antico regno di Napoli, che nella Francia e nell' antico Piemonte, noi riscontriamo in Germania la formazione embriogenetica della Corte dei conti. In fatti, solo cominciando dalla fine del medio evo, noi incontriamo nella maggior parte dei paesi tedeschi un' autorità chiamata *Camera*, incaricata di amministrare il demanio e di vegliare sui dritti di regalia. Semplice commissione dapprima, non tardò essa a trasformarsi in *Collegio* indipendente. In Borgogna ebbe luogo questa trasformazione sin dall' anno 1409, e là conobbe l' imperatore Massimiliano la detta istituzione, di cui preparò l' applicazione generale in Germania, fondando le Camere Auliche d' Innsbruck e di Vienna, nel 1498 e nel 1501.

A quell' epoca, osserva giustamente ROSCHER, il principio della divisione del lavoro era poco sviluppato; l' autorità personale e collegiale otteneva facilmente una considerevole estensione. Epperò queste *Camere* crebbero di numero con singolare rapidità, si trovarono incaricate di regolare la maggior parte dei nuovi affari di amministrazione. Fra le loro attribuzioni principali, esse contavano ciò che noi chiamiamo oggi *polizia economica*; e una parte importante della giustizia inferiore era inoltre esercitata dai loro subordinati. I migliori scrittori di queste materie vissuti nel secolo XVII insistono vivamente su questo punto, che le Camere Auliche non aveano soltanto da occuparsi delle questioni fiscali, ma anche della *polizia economica*. L' interesse del potere assoluto dei Principi trovava il suo comodo nella istituzione ca-

merale, docile strumento che si sottraeva alla intervento molesta degli stati 1).

6. Dai pochi cenni storico-legislativi fatti sin qui intorno alla Corte dei conti, che, con nome diverso e con diverse vicende, si generò e si svolse in Francia, nell'antico Regno di Napoli, nell'antico Piemonte ed in Germania, si può trarre queste conclusioni: che il bisogno di vigilare l'entrate e le spese pubbliche dello Stato è inseparabile dal concetto di ogni governo; che dal bisogno di tale funzione governativa nasce spontaneamente l'organismo d'una pubblica persona la quale debba esercitarla; che, finalmente, dalla natura stessa delle diverse funzioni, che quell'organismo è chiamato a compiere, evolve il diverso sistema della sua organizzazione.

1) V. ROSCINI: *Principes de l'Economie politique*, § 19.

SEZIONE II.

La Corte dei conti nel regime rappresentativo delle principali nazioni d'Europa.

SOMMARIO

1. Quale influenza sulla Corte dei conti ha esercitato il passaggio dalle dominazioni assolute al regime rappresentativo. — 2. Vicende della Corte dei conti in Francia sotto il nuovo regime. — 3. La Corte dei conti prussiana esaminata in rapporto alla francese. — 4. La Corte dei conti nel Gran Ducato di Baden giusta la legge del 25 agosto 1876. — 5. Tipo speciale della Corte dei conti nel Belgio. — 6. Si espone brevemente l'istituzione inglese del Controllore generale e dell'*Audit office*. — 7. Si rileva come ove più ove meno nelle attribuzioni e nell'organismo della Corte dei conti il carattere politico e costituzionale tende a predominare sugli altri.

1. Col passaggio dal regime assoluto ai governi costituzionali e parlamentari, si è venuto naturalmente determinando e formulando nel diritto pubblico degli stati moderni un nuovo principio, siccome abbiamo avuto occasione di osservare più volte nel capo I del nostro lavoro. Questo principio è: che le contribuzioni debbono essere votate ogni anno dai rappresentanti della Nazione, ai quali spetta del pari fissare la parte delle entrate che compete a ciascuna specie di servizi.

A guarentigia dell'applicazione di questo principio, essenzialissimo in ogni costituzione rappresentativa, il gabinetto, come sappiamo, deve presentare ciascun anno al Parlamento i bilanci, perchè sieno discussi ed approvati, nonchè render conto della gestione dell'anno precedente; donde la necessità di un controllo politico sull'esercizio del bilancio. La istituzione, che

naturalmente si presentava come più adatta a compiere un tale ufficio, era la Corte dei conti; epperò noi la troviamo conservata presso tutti gli Stati rappresentativi di Europa, comechè trasformata e adattata alle esigenze del nuovo dritto pubblico costituzionale ed ai nuovi sistemi di amministrazione.

Esaminiamo adunque brevemente la nuova metamorfosi storica della Corte dei conti, nelle principali nazioni d'Europa.

2. In Francia, la lunga disorganizzazione delle istituzioni dell'antica monarchia, la mancanza di unità e di omogeneità nella costituzione speciale delle singole province, l'alienazione a vil prezzo di tutti i servigii finanziari ad appaltatori, la gestione dei quali era a tutti impenetrabile, la dispersione dei vari elementi di pubblica amministrazione fra i paesi di *stato* e di *elezione*, l'impossibilità di riunire tutti i risultati del pubblico patrimonio in un centro comune di contabilità, e finalmente lo sparpagliamento in tredici camere separate del lavoro di verificaione e dei giudizi dei conti pei manutentori del denaro dello Stato, opponevano insuperabili ostacoli allo stabilimento, alla manifestazione, ed al controllo dell'amministrazione finanziaria.

A questa complicazione, a questa confusione di poteri, a questa fatale ignoranza delle risorse e dei bisogni del tesoro prima dell'anno 1789, si deve attribuire la prima causa dell'agitazione degli animi, del discredito del governo, dello incalcolabile *deficit*, della ribellione dei popoli e della caduta della monarchia.

Dopo la rivoluzione francese, che proclamò il principio del libero ordinamento degli Stati, si riformò, costituendosi su nuove basi, l'istituzione della Corte dei conti.

Mercè il Decreto del 17-19 settembre 1791, e la legge del 18 piovoso anno III, venne proclamato il

principio: che il dritto di esaminare e di approvare definitivamente i conti generali dello Stato spettasse all'Assemblea Nazionale.

La Costituzione dell'anno III creò una commissione di tesoreria ed un'altra di contabilità, i membri delle quali erano eletti dal Consiglio degli anziani su proposta di quello dei Cinquecento. I commissarii di tesoreria ebbero l'incarico di sorvegliare l'incasso del pubblico danaro, ed ordinare il movimento dei fondi ed il pagamento delle spese votate dal Corpo Legislativo; ed i commissarii di contabilità ebbero l'altro di verificare e definire i conti attivi e passivi dello Stato.

Ma queste nuove istituzioni, succedute alle antiche Camere dei conti, sebbene molto più razionali, non produssero tutti quei salutari effetti che se ne speravano. Nè di ciò è da meravigliare, quando si riflette che la contabilità nazionale evolveva dal seno stesso di quelle assemblee legislative, che, in mezzo ai torbidi che agitavano il paese, usurpavano tutti i poteri, senza regolare responsabilità, senza limite e senza pubblico controllo.

La lotta sanguinosa dei partiti politici non lasciò, nella lizza rivoluzionaria, che avanzi e rovine nelle mani del glorioso Difensore della Patria, per costruire il grande edificio del Consolato e dell'Impero. Soltanto a quest'epoca memoranda, una volontà superiore sottomise tutte le altre e le seppe dirigere alla salute comune coll'energia del pensiero e coll'unità dell'azione governativa. Allora la sicurezza pubblica e l'ordine sociale furono mirabilmente ricostituiti mediante il concordato della Chiesa, il Codice Civile, la grande riforma giudiziaria, l'organizzazione dei ripartimenti, dei comuni, delle prefetture marittime, delle divisioni marittime, delle divisioni militari, dell'amministrazione centrale di tutti i servizi, e finalmente mediante una istituzione della Corte dei conti.

La legge del 16 settembre 1809 ed il decreto di esecuzione del 26 dello stesso mese affidarono ad un corpo unico di magistratura, posto alla testa della gerarchia giudiziaria e che godeva gli stessi onori e prerogative della prima Corte dell'Impero, l'alta missione di giudicare i pubblici contabili, di controllare le rendite e le spese dello Stato, e di portare a cognizione dell'Imperatore, col mezzo del Gran Tesoriere, le osservazioni e i voti di riforma o di miglioramento, mercè un rapporto annuo preparato in comitato segreto.

La Corte dei conti, istituita sotto l'Impero, comprendeva tre rami principali di contabilità: 1.° La *contabilità legislativa*; 2.° La *contabilità amministrativa*, che stabiliva i fatti con iscritti ufficiali e li provava con documenti regolari; 3.° La *contabilità giudiziaria*, che pronunciava le decisioni sulla gestione dei preposti del tesoro e che pubblicamente controllava l'esattezza e la legalità degl'introiti e delle spese dello Stato.

Le decisioni della Corte dei conti in materia contenziosa non potevano essere impugnate che: per errori di fatto o materiali, e per violazione delle formalità o della legge.

L'ordinanza reale del 14 settembre 1822 stabilì poi i veri principii della contabilità sotto il governo rappresentativo e prescrisse le regole che dovevano conciliare l'indipendenza dell'amministrazione, nell'interesse della rapidità del servizio, col rispetto della legge sulla conservazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

Oggi ancora il tipo della Corte dei conti francese è rimasto quello della legge del 16 settembre 1807. Secondo questa legge fondamentale, ch'è tuttavia in vigore, ed alla quale si rannodano posteriori disposizioni legislative, la Corte dei conti è composta di Consiglieri inamovibili nominati dal Capo del Potere esecutivo.

Le funzioni della Corte dei conti sono giudiziarie e politiche.

Tra le funzioni giudiziarie va notato l'esame ed il giudizio dei conti, che sono in ciascun anno presentati alla Corte, da tutti i contabili dello Stato. La Corte esamina questi conti, senza spiegare però giurisdizione alcuna sugli ufficiali ordinatori, ma solo esaminando se il contabile abbia pagato in base d'una ordinanza avente le formalità prescritte dalla legge, ed alla quale sieno aggiunti quei documenti giustificativi che l'ufficiale ordinatore ha creduto di alligarvi.

Le funzioni politiche della Corte dei conti riduconsi a due, cioè: l'esame dei conti dell'intera gestione che, in ogni anno, ciascun ministro è tenuto di presentare alla Corte; e la relazione generale che la Corte medesima deve fare al capo dello Stato sul generale conto annuale reso dai ministri, ed in cui espone le sue vedute e le sue proposte sul miglioramento della contabilità e dell'amministrazione finanziaria dello Stato 1).

3. Quella che più si avvicina al tipo francese, specialmente circa le attribuzioni politiche, è la Corte dei conti Prussiana. L'ordinamento della Corte dei Conti in Prussia è regolato dalla legge 27 marzo 1872 2), che ha modificato l'ordinamento precedente, il quale risaliva ai Decreti del 1824.

Con legge del 14 febbraio 1876 si stabiliva poi 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*) 2).

1) Oltre l'opera di M. MERILHON, dal titolo: *Notice historique sur la Cour des Comptes de Paris*; ved. le opere di M. C. PERIER: *Finances de l'Empire*; di H. DE LUÇAY: *Legislation du Budget de 1789 a 1852*, presso il *Journal des Economistes*, avril et juin, p. 181 e seg.

2) V. *Annuaire de législ. étrang.* Paris 1877, p. 84.

I consiglieri della Corte, come in Francia, godono della inamovibilità; ma, a differenza della Francia e di quello che, a tale proposito, è stabilito negli altri stati, i membri della Corte dei conti prussiana sono sottoposti al potere disciplinare del Tribunale Supremo, che può traslocarli dall'ufficio, cioè a dire mutarne le funzioni, conservando loro il grado gerarchico e lo stipendio.

Circa le attribuzioni politiche, vi è quasi uniformità fra la Corte dei conti prussiana e la francese. Anche in Prussia la Corte dei conti esamina i conti dei contabili e quelli dei ministri, e riferisce al Parlamento se i conti di questi ultimi sieno conformi ai primi; denunzia alle Camere le violazioni del Bilancio, e propone quei miglioramenti nella legislazione finanziaria, che le vengono suggeriti dall'esperienza.

Circa le attribuzioni amministrative, la Corte dei conti prussiana ne ha di quelle che negli altri stati son devolute ai controllori, agli ispettori, o ad altri ufficiali, che appartengono ai gradi meno alti della gerarchia che mette capo al Ministro delle Finanze. In fatti, la Corte dei conti in Prussia fa la verifica materiale delle Casse, gl' inventarii dei magazzini, e detta alcuni regolamenti speciali, ordinando, ove ne sia il caso, delle perizie e delle visite locali. Essa inoltre controlla la contabilità degli stabilimenti privati o quasi privati, che, senza essere pubblici, sono mantenuti o ricevono sovvenzioni con denaro dello Stato. Finalmente, controlla e vigila l'amministrazione del Demanio dello Stato.

Simiglianti attribuzioni della Corte dei conti trovano un curioso riscontro storico nelle estese facoltà amministrative, che ebbe, per secoli, nell'antico Regno di Napoli, la Camera della Sommaria.

Vedremo, a suo luogo, se è bene che qualcuna di tali attribuzioni debbasi aggiungere alle altre presso

gli altri stati, acciocchè il controllo politico della Corte dei conti diventi una cosa più efficace di quello che realmente esso è.

Anche in Austria si manifesta una certa tendenza a coordinare l'esercizio col sindacato parlamentare; perocchè vi è 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 cansare in avvenire 1).

Nel Gran Ducato di Baden la legge del 25 agosto 1876 *sull'organamento e l'attribuzione della Corte dei conti* (*Gesetz die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer betreffend*), modellata sulla legge prussiana anzidetta, la dichiara però *legge costituzionale*: il che significa, ai termini degli articoli 64 e 74 della Costituzione, che detta legge non può essere modificata che colla maggioranza dei due terzi dei voti in ciascuna Camera, e che alla validità della votazione si richiede la presenza dei tre quarti del numero dei membri 2).

4. Nel Belgio poi, specialmente dal punto di vista della nomina dei suoi membri e delle sue politiche attribuzioni, la Corte dei conti si scosta moltissimo dal tipo francese e prussiano.

La Corte dei conti belga, come ben dice il D^r Fooz, va quasi considerata come una commissione permanente del Parlamento, sia che si guardi al modo della sua composizione, e sia che si guardi alla natura dell'ufficio, ch'essa esercita 3).

1) V. *Correspondence relative to the Budgets* ecc. p. 706; ed ANCOLZO, op. cit., p. 139.

2) V. *Annuaire des législ. étrang.* Paris 1877, p. 328.

3) Ecco a tale proposito come si esprime D^r Fooz a tomo I., p. 349

I consiglieri della Corte dei conti sono nominati ogni sei anni dalla Camera, la quale può sempre rimuoverli dalle loro funzioni, o rieleggerli, spirato che sia il sessennio della loro carica.

Oltre l'attribuzione politica comune alla Corte dei conti francese e prussiana, la Corte dei conti belga ha pure quella di vegliare a che le rendite dello Stato si riscuotano nei limiti del bilancio, e, in conseguenza, di farsi presentare dalle diverse amministrazioni dello Stato tutti quei documenti che servono a far conoscere quali sieno le proprietà dello Stato, le sue rendite e l'ammontare delle sue imposte 1). È nelle sue attribuzioni politiche pure la ispezione preventiva sugli amministratori che ordinano le spese, per verificare se sieno state autorizzate dal bilancio dello Stato. Epperò, salve alcune eccezioni contemplate dalla legge, non può farsi alcun pagamento per spese, senza il visto della Corte, la quale può rifiutarlo, se crede che la spesa ordinata non si trovi nei limiti segnati dal bilancio.

Dopo un tale rifiuto, la Corte per non incagliare l'azione amministrativa, appone il visto con riserva, qualora in Consiglio dei ministri si decida d'insisteri sulla spesa ordinata; salvo al Parlamento di giudicare sulla regolarità della spesa medesima.

Serbandoci a discutere in luogo più opportuno della convenienza o meno di tale ispezione preventiva della Corte dei conti, passiamo a disaminare brevemente l'organismo di tale istituzione in Inghilterra.

5. Quivi, a differenza di tutte le altre nazioni, le attribuzioni del controllo politico delle finanze vengono

del suo trattato di Dritto amministrativo Belga: — « *La Court des comptes forme donc une émanation du Parlement; elle en est une Commission permanente* ».

1) V. oltre il DE FOOR, op. cit.; THOMISSEN: *La Constitution belge*; ed A. GIRON: *Le droit administratif de la Belgique*, vol. I, tit. III, p. 335-36, e segg.

esercitate da un organo diverso da quello che esercita le attribuzioni giudiziarie ed amministrative.

L'Inghilterra, fin dai tempi dei Re Normanni, ebbe una Corte di giustizia in materia finanziaria, denominata *Tchiquier*, composta di un certo numero di membri, scelti fra i più alti baroni feudali, che giudicava di tutte le questioni in materia di finanza, sindacava i conti che le si rendevano dagli *sceriffi* e nominava e revocava i funzionarii dell'ordine finanziario. Ma, sotto il regno della Casa di Annover, fu diviso il sindacato della contabilità, nell'interesse del Parlamento, dal sindacato amministrativo-giudiziario.

Il controllore generale (*Comptrolles general of the receipts and isne of Sler Majesty's exchequer*) esercita il controllo politico; e la Camera dei conti (*Audit office*) il controllo giudiziario amministrativo. L'*Audit office* fu creato nel 1785.

L'ufficio del Controllore generale venne istituito con legge dell'anno quarto di Guglielmo IV. La nomina di questo funzionario è a vita, egli non può essere destituito, se non in caso di demerito (*during good behaviour*) e sulla proposta di due membri del Parlamento 1).

Le attribuzioni principali del Controllore Generale riduconsi alle seguenti:

E incaricato a vegliare che le spese ordinate non eccedano le allocazioni fatte dal Parlamento.

La Banca d'Inghilterra, ch'è il cassiere dello Stato, per pagare qualche somma, deve, sotto la sua materiale responsabilità, verificare se la spesa, alla quale corrisponde l'ordine di pagare, sia stata votata dal Parlamento; se sia stata ordinata dal Gabinetto dei ministri; se l'ordine sia accompagnato da un mandato della Tesoreria (*Tresaurry Warrant*); e final-

1) V. FISCHER, op. cit., tom. 1, p. 268.

mente se il Controllore Generale vi abbia apposto il visto.

Qualora il Controllore Generale rifiuti di apporre il visto, sostenendo che la somma richiesta non sia stata votata dal Parlamento, la Tesoreria deve provvedersi d' un *mandamus* presso il Banco della Regina. E se, dopo ciò, il Controllore persista nel suo rifiuto, il conflitto viene deciso, mercè regolare giudizio, dalla Corte Suprema di Giustizia, cui è stata riunita la giurisdizione della Corte del Banco della Regina, che prima esercitava tale attribuzione 1).

Il Controllore Generale è incaricato di vistare i buoni del Tesoro (*Exchequer bills*), che vengono emessi col consenso del Parlamento e con l'ordine della Tesoreria pel servizio di Cassa. Egli è pure incaricato di custodire i tipi dei pesi e misure e di tutte le monete d'oro e d'argento, procedendo di tempo in tempo alla verificaione del titolo e del peso delle monete (*trial of the pyx*) 2).

Finalmente il Controllore presenta ogni anno al Parlamento un conto delle spese fatte pel Tesoro 3). Le attribuzioni amministrative e giudiziarie, che riflettono la contabilità attiva o contenziosa, vengono esercitate, come dicevamo, da un altro organo affatto diverso dal Controllore, e che prende il nome di *Audit office*.

Questo ufficio, o camera che voglia dirsi, il quale ha l'incarico di rivedere ed esaminare i conti dei contabili, ha cinque Commissarii presieduti da un *chairman* ed assistiti da un segretario, da nove ispettori dei conti e da settantaquattro correttori (*examiners*).

1) V. FISCHER, op. cit. tom. I, p. 268.

2) GWEIST: *Das Englische Verfassungs- und Verwaltungs-Recht*, tomo I, p. 347.

3) BAILLY: *L'Administration financière de l'Angleterre*, tom. I, p. 347.

L' *Audit office* non ha diretta comunicazione col Parlamento, che anzi dipende, in certo modo, dal Ministro delle finanze, comunque i commissarii godano della inamovibilità. Esso esamina i conti dei contabili civili e militari sui documenti presentati per iscritto, e ne fa rapporto ai *Lords* della Tesoreria; dietro di che delibera di assolvere o condannare il contabile al pagamento del reliquato 1).

Quando pure non vogliasi ritenere che l'alta dignità del Controllore Generale inglese trovasse riscontro in quella del Gran Camerario, istituito dai Normanni nell'antico regno di Napoli fin dal 1140, certa cosa è che, fin dalla metà del secolo XVI, accanto alla Camera dei conti, veniva creata nel Piemonte la carica del Controllore Generale, le cui funzioni, successivamente accresciute, consistevano nell'apporre preventivamente il visto a tutte le Regie patenti ed a tutti i provvedimenti, sia legislativi che regolamentarii, che emanavano dai diversi ministri 2).

Tale istituzione del Controllore Generale venne poi introdotta nel Belgio: ciò che conferma sempre

1) V. GONNET, op. cit. e BATSCH: *Traité de droit public et admin.* Paris 1868, tom. VII, p. 612. — Per maggiori notizie, oltre l'opera di TONO, *On parliam. govern.*, citata innanzi, ved. anche di DE FRANCOVILLE: *Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre.* Paris 1864. — V. pure l'opera del nostro DE FORESTA: *Reminiscenze dell'Inghilterra.* Roma 1874. In quest'opera, fra l'altro, si trovano le ultime modificazioni recate alla legislazione inglese.

2) V. il Regolamento del 28 giugno 1730, che indica tutte le attribuzioni del Controllore generale, che innanzi trovavansi dettate in varie disposizioni governative. In quel regolamento si vede così designato l'ufficio del Controllore: — « A tutte le patenti da noi segnate dovrà il Controllore generale fare il visto, e l'annotazione della registrazione si farà a suo nome dal di lui primo ufficiale, con espressione di data nel registro; ed in caso d'impedimento di detto Controllore, il detto di lui primo ufficiale farà il visto, con espressione di farlo in sua vece, e la menzione della registrazione si farà dal Segretario più anziano del suo ufficio. 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 per farlo riformare, quando vi sia luogo ». (V. DUBOIS, *Raccolta*, tom. VIII, p. 639).

più che il bisogno di un controllo preventivo sulle pubbliche spese è stato avvertito non solo sotto i governi rappresentativi, ma anche in tempo dei reggimenti assoluti.

Da tutto ciò che siam venuti accennando in questa Sezione II, si deduce che le attribuzioni politiche della Corte dei conti, nei governi rappresentativi, oltre lo scopo comune coi governi assoluti, ne hanno un altro, che mette capo alla stessa divisione dei poteri. Nel governo assoluto il potere legislativo ed il potere esecutivo sono confusi in una stessa persona, ch'è il monarca: quindi non sono nè da temersi nè da prevenirsi le invasioni del potere esecutivo nel campo del potere legislativo. In questa forma di governo, uno può tutto: manca la distinzione ed il limite scambievole dei poteri: vi è perciò un bilancio, ma non una legge di bilancio annuale da osservare e da sorvegliarsi nel suo esercizio: vi è una riscossione di entrate, non già una legge annuale che autorizza questa riscossione nella tale o tal'altra misura: vi è una spesa annuale, non un programma di spesa annuale stabilito dalle Camere. Epperò le attribuzioni della Corte dei conti sono affatto estranee a questo scopo. Invece, presso i governi rappresentativi, il vegliare, nel suo esercizio, l'osservanza della legge del bilancio è tutta la sostanza, è tutto il contenuto delle attribuzioni politiche della Corte dei conti. E sebbene l'abbiamo trovata una istituzione mista, perchè avente anche attribuzioni amministrative e giudiziarie, pure in essa il carattere che tende sempre a predominare, è il carattere politico e costituzionale. Epperò è alla stregua del suo carattere politico, il quale si esplica nella *ispezione* e nel *sindacato*, che devesi giudicare della bontà o meno del suo organismo, e delle facoltà conferitele dalla legge del suo ordinamento presso i diversi stati.

SEZIONE III.

Esame critico comparativo dei diversi ordinamenti della Corte dei conti nei governi rappresentativi delle anzidette nazioni, con speciale riferimento alla legislazione italiana.

SOMMARIO

1. Vizio nell'ordinamento della Corte dei conti, il quale riscontrasi in quasi tutte le nazioni continentali. — 2. Si dimostra come, in Francia, l'ordinamento della Corte dei conti mal corrisponde alla natura del regime rappresentativo. — 3. Si dimostra come, più che in Francia, l'ordinamento della Corte dei conti, in Prussia, ritrae nelle sue attribuzioni e nel suo organismo la confusione dei poteri politici. — 4. Si rileva una grande incoerenza che presenta l'ordinamento della Corte dei conti nel Belgio, e si confuta l'opinione di MARTINELLI e di altri intorno all'attribuzione giudiziaria conservata a questo consesso. — 5. Si dimostra la impossibilità di risolvere costituzionalmente il problema dell'organizzazione della Corte dei conti, finchè le si attribuiscono cumulativamente funzioni politiche, amministrative e giudiziarie: e perchè va lodato l'ordinamento dell'istituto dei conti inglese. — 6. Si esaminano le opinioni pro e contra il visto con riserva, concludendosi che il controllo preventivo trae logicamente una organizzazione della Corte con carattere più spiccatamente parlamentare. Proposta di GIAMQUINTO a tale oggetto. — 7. Si esamina l'attribuzione dell'alto controllo legislativo deferito alla Corte dei conti, in Italia, e se ne inferisce nuova ragione, perchè il suo carattere sia più spiccatamente parlamentare: si espongono e si accettano a tale proposito le opinioni di PÉRSICO e di GIAMQUINTO circa la convenienza di togliere la predetta attribuzione alla Corte dei conti, e deferirla ad organo più competente. — 8. Analisi critica delle attribuzioni amministrative della Corte dei conti italiana, concernenti: la sorveglianza sulla riscossione dell'entrata e sui valori in danaro o in materia; la sorveglianza sulla emissione dei buoni del tesoro; la vigilanza sulle cauzioni dovute dagli agenti contabili dello Stato; la liquidazione delle pensioni.

1. Prima di procedere ad un tale esame, dobbiamo rilevare un vizio comune a tutte le riforme della Corte dei conti, che, presso le varie nazioni, sono state fatte, per armonizzare quella istituzione con la costituzione politico-rappresentativa dello Stato. Questo vizio comune, secondo noi, consiste nell'aver con-

servato nella Corte dei conti quella confusione di attribuzioni, che mal corrisponde col principio della divisione dei poteri, a cui s'informa il regime rappresentativo.

Sotto le assolute dominazioni, come abbiamo potuto vedere nella Sezione I di questo Capo, la Corte dei conti, istituita con principii differenti, aveva attribuzioni amministrative, politiche e giudiziarie. Essa era il riflesso di quella confusione di poteri, i quali, nei regimi rappresentativi, vengono distinti: cioè il riflesso di quella mancanza di specificazione delle varie funzioni dello Stato, che si esercitavano cumulativamente da un solo, il quale poteva tutto sotto le dominazioni assolute. Orbene, a noi sembra che, anche nelle moderne metamorfosi che la Corte dei conti, con intenti prettamente politici, ha subito sotto i governi rappresentativi dei varii Stati, gran parte di quel riflesso della confusione dei poteri sia sopravvissuta.

Egli è vero che, ove più ed ove meno, ci avviene incontrare la tendenza ad un maggiore sviluppo delle funzioni politiche della Corte dei conti; ma, ovunque, troviamo alle attribuzioni politiche accoppiate attribuzioni amministrative e giudiziarie più o meno estese. Di qui la relativa imperfezione dell'organismo della Corte dei conti presso gli Stati rappresentativi; di qui la *incoerenza* tra la natura delle funzioni e quella dell'organo chiamato ad esercitarle; di qui, finalmente, le interminabili quistioni intorno all'ordinamento della Corte dei conti ed il continuo imbarazzo nel risolverle.

Noi comprendiamo perfettamente che i poteri politici partecipano in certo modo tutti di ciascuno e ciascuno di tutti; ma ogni potere ha però certe funzioni naturalmente proprie, dalle quali trae la propria ragione di essere, e che non debbono meno-

mamente esser pregiudicate, sia con una diminuzione sia con un eccesso di competenza. A misura, poi, che i poteri politici si sdoppiano in minori organismi, cresce il bisogno dalla specificazione, altrimenti l'uno impaccia l'azione dell'altro, ed invece della coerenza, si ha la incoerenza, invece della forza riunitiva, si ha la dispersione della forza. Le funzioni vanno distinte, se vuolsi coordinarle.

A misura che si progredisce, vanno diminuendo le dispersioni di diritti e di competenze, ed ogni istituzione dello Stato si contraddistingue nettamente dall'altra per la natura speciale delle sue funzioni.

2. Dei varii ordinamenti della Corte dei conti rammentati nella precedente Sezione, quello della Francia ci sembra il meno conforme alla natura del regime rappresentativo. La Corte dei conti francese, secondo il principio stabilito nell'articolo 18 della legge del 16 settembre 1807, non può spiegare azione alcuna sugli ufficiali ordinatori; e si disputa gravemente se essa abbia il diritto di esigere la presentazione di altri documenti, oltre quelli che l'ufficiale ordinatore ha creduto opportuno alligare alla sua ordinanza 1). La Corte dei conti francese manca inoltre della ispezione preventiva sugli amministratori che ordinano le spese, per vedere se le spese da loro ordinate sieno o no conformi alle allocazioni fatte in bilancio. Il suo sindacato adunque è postumo; epperò poco efficace.

3. La stessa mancanza della ispezione preventiva riscontriamo nell'ordinamento della Corte dei conti

1) Ved. BATSIE: *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, p. 664. — Ved. anche DUROUR: *Traité général de Droit administratif appliqué*. Paris 1868, tom. II, p. 149. Tra noi il prof. SCOLARI sostiene anche egli doversi togliere alla Corte dei conti il controllo preventivo perchè « non invada o limiti l'azione governativa, o in qualche guisa diminuisca la responsabilità ministeriale ». (Ved. *diritto amministrativo*, pag. 151).

prussiana. Inconciliabile del tutto con le attribuzioni politiche della Corte dei conti ci sembra il sottoporre i membri al potere disciplinare del Tribunale Supremo. Se la Corte dei conti, secondo il nuovo dritto pubblico costituzionale, è chiamata in singolar modo a esercitare il sindacato politico sugli agenti supremi dell'amministrazione dello Stato, non la si può far dipendere disciplinarmente dal Tribunale Supremo, senza incorrere nell'assurdo di sottoporre un organo del potere legislativo al potere giudiziario.

Questa mostruosità, dal punto di vista della divisione dei poteri, è la conseguenza logica di una grave assurdità che riscontrasi nell'ordinamento della Corte dei conti prussiana. In effetti, commesso il primo errore di attribuire parte dell'amministrazione attiva alla Corte dei conti, massime in ciò che riguarda il demanio dello Stato, è in certo modo logico che i suoi membri vengano sottoposti al potere disciplinare del Tribunale Supremo, cioè che da controllori addiventino pure alla lor volta controllati, e che possano essere rimossi dall'ufficio. Ma attribuite ad organi diversi queste due diverse ed incompatibili funzioni dell'amministrare attivamente e del controllare, ed allora la logica da un primo errore non vi condurrà a commetterne un secondo. Si eviterà anzi, così, un terzo assurdo consistente nella nomina governativa di quella Corte, che deve controllare politicamente l'amministrazione del governo; o nella nomina parlamentare di amministratori, la responsabilità dei quali volete che sia ministeriale 1).

1) Il Dr. GIOVANNI GIANQUINTO osserva giustamente, a proposito della legge prussiana, che essa riunisce due attribuzioni incompatibili fra loro: l'amministrazione attiva, cioè l'azione ed il sindacato. Il che è contro la essenza stessa della Corte dei conti, che consiste nella ispezione e nel sindacato. V. *Corso di Dritto amministrativo*, vol. III, p. 61 e segg.

4. Nel Belgio, come abbiamo visto, la Corte dei conti costituisce quasi una commissione permanente della Camera; e, in omaggio al principio dell'alto controllo politico, i suoi membri sono nominati ogni sei anni dalla Camera, la quale può sempre rivo- carli dalle loro funzioni, o rieleggerli, spirato che sia il sessennio della loro carica.

Noi forse avremmo trovata logica la legge belga, sebbene non sia priva di grandi inconvenienti, se non avesse alla Corte dei conti conferite le attribuzioni giudiziarie; ma, quando le si conservano tali attribuzioni giudiziarie, è anticostituzionale così la nomina parlamentare dei suoi membri come la loro amovibilità. Nè vale il ripetere, con MARTINELLI ed altri, che la Corte dei conti, in quanto giudica i contabili, non decide una quistione di dritto, ma un punto controverso di fatto fra il governo ed i contabili, che si sono volontariamente sottoposti a quella giurisdizione, accettando la carica 1). La Corte dei conti non solo esercita una vera giurisdizione contenziosa, in quanto dichiara fra due parti contendenti l'esistenza di un dritto, con un pronunziato che ha forza esecutiva sui beni del contabile; ma vi è anche qualche cosa di più, poichè, come vedremo, la sola presentazione del conto costituisce l'agente in giudizio.

L'essersi i contabili, accettando l'ufficio, sottoposti volontariamente alla giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, non ci sembra una buona ragione per concludere che la Corte non eserciti per questo una vera attribuzione appartenente al potere giudiziario. La funzione, di sua natura, appartiene sempre al potere giudiziario, sia che trattasi di contenzioso amministrativo, sia che trattasi di contenzioso

1) Sono queste le ragioni che soglionsi addurre per giustificare la giurisdizione della Corte dei conti, ved. MARTINELLI: *sull'ordinamento della pubblica amministrazione*. Firenze 1863, vol. II, p. 87.

ordinario; chè il dritto è sempre lo stesso nella sua essenza, vi sia o no nelle quistioni, che ad esso si riferiscono, interessata l'amministrazione dello Stato. La giurisdizione esercitata dalla Corte dei conti non è che parte di quel contenzioso amministrativo, che, per quasi unanime consentimento degli scrittori più autorevoli, deve rientrare nell'orbita della competenza dei tribunali ordinarii 1).

5. Tanto in Francia che in Prussia, nel Belgio ed in Italia, abbiamo trovato attribuito alla Corte dei conti un doppio controllo: cioè un controllo *politico*, che integra il sindacato parlamentare, ed un controllo meramente *amministrativo*, che integra l'alta sorveglianza dei ministri sui contabili e su gli ordinatori ed ispettori da essi dipendenti. In effetti, presso le precitate nazioni, la Corte dei conti, oltre l'alto controllo politico esercitato sull'opera dei ministri, è pure incaricata dell'esame amministrativo dei conti dei contabili. Cotesta attribuzione è incompatibile, non solo con la giurisdizione contenziosa, ma anche con l'attribuzione politica. Deferendo l'esame amministrativo alla Corte dei conti, come la stessa Corte dei conti potrà trasformarsi in giudice della esattezza del proprio esame, senza trovarsi nella strana condizione di giudice e parte? E se la Corte dei conti, in omaggio al principio dell'alto controllo politico, ha soltanto relazione con la Camera, ed è costituita non solo indipendente, ma sindacatrice dell'opera dei ministri, come potete più incaricarla dell'esame amministrativo dei conti dei contabili, fatto nell'interesse del governo? Dall'altra parte poi, se il gabinetto è responsabile verso il Parlamento della regolarità dell'amministrazione finanziaria, risulta chiaro che debbono pur godere la fiducia del governo coloro che son chiamati, nel

1) Ved. GIANQUINTO, op. cit. v. III.

suo interesse, a sorvegliare e sindacare l'opera dei contabili e degli agenti secondari.

Ora, come conciliate tutto ciò con la necessità della indipendenza politica della Corte dei conti? Come sottraete alla gerarchia amministrativa chi dalla legge è chiamato all'esame amministrativo dei conti, fatto nell'interesse del governo responsabile? E come comprendete nella gerarchia amministrativa chi deve, nell'interesse della Camera e del paese, sindacare l'opera degli agenti supremi della gerarchia amministrativa?

Oltrechè, conferendo alla Corte dei conti attribuzioni giudiziarie, come potete più conservarle le attribuzioni amministrative, se, come corpo giudicante, è chiamata appunto a dar ragione o torto al pubblico Erario? Diventata contenziosa qualunque azione dell'amministrazione attiva, è contrario ad ogni principio di dritto far dirimere la controversia da persone prescelte o dipendenti da una delle parti interessate nella causa. Ma poi la giustizia emana dal Capo dello Stato, e viene esercitata da magistrati nominati da lui, i quali debbono godere della massima indipendenza, come organi del potere giudiziario. Posto ciò, come si può far dipendere più i membri della Corte dei conti dai ministri per le attribuzioni amministrative; dal Parlamento per le attribuzioni politiche, se l'una dipendenza, costituzionalmente parlando, esclude l'altra, e se tutte due vengono escluse dalla necessità della indipendenza della Corte come organo di giustizia? Così pure a riguardo della istituzione dell'ufficio del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, hanno egualmente ragione tanto quelli che l'oppugnano, quanto quelli che l'ammettono. In effetti se torna sconveniente in una Corte, destinata a sorvegliare l'amministrazione, la presenza e l'intervento di un organo del potere esecutivo, questa sconvenienza non più esiste quando si concedono attri-

buzioni giudiziarie alla Corte dei conti. Si può restringerne l'ufficio agli affari contenziosi, nei quali lo stato è parte in causa ed ha interessi da tutelare, ma non lo si può eliminare 1).

Anche per i ragionieri il legislatore si trova imbarazzato, a causa delle attribuzioni della Corte dei conti fra loro costituzionalmente incompatibili. Presso quasi tutte le nazioni è ammessa la necessità dell'ufficio di ragioniere come separato da quello del consigliere; e ciò in omaggio al principio della divisione del lavoro.

Nell'Inghilterra i commissari dell'*Audit office* in numero di cinque sono distinti dagli *ispettori dei conti* in numero di nove, e dai sessantaquattro *correttori*: la stessa separazione di ufficii è ammessa nella Prussia fra i *Consiglieri*, e i *Revisori, registratori e calcolatori*, nella Baviera fra i *Consiglieri*, e i *Commissari della direzione di contabilità*, nel Gran Ducato di Baden fra i *Consiglieri* ed i *verificatori* dei conti, nella Spagna fra i *ministros* ed i *calcolatori*, nella Francia fra i consiglieri *maîtres des comptes*, e i *consiglieri referendari*, e così pure negli antichi Stati d'Italia, e specialmente in Napoli, nella Toscana, e nel Piemonte. Soltanto nella Corte dei conti belgica l'ufficio dei ragionieri è congiunto con quello dei consiglieri. Ma l'esempio del Belgio non ci pare sia da imitarsi. La divisione del lavoro di fronte a due ufficii per indole propria sì differenti è più consentanea a ragione, e più utile

1) In conformità di questi principii venne stabilito, che nelle materie contenziose il Pubblico Ministero potesse iniziare il giudizio contro l'agente contabile (art. 45 Leg.), e che dovesse essere inteso in simili giudizi (art. 39) col dritto di sperimentare eziandio contro le decisioni della Corte i rimedii straordinarii concessi dalla Legge (art. 42 Leg.): inoltre l'art. 59 del Regolamento estende le funzioni del Ministero Pubblico, anche alla liquidazione delle pensioni, sia che queste vengano liquidate dalla Corte senza opposizione, sia che prodotto il ricorso la Corte debba decidere in linea contenziosa della liquidazione già fatta.

allo scopo del sindacato. Il lavoro tecnico di preparazione, e quello di apprezzamento complementare richiedono proprie attitudini, e capacità differenti, le quali è ben raro si trovino riunite in una stessa persona. E per ciò i consiglieri, secondo il sistema belga, saran costretti per i computi a valersi dell'opera di segretari o di altri impiegati della Corte, con che, mentre non si accresce punto il credito e l'autorità del lavoro, si riconosce nel fatto la necessità di separare i due uffici.

Però, quasi in tutte le nazioni, l'ordinamento della istituzione dei ragionieri lascia molto a desiderare, ora in quanto alla nomina, ora in quanto alla loro inamovibilità, ed ora in quanto all'indole delle loro attribuzioni. Essi sono quasi sempre di nomina governativa, e godono della inamovibilità, come in Francia, in cui non hanno voce deliberativa nei giudizi della Corte; e non godono della inamovibilità, come in Italia, in cui sono relatori del conto ed hanno voce deliberativa nelle decisioni. Secondo noi è incoerente così la legge francese, come la legge italiana: perocchè, come osserva il *BATBIE*, rispondendo a *M. DE MONTELOUX*, il quale vorrebbe anche abolita l'inamovibilità, se vi ha una modificazione da introdurre è quella d'imitare l'antica legislazione, la quale accordava il voto deliberativo a tutti i membri relatori del conto 1).

In Italia, la legge accorda ai ragionieri voto deliberativo nella decisione degli affari, di cui sono relatori, acciocchè, associando il loro voto alla discussione del conto da essi esaminato e proposto, si ottenga una responsabilità più diretta e sicura di quella che sarebbe pesata su d'un consigliere il quale avesse fatta la relazione su d'un conto da lui non diretta-

1) *BATBIE*, op. cit. tom. VII, p. 667.

mente esaminato, sulla fede d'un impiegato e senza responsabilità alcuna.

SCOLARI, MARTINELLI e PERSICO lodano giustamente su questo punto la legge italiana 1); ma essa è incompleta ed incoerente; perchè non accorda la inamovibilità ai ragionieri, dopo di averli elevati alla dignità di giudici. Destinati essi a esaminare i conti, sì per la forma come per ciò che concerne i documenti, le ragioni di calcolo ed il merito, nonchè farne relazione alla Corte e votare, non si possono più far dipendere dal governo ed incaricarli nell'interesse di esso alla verifica dei conti, se, come membri della Corte, debbono verificare, riferire e giudicare spesso contro il governo stesso, sia nel caso del controllo politico e sia nel caso del controllo giudiziario. Ma d'altronde come possono ritenersi indipendenti dal governo, se la Corte stessa, a cui essi appartengono cumula contro lo spirito della distinzione dei poteri, attribuzioni politiche, giudiziarie ed amministrative?

Da cotesto labirinto non si esce, se le funzioni politiche, amministrative e giudiziarie non si affidano a tre organi distinti.

In Inghilterra abbiamo trovato il controllo politico delle finanze affidato ad un organo diverso da quello che esercita il controllo giudiziario ed amministrativo: ciò ch'è certamente più conforme alla natura delle istituzioni rappresentative. Presso quella nazione, il Controlore Generale è fornito di quella indipendenza pari all'altissimo ufficio ch'è chiamato a compiere. È nominato a vita, non può essere destituito se non in caso di demerito, e sulla proposta di due membri del Parlamento: non può accettare alcun impiego, nè sedere nel Parlamen-

1) SCOLARI, op. cit. n. 578 e 579 — MARTINELLI, op. cit. vol. II, p. 94 e segg. — PERSICO, op. cit. vol. II, p. 135-36.

to. Cotesta indipendenza, dicevamo, è pari all'altissimo ufficio che è chiamato a compiere; perchè il Controllore generale esercita la ispezione preventiva d'una maniera molto più solenne ed efficace che presso alcune altre nazioni del continente. Qualora il Controllore generale rifiuta di apporre il visto, sostenendo che la somma richiesta non sia stata votata dal Parlamento, si fa luogo ad un vero conflitto, che vien risoluto con regolare giudizio dalla Corte Suprema della Regina.

6. Presso alcune nazioni del continente, invece, qualora il gabinetto insiste nella somma domandata, si dà luogo al visto con riserva. Ciò che rende poco efficace l'istessa censura preventiva. A tutti è noto infatti che, se la censura repressiva è sufficiente per gli agenti contabili, i quali prestano cauzione e rispondono materialmente del danno commesso, ciò non può accadere per gli ufficiali ordinatori, i quali non prestano nessuna cauzione. Nè si potrebbe, come pretenderebbe DE MONTELOUX 1) costringerli a prestarla. Chi sono questi agenti ordinatori? Se sono i ministri, essi non possono essere costretti a dar cauzione, essendo la loro nomina subordinata ad alte esigenze politiche, e venendo ordinariamente indicata dalla maggioranza parlamentare. Nè poi vi sarebbe cauzione sufficiente, sulla quale lo Stato potesse rivalersi dei danni che può cagionare un ministro. Se sono gli ufficiali ordinatori dipendenti dai ministri, neppure essi possono assoggettarsi al vincolo della cauzione, senza renderne la scelta difficile, trattandosi di doverli trovare abili e solvibili, e senza limitare quella libertà che il governo deve avere nella nomina di ufficiali, e ch'è richiesta non solo dal loro carattere politico, ma dalla responsabilità che assume il ministro

1) DE MONTELOUX, op. cit., pag. 328.

per l'opera da essi prestata. Adunque, non potendosi esigere una cauzione dagli ufficiali ordinatori, come si esige dai contabili, il visto con riserva riduce l'ispezione preventiva di poca o di nessuna efficacia. Essa non riuscirà quasi mai ad impedire le irregolarità e le violazioni che i ministri possono fare ai bilanci, e quando il danno è avvenuto, non vi è cauzione che possa ripararlo: l'istessa censura repressiva, contenuta nel rapporto annuale della Corte alla Camera dei deputati, torna di nessuna efficacia. L'esame ed il giudizio del Parlamento, ch'è un corpo politico, non versa che sull'insieme dell'amministrazione generale del ministero; e questo esame, o giudizio d'insieme, fatto attraverso i vetri colorati della politica, assorbe le singole violazioni al bilancio. Chi non sa come la storia parlamentare è ricca di esempi di *bill d'indennità* accordati ai ministri?...

Egli è vero che, dietro il rifiuto della Corte dei conti, acciocchè un ministro ottenga il visto con riserva, si richiede che faccia assumere la responsabilità della spesa all'intero gabinetto; ma, considerando quanto valga nel fatto cotesta responsabilità, e che inoltre ciascun ministro possa avere bisogno di visti con riserva, difficilmente il visto sarà rifiutato dai colleghi del ministero, massime quando vi è minaccia di una crisi parziale, che può trarre seco una crisi totale dell'intero gabinetto.

Epperò il sistema inglese, benchè non esente di inconvenienti, è da preferirsi a quello del visto con riserva adottato dal Belgio e dall'Italia. Quando il visto preventivo deve riescire nel fatto di nessuna efficacia, tanto vale seguire il sistema francese, il quale limita l'attribuzione della Corte ad esaminare i conti dei ministri, ed a riferirne al Parlamento. Se non altro, con questo sistema si rende più libera e spedita l'azione ministeriale in fatto di pubblica amministra-

zione, e si accresce la stessa responsabilità morale di ciascun ministro. E, sotto un tale punto di vista, hanno pienamente ragione, secondo noi, BATBE, DUSOUR, l'illustre prof. SCOLARI, e tutti quegli altri scrittori, che si dichiarano contrarii alla censura preventiva¹⁾.

« GIACQUINTO ammette il riscontro preventivo; e perocchè gli errori o gli arbitrii dei ministri nella gestione finanziaria possono più facilmente ed utilmente svelarsi a tempo col riscontro preventivo, che colla revisione posteriore dei conti ministeriali: più facilmente, poichè n'è più agevole la scoperta passo a passo coll'esame dei singoli atti o decreti, che colla revisione del conto totale, che abbraccia una mole immensa di atti, decreti, mandati, documenti da esaminarsi: più utilmente, poichè il conto finale si riferisce a pagamenti e spese già fatte, e il riscontro preventivo a pagamenti da farsi; e giova immensamente meglio prevenire pagamenti illegali e arbitrarii che censurarli già fatti. Il sindacato posteriore è sufficiente per gli agenti contabili, perchè costoro prestano cauzione, che rende efficace la loro responsabilità nello interesse dell'erario: ma i ministri non prestano cauzione, che assicuri allo Stato il rifacimento del danno da essi commesso, e però è necessaria una guarentigia preventiva, che appunto si ottiene col previo riscontro ». Il chiarissimo professore pisano osserva giustamente che l'attribuzione del riscontro preventivo delle spese trae seco logicamente una composizione organica della Corte dei conti con carattere più spiccatamente parlamentare o legislativo, o come nel Belgio. Se poi, per conservare il carattere storico e tradizionale dell'istituto, vuolsi attribuire alla Corte

1) BATBE, op. cit., pag. 664. — DUSOUR, op. cit., tom. 2, pag. 159. — SCOLARI, op. cit., pag. 451.

il triplice sindacato, parlamentare, amministrativo, e giudiziario, allora devasi adottare un sistema misto di nomina, atto a conciliare il sindacato parlamentare col dritto d'investitura che ha il Re su tutte le cariche dello Stato.

Per la qual cosa egli propone, nè noi sapremmo dissentire da lui, che la Camera elettiva avesse la iniziativa ossia il dritto di proposta dei membri della Corte; che il Senato fosse chiamato ad approvare tale proposta; ed il Re, in vista dell' articolo. 6° dello Statuto, esercitasse il suo dritto di nomina o meglio di investitura 1).

7. Il carattere più spiccatamente legislativo e parlamentare nella nomina dei componenti la Corte dei conti, è tanto più necessario in Italia; perchè, in questa nazione, a differenza di tutte le altre, la competenza censoria della Corte dei conti si estende su tutti i decreti regii, *anche in materia non finanziaria*; per cui oltre il sindacato nell'interesse diretto dal Parlamento e della nazione in materia di pubblico danaro, la Corte dei conti esercita il suo sindacato nell'interesse generale delle leggi dello Stato 2).

1) GIANQUINTO, op. cit., vol. III, § 1323 e § 1306. Anche la Commissione della Camera, presso di noi, la quale discuteva il progetto sulla Corte dei conti, proponeva che i consiglieri fossero nominati dal Re su d'una lista combinata da una Commissione, composta dal Presidente e da alcuni membri delle due Camere.

2) Le operazioni di questa duplice specie di sindacato sono chiaramente definite dalla legge sulla Contabilità generale dello stato del 22 aprile 1869, la quale nell' art. 40 prescrive in prima che un ministro non può emettere un mandato di pagamento che dopo averne verificato la causa legale e la giustificazione della spesa, dopo averne liquidato il conto ed essersi accertato che non sia violata alcuna legge, che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio, e ne sia fatta la giusta imputazione al relativo capitolo di esso, che deve sempre indicarsi nel mandato. Prescrive inoltre che il mandato firmato dal ministro, o da chi sia da lui designato, lo sia pure dal capo della ragioneria istituito presso ciascun ministero, il quale apponga il visto al mandato, quando egli lo riconosca regolare nei sensi suaccennati, e che dopo venga trasmesso alla Corte dei conti, che lo dovrà registrare ed apporre il suo visto, quando riconosca che per esso non sia violata alcuna legge, che

Lo scopo di questa seconda specie di sindacato è altamente costituzionale, mirandosi con esso ad assicurare la piena osservanza della legge, unica sovrana in paese libero e civile. In Italia tale attribuzione rimonta ad antiche tradizioni; giacchè anche sotto il regîme assoluto del Piemonte la si trova costantemente osservata 1).

Ma pur ritenendo altamente costituzionale lo scopo d'una tale ispezione censoria, osserva il GIANQUINTO che essa è male attribuita alla Corte dei conti, la quale, creata per sindacare la contabilità dell'amministrazione e della finanza, non può avere una missione censoria nell'interesse generale di pura legislazione, anco in materie estranee: missione che logicamente è serbata al potere legislativo, in virtù del suo dritto d'*ispezione* su gli atti del potere esecutivo. Qualunque sia il valore di questa nostra osservazione — dice lo stesso GIANQUINTO — che finora è sfuggita a tutti gli scrittori, è degno di gran lode lo spirito, a cui su questo punto s'informa la legge ita-

sia fatta giusta imputazione al capitolo del bilancio indicato nel mandato, e che la somma non eccede i limiti di esso. Il mandato col visto della Corte dei conti si trasmette al Direttore generale del Tesoro, che lo ammette al pagamento, dandone gli ordini al tesoriere, cassiere, o percettore che lo deve estinguere: d. art. 40. Il visto e la registrazione della Corte non attenuano punto la responsabilità dei ministri di fronte al Parlamento: art. 15 della Legge organica del 14 agosto 1862. L'articolo 40 ha cambiato il suo posto numerico, mercè la nuova legge di unificazione, ma è stato conservato nella sostanza.

1) Ecco in quali termini si esprimeva il regolamento del 28 giugno 1730: — « Avvertirà il 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 secondo le leggi, quando vi sia luogo ». Le quali nobilissime parole, come osserva opportunamente il GIANQUINTO, sembrano un'eco della Costituzione degli Imperatori romani Teodosio e Valentiniano: — « *Digna vox est majestate regnantis legibus alligatum se Principem profiteri: adeo de auctoritate juris nostra pendet auctoritas: et revera majus Imperio est submittere legibus Principatum* ». L. 4. Cod. de leg. et constit.

liana 1). — Ci permettiamo rilevare intanto che questa giusta osservazione prima del GIANQUINTO venne fatta dal chiarissimo professore F. PERSICO, il quale così si esprime: — « Una istituzione, che a suo tempo esamineremo, commette alla Corte dei conti la registrazione dei decreti di ogni sorte, per esaminare se ei sieno conformi alle leggi. Quest' utile ufficio di cui si scorse la necessità, e che bene stabilito sarebbe delle più valide cautele per la retta esecuzione delle leggi, è forse meno acconciamente affidato a quella Corte che per sua indole non guarda che la contabilità ed i bilanci. Il trasferirlo al Consiglio di Stato, quando ei sia costituito in quell' alta dignità e indipendenza che desideriamo, sarebbe forse più ragionevole e più conforme alle funzioni governative ed amministrative di esso. È più atto questo di ogni altro istituto a scorgere la necessità, importanza e legalità di certi atti, la loro armonia con tutto il resto. Accanto alle attribuzioni consultive e giurisdizionali, questa facoltà d' ispezione o controllo preventivo di tutta l' amministrazione assicurerebbe l' adempimento delle leggi, assai meglio che ogni altra guarentigia. Gli agenti supremi responsabili e mutevoli del Principe non sarebbero offesi dall' assoggettare i loro atti alla revisione dei consiglieri supremi, permanenti ed imparziali del Re medesimo, inconveniente che ora sussiste per la legge della Corte dei conti » 2).

8. La Corte dei conti, in Italia, oltre le attribuzioni di sindacato di ordine costituzionale e legislativo, ha quattro attribuzioni di ordine amministrativo, cioè: la sorveglianza sulla *riscossione dell' entrate e sui valori in danaro o in materia*; la vigilanza sulle *cauzioni do-*

1) GIANQUINTO, op. cit. vol. III, p. 86.

2) PERSICO: *Principii di dritto amministrativo*, vol. I, pag. 150. Napoli 1875.

vute dagli agenti contabili dello Stato; la sorveglianza sulla *emissione dei buoni* del Tesoro; finalmente la *liquidazione delle pensioni* competenti agl' impiegati dello Stato a carico dell'Erario 1).

La prima attribuzione di ordine amministrativo, viene esercitata dalla Corte secondo le norme stabilite dagli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge sull' amministrazione del pubblico patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato del 22 aprile 1869 riunita in unico testo mercè decreto 16 marzo 1884 con le leggi 21 dicembre 72, ed 8 luglio 82, che l'aveano modificata 2).

1) Secondo la legge del 1862 la Corte dei Conti Italiana si divide in tre sezioni, e si compone di un Presidente, due Presidenti di Sezione, dodici Consiglieri, un Procuratore Generale, un Segretario generale, e venti Ragionieri.

Oltre questi funzionari, la Corte ha un numero determinato d' impiegati, i quali vengono nominati, promossi, e revocati dall' ufficio con decreto reale a relazione del Ministro delle Finanze, sulla proposta della Corte a sezioni riunite (art. 2. Leg.) — A tal' uopo oltre il personale addetto al Segretariato generale ed alla Ragioneria, la Corte ha i seguenti uffici: — 1.^o Ufficio — Pensioni. — 2.^a Divisione — Finanze. — 3.^a Divisione — Guerra. — 4.^a Divisione — Interno. — 5.^a Divisione — Lavori Pubblici. — 6.^a Divisione — Grazia e Giustizia, Istruzione Pubblica, ed Affari Esteri. — 7.^a Divisione — Marina, Agricoltura, Industria e Commercio. — 8.^a Divisione — Bilancio Attivo. — 9.^a Divisione — Registrazione dei Decreti ed Economato. — 10.^o Ufficio di liquidazione: spese fisse. — 11.^o Ufficio di riscontro in Firenze pel Debito Pubblico e per la Cassa Depositi e Prestiti. — 12.^o Ufficio pel servizio dei Buoni del Tesoro presso le prefetture di Torino e di Milano. — 13.^o Ufficio di Revisione per i Conti arretrati

2) Secondo l' art. 22, legge sopracitata, i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti, fatti dagli agenti governativi incaricati di tali riscossioni, i pagamenti debbono anzitutto verificarsi dalle amministrazioni rispettive competenti, e poi essere inviati dai Ministri alla Corte dei conti sottoponendoli al suo sindacato: art. 22. — Si trasmettono ancora alla Corte i conti delle Casse dello Stato con la indicazione dei valori e del modo, col quale i medesimi sono rappresentati: art. 23. Sono pure soggette al sindacato della Corte le relazioni degl' ispettori o di altri ufficiali incaricati della revisione, e quelle con cui ciascuna amministrazione, nel rendere il conto annuale delle sue entrate, ne giustifica il risultato: art. 24. Tale vigilanza comprende non solo la gestione del danaro o dei valori monetati dello Stato, ma si estende altresì a quella dei valori in natura o delle materie, che lo stato possiede raccolte e custodite nei proprii depositi o magazzini dipendenti dai diversi ministeri, cui si riferiscono: tali gli arsenali per oggetti di guerra o di marina, i magazzini di generi di privativa,

Dall'analisi di tali articoli si deducono due conseguenze, intorno alla natura del sindacato esercitato dalla Corte dei conti, cioè: ch'esso non esclude nè vincola il sindacato diretto e immediato dell'amministrazione superiore, e che la Corte dei conti non può procedere ad ispezioni, visite o verificazioni nei magazzini dello Stato. Tali operazioni rientrano nell'orbita dell'amministrazione attiva, ed eccederebbero la sfera del mero sindacato demandato alla Corte. La nostra legge, su questo punto, si discosta dalla legge prussiana del 27 marzo 1872, art. 13, per cui la Corte fa la verifica materiale delle casse, gl'inventarii dei magazzini, e detta regolamenti speciali; ordinando, ove ne sia il caso, perizie e visite locali. La nostra legge invece, è conforme su questo punto alla legge francese del 6 giugno 1843, art. 45, evitando in tal modo l'assurda confusione tra l'azione ed il sindacato dell'azione.

La seconda attribuzione di ordine amministrativo, che ha la Corte dei conti italiana, riguarda il sindacato sulle cauzioni dovute dagli agenti contabili dello Stato. Gli atti, con i quali si approvano, si riducono, si trasportano, o si cancellano le cauzioni debbono essere sottoposti al *visto* della Corte. Questa specie di sindacato è di grande importanza; perocchè le buone ed idonee cauzioni guarentiscono la pubblica pecunia contro le frodi e le prevaricazioni dei contabili e ne rendono seria ed efficace la responsabilità.

Vi ha chi pretende, come il MONTELOUSE, che anche i ministri e gli ordinatori secondarii dovessero obbligarsi ad una cauzione. Ma tale proposta non incontra favore; perchè, quando pure si trovasse chi

come sali, tabacchi, polveri piriche e simili. I prospetti relativi del movimento di entrata e di uscita di tali magazzini, della loro situazione, i conti della gestione degli ufficiali preposti al maneggio delle materie o valori dello Stato, debbono del pari trasmettersi alla Corte.

avesse e volesse prestare una tale cauzione, resterebbe sempre a vedere se possedesse poi tutte le altre qualità necessarie all' esercizio della carica. Per i ministri poi, oltre che non vi sarebbe cauzione sufficiente, come si farebbe a conciliare l' obbligo d' una cauzione enorme con la fiducia che la Corona deve avere nella scelta dei ministri additati dalla maggioranza parlamentare, con l' esigenze della politica, con le crisi non infrequenti, che impongono il cambiamento dei gabinetti?... Per rendere più seria la responsabilità ministeriale, il sistema migliore, secondo noi, è quello di non far rispondere il ministro per l' intera gerarchia dei funzionari, ma è di far rispondere più direttamente ciascuno di questi 1).

La terza attribuzione di ordine amministrativo della Corte dei conti riguarda la sorveglianza sulla emissione dei Buoni del Tesoro. Tale attribuzione non è conferita alla Corte con testo esplicito della Legge 14 agosto 1862, ma è compresa virtualmente nella disposizione dell' art. 12 della medesima, secondo la quale la Corte, oltre alle attribuzioni conferitele espressamente da quella legge, esercita tutte quelle altre, che le sono conferite da leggi speciali. Alle quali ultime si riferiscono le attribuzioni riguardanti il Debito pubblico, la Cassa dei prestiti e depositi ed i *Buoni del Tesoro*. L' articolo 56 della Legge del 22 aprile 1869 affida alla Corte la sorveglianza sulla emissione di questi buoni, ch' essa esercita apponendo il *visto* preventivo ai buoni da mettersi in circolazione, notando i medesimi in tanti registri di carico e discarico quante sono le serie: vigilando che la somma in circolazione stia nel limite stabilito dalla legge;

1) Sulla responsabilità ministeriale Ved. l' opera di BANARI; sulla responsabilità diretta, interna ed esterna, dei pubblici funzionari, le opere di PERSICO e di MZUCCI, di già citate, finalmente il progetto di legge MANCINI, presentato alla Camera, nel 1876.

apponendo il visto alla girata dei buoni fatta dagli intendenti di finanza; concorrendo all'annullamento dei buoni rimasti inalienati da farsi dalla Direzione generale del Tesoro 1). Come ognuno può vedere una tale attribuzione è veramente conforme all'istituto della Corte dei conti; perchè riflette operazioni di risconto e di sindacato; e trovasi conservata presso le leggi di altre nazioni.

La quarta attribuzione di ordine amministrativo della Corte dei conti italiana riguarda la liquidazione delle pensioni di riposo, dovute per legge ai pubblici ufficiali 2). Spetta al ministero rispettivamente competente ammettere l'ufficiale a far valere i suoi dritti al conseguimento della pensione; mentre si attribuisce poi alla competenza amministrativa della Corte dei conti liquidare la pensione. La legge italiana si scosta in questa parte da tutte le leggi straniere sulla Corte dei conti.

Infatti nel Belgio la legge prescrive che un libro o registro delle pensioni sia depositato presso la Corte dei Conti: ma non attribuisce alla medesima il diritto di liquidar le pensioni, sì bene quello soltanto di riscontrarne il decreto con le leggi. A questo sistema era pure informato l'art. 14 della Legge Italiana del 30 ottobre 1859, che ordinava che i regi decreti di liquidazione amministrativa delle pensioni di ritiro o di riforma a carico dello Stato, e dei sussidi a vedove ed orfani, si trasmettessero alla Corte dei Conti coi relativi titoli per la loro registrazione, ed ove fossero occorse osservazioni in contrario, ed i ministri insistessero da un lato, e la Corte dal-

1) V. Regol. approvato con R. Decreto del 17 marzo 1870 per la esecuzione della Legge di contabilità, art. 559, 561, 566, 568, 569.

2) La legge sulle pensioni per gl'impiegati civili è quella del 14 aprile 1862, la quale è in via di radicale riforma, giusta il nuovo progetto MALLIANI che attende la discussione ed approvazione parlamentare.

l'altro non fosse paga degli avuti riscontri, essa registrasse con riserva. La stessa liquidazione non apparisce attribuita in Inghilterra nè al *Comptroller general*, nè all'*Audit office*; non la è nella Baviera, nella Prussia, nel Gran Ducato di Baden, nella Spagna. Nella Francia è espressamente attribuita al Potere esecutivo. Per l'art. 1° del Decreto del 13 settembre 1806, tuttora vigente, ogni impiegato, che pretende pensione, deve presentarne la domanda coi documenti giustificativi al Capo dell'amministrazione a cui appartiene, e questi trasmette il tutto, col suo parere, al ministro del suo dipartimento. E per l'articolo 24 della Legge del 9 giugno 1853 la liquidazione della pensione vien fatta dal ministro competente, che la sottopone all'esame del *Consiglio di Stato* coll'avviso del ministro delle finanze. Il decreto di concessione si fa sulla proposta del ministro competente, ed è contrassegnato dal medesimo, dal ministro di finanza, e viene inserito nel Bollettino delle leggi. Siffatto sistema ci pare razionale, eccetto che la competenza dell'esame della liquidazione dovrebbe più giustamente attribuire alla Corte dei conti che al Consiglio di Stato, e sì per la natura dell'Ufficio censorio, e sì per la maggiore indipendenza della Corte di fronte all'amministrazione.

Quali sono le ragioni, per le quali la legge italiana affida alla Corte dei conti la liquidazione delle pensioni, ch'è di sua natura un'operazione di amministrazione attiva? — Si è sottratta la liquidazione delle pensioni al ministero, e si è affidata alla Corte dei conti per cansare i pericoli di arbitrii, di collusioni o di errori pur commessi in buona fede. Coteste ragioni non ci sembrano sufficienti per derogare al principio che la Corte dei conti non deve amministrare ma semplicemente sindacare e riscontrare. Se fossero sufficienti, si dovrebbe pure affidare alla Corte

dei conti qualunque assegnamento di stipendio a carico dello Stato: ed allora muteremmo a dirittura la Corte dei conti in un istituto di amministrazione attiva. Nella liquidazione delle pensioni trattasi di garantire due interessi, quello dell'erario e quello dell'impiegato. L'interesse dell'erario è pienamente garantito, sottoponendo il decreto regio che accorda la pensione all'esame preventivo ed all'approvazione della Corte dei conti. Il dritto dell'impiegato sarebbe garantito, mercè il ricorso in via contenziosa ai tribunali ordinarii.

Quando la liquidazione della pensione si facesse dall'amministrazione, si assegnasse con regio decreto, da sottoporsi preventivamente al sindacato della Corte dei conti, salvo il ricorso dell'interessato ai tribunali ordinarii, non solo l'azione non si confonderebbe stranamente col sindacato, non solo sarebbero garantiti sufficientemente gl'interessi dell'erario ed i dritti dell'impiegato, ma si otterrebbe anche un'economia di tempo e di spesa nel servizio delle pensioni. L'amministrazione, trovandosi essa stessa in possesso dei documenti, dei titoli e degli stati di servizio dell'impiegato, può con maggiore facilità e speditezza liquidarne da sè la pensione, che deferendo l'affare alla Corte con l'invio di tutte le carte relative, e colla comunicazione successiva degli schiarimenti richiesti sovente dalla Corte medesima. D'altra parte, commettendo alla Corte la liquidazione di tutte le pensioni dovute ai diversi impiegati di un numero sterminato, dipendenti dalle varie branche di amministrazione, si ha un servizio troppo concentrato con immensa gravità di lavoro e perdita notevole di tempo; mentre affidata la liquidazione ai singoli ministeri rispettivamente competenti, si ha un lavoro più diviso con maggiore speditezza di azione.

SEZIONE IV.

Dell' azione, della giurisdizione e del procedimento in materia di pensioni e di conti, secondo la legislazione italiana.

SOMMARIO

1. Si dimostra non esser conforme alla natura della Corte dei Conti nè la liquidazione, nè il giudizio di reclamo contro la liquidazione delle pensioni; ed essere contrario alla giustizia ed alla logica che quella stessa sezione della Corte contro la cui decisione si reclama prenda parte nel giudizio di reclamo. — 2. Chi deve render conto giudiziariamente. — 3. Quali differenze intercedono fra il conto di un pubblico contabile e quello di un privato gestor di negozi. — 4. Massime principali riguardanti la responsabilità pecuniaria e penale dei pubblici contabili, desunte dalla legislazione, dalla dottrina degli scrittori e dalla giurisprudenza. — 5. Della responsabilità affine a quella dei contabili di certi agenti dell'Amministrazione finanziaria. — 6. Della estensione della competenza giudiziale della Corte dei conti, e delle principali questioni, cui essa competenza dà luogo. — 7. Delle quattro specie di giudizi dei conti e del modo come s'intende parlarne. — 8. Si critica il legislatore italiano, perchè affida troppo le norme dei giudizi al Regolamento, mentre potrebbe e dovrebbe determinarle con apposita legge di procedura. — 9. Quando e come la Corte dei conti giudica in prima ed ultima istanza e quando e come in seconda istanza. — 10. Di un grave inconveniente della legislazione italiana circa l'istruzione delle cause rilevato da GRANQUINRO, e del modo come egli crede potersi eliminare. — 11. Dell'opposizione e del ricorso per annullamenti e per quali ragioni questo deve essere ammissibile anche per violazioni di forme o di legge, e non soltanto per eccesso di potere o d'incompetenza per ragion di materia; e perchè in tutti i casi, la giurisdizione deve sottrarsi al Consiglio di Stato e deferirsi alla Corte di Cassazione. — 12. Del ricorso per revocazione; e delle ipotesi in cui è recettibile: ragioni per le quali si opina che la legge deve essere piuttosto larga nell'accordare, specialmente ai contabili dello Stato, questo rimedio straordinario. — 13. Se l'opposizione fuori termine può valere come ricorso di revocazione; se nel caso di falsi impieghi e di cattivi impieghi può aver luogo l'azione per rettificazione. — 14. Effetto della sentenza di revocazione. Ragioni per le quali le questioni d'interpretazione della sentenza della Corte dei conti, debbono essere decise dalla Corte stessa; e ragioni per le quali non è ad essa affidata l'esecuzione

1. La Corte dei conti, giusta la legge italiana, non solo liquida amministrativamente le pensioni, ma eser-

cita rispetto ad esse le attribuzioni giudiziarie, che, nel caso di contestazione, come osservavamo dianzi, andrebbero devolute ai tribunali ordinarii. Lo stadio contenzioso in materia di pensioni incomincia quando il Procuratore generale presso la Corte non aderisce alle domande del ricorrente, sia quanto al dritto alla pensione, sia quanto alla somma di essa. La procedura del giudizio delle pensioni è stabilita dal Regolamento 5 ottobre 1862. Contro la decisione della Corte dei conti incaricata dei giudizi delle pensioni è aperta la via di ricorso o richiamo alla Corte a Sezioni riunite, sì al richiedente e sì al Procuratore generale nell'interesse dell'Erario (art. 69 e 70). A questo giudizio di reclamo, una alle altre sezioni della Corte, vi prende parte pure quella che pronunziò la decisione contro cui si reclama. Ora si riflette, e secondo noi giustamente, che non sia nè logico nè giusto che la medesima Sezione riveda la sua stessa sentenza. Quella Sezione porta seco le convinzioni che di già si fece, e spesso avviene ch'essa tragga a sè il voto dei colleghi delle altre due Sezioni, come quella che meglio conosce l'affare di cui si tratta 1). Egli è vero che anche presso la Corte di cassazione, nei giudizi a Sezioni riunite, prende parte la sezione che cassò la sentenza e rinviò la causa; ma vi è da osservare, in primo luogo, che la Corte di cassazione non giudica, come la Corte dei conti, in dritto ed in fatto, ma soltanto in dritto; ed in secondo luogo, che fra il primo arresto, reso da una sezione sola, ed il secondo, reso a sezioni riunite, vi è stata una seconda decisione in grado di rinvio: quindi l'analogia non è sostenibile; e rimane l'assurdo dianzi accennato.

2. L'altra attribuzione giudiziaria, che esercita in Italia la Corte dei conti, come presso molte altre nazioni,

1) V. fra gli altri GLANQUINTO, op. cit. vol. III, pag. 164.

riguarda la materia dei conti. La Corte, secondo l'articolo 10 della Legge organica, giudica dei conti che debbono rendere tutti gli agenti contabili dello Stato, e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge.

Devono dunque render conto primieramente tutti i contabili pubblici; e, sotto questo nome, devonsi generalmente comprendere tutti gli agenti legalmente preposti al maneggio di denaro, di cose o di effetti appartenenti allo Stato, alle Province, ai Comuni o agli stabilimenti pubblici.

Son reputati anche contabili tutti coloro, che, senza essere preposti *legalmente* al maneggio del pubblico danaro, se ne sieno ingeriti. Cotesti son detti dai francesi contabili occulti, e *comptabilités occultes* i loro conti. L'articolo della legge italiana a riguardo di tali contabili occulti si può dire, come tanti altri, una vera traduzione del corrispondente articolo della legge francese, il quale suona così: *La Cour n'exerce pas seulement sa jurisdiction sur les agents comptables officiels des nombreuses comptabilités comprises dans l'Etat, mais encore sur toutes les personnes, qui sans autorisation legale, se seraient immiscées dans le maniement de deniers se rattachant a ces comptabilités, qui par ce seul fait, se sont constituées comptables.*

Secondo la legge italiana, s'è fatta questione se la Corte dei conti abbia giurisdizione per pronunziare sulle contestazioni riguardanti i bilanci preventivi o consuntivi dei pubblici istituti d'istruzione, che non sono in tutto od in parte a carico dello Stato. Ma la Corte dei conti, in data 18 marzo 1875, ha stabilita la massima contraria, ritenendo che l'esame ed approvazione di tali bilanci sia riservata ai Consigli provinciali scolastici sotto il controllo del Ministero dell'Istruzione pubblica.

3. Quali differenze intercedono fra un conto di un

pubblico contabile e quello di un privato gestor di negozii?—La prima differenza è questa che, sebbene l'uno e l'altro sienò obbligati a rendere stretto conto della rispettiva gestione, pure il privato gestore può acclarare i suoi conti *all'amichevole*, mentre il pubblico contabile rende sempre il suo conto *giudiziarmente*.

La seconda differenza riguarda gli effetti della *mora* nel rendere il conto. La costituzione in mora e la persistenza nella mora, nei conti riguardanti privati, non dà luogo a sanzioni penali; mentre, a riguardo dei pubblici contabili, per ragioni di pubblico interesse, deve accadere il contrario.

La legge italiana vigente così si esprime: Spirato il termine stabilito dalla Corte, questa, citato l'agente dell'Amministrazione, ad istanza del pubblico Ministero, potrà condannarlo, in ragione della mora, ad una pena pecuniaria non maggiore della metà degli stipendii, degli aggi e delle indennità al medesimo dovute: e quando esso non goda di stipendii, di aggi e d'indennità, potrà condannarlo al pagamento di una somma non maggiore di L. 2000.

4. Circa la responsabilità dei pubblici contabili debbonsi ricordare le seguenti massime.

La prima è: *che ogni contabile principale risponde non solamente della sua gestione, ma eziandio di quella dei suoi subordinati, salvo il regresso, mediante surrogazione sulla cauzione, sulla persona e sui beni del suo subordinato, nel caso in cui, in conseguenza di tale responsabilità, egli avesse coi suoi denari coverto un deficit o un debito incontrato dallo stesso subordinato.*

La seconda massima si è: *che ogni contabile, risponde del furto di danari o di effetti di cui egli è depositario, qualora non provasse di avere preso le cautele prescritte dai regolamenti e dalle istruzioni dell'amministrazione.*

La terza: *che ogni contabile, finché non rende il conto,*

è presunto debitore. Allorchè trattasi di conti fra privati cotesta presunzione non è ammessa; perocchè può accadere che quegli cui deve rendersi il conto sia debitore anzicchè creditore. E gli scrittori opinano che quegli cui dev'essere reso il conto non ha tale diritto neppure se quegli che deve renderlo è costituito in mora; anche perchè la cifra del credito, venendo stabilita dal solo attore, potrebbe essere arbitraria. Ma in materia di pubblici contabili, sonovi alte ragioni d'interesse generale, che giustificano il dover presumere debitore dello Stato il contabile, finchè egli non abbia reso il conto dovuto.

La tutela della proprietà pubblica mette i contabili pubblici in una condizione speciale in fatto di responsabilità patrimoniale. Sicchè, oltre l'obbligo che loro è imposto di dare una cauzione, le leggi ordinariamente prescrivono che tutti i beni da essi posseduti, all'uopo, servano a garentire la loro amministrazione, e che possano essere colpiti con mezzi più rapidi; e sanzionano la ipoteca legale a favore dello Stato, delle Province, dei Comuni e dei pubblici stabilimenti sui beni dei contabili, acquistati tali beni prima e dopo la loro nomina, vuoi a titolo gratuito vuoi a titolo oneroso. Anzi, questi ultimi, sono colpiti più rigorosamente, se acquistati dopo la loro nomina. La legge suppone che i contabili abbiano potuto acquistarli coi danari della loro cassa, e, per conseguenza, li colpisce d'un privilegio a vantaggio dello Stato, o del comune, o del pubblico stabilimento, verso i quali il contabile deve rispondere.

Si è fatta questione, se le persone che non sostengono che momentaneamente od interinalmente le funzioni dei contabili debbono essere o no soggette all'ipoteca legale.

Parecchi scrittori, fra cui MERLIN, PERSIL, DALLOZ, TROPLONG sono per la negativa, altri per l'affermativa.

Noi siamo dell'opinione di questi ultimi. Tanto se il contabile esercita il suo ufficio interinalmente, quanto stabilmente è del pari responsabile della sua gestione. Qual ragione vi sarebbe adunque di negare, in tal caso al tesoro la garanzia ipotecaria che gli è accordata sui beni dei contabili stabili?... È vero che la scelta dell'amministrazione può, fino ad un certo punto, supplire a questa garanzia; ma ad onta di tutte le presunzioni favorevoli che avessero determinata la scelta, il contabile interinale potrebbe amministrare malamente e lasciare un *deficit* al termine del suo ufficio provvisorio. Laonde ci sembra tanto necessario che legittimo il sottoporlo, al pari del contabile stabile, alla ipoteca legale; e tanto più che, come d'ordinario avviene, essendo egli dispensato della cauzione, la ipoteca legale sarebbe la sola garanzia che avrebbero gl'interessi del tesoro, dei comuni o dei pubblici stabilimenti.

Altra massima, finalmente, a riguardo della responsabilità materiale dei contabili è: che *il loro conto non si limita a quello che hanno riscosso o pagato, ma si estende a quello che avrebbero dovuto riscuotere o pagare.* — BIOCHE e GOUJET, seguiti in ciò da FAVARD DE LANGLADE, da CARRÉ e da CHAUCHEAU, ritengono la detta massima anche quando il giudizio di rendiconto verte fra privati. Ora con quanto maggior ragione si deve ritenere, allorchè il giudizio verte fra lo Stato ed un suo contabile, o fra lo Stato ed un estraneo, che si fosse ingerito nel maneggio del pubblico danaro?!

Donde il principio che son *significate* a carico del contabile pubblico tutte quelle partite d'introiti non avvenuti o di pagamenti effettuati, per i quali non presenta le analoghe giustificazioni legali.

Fin qui abbiám toccato della responsabilità pecuniaria dei contabili, e delle pene pecuniarie e disci-

plinari, cui vanno soggetti nel caso di morosità; ma vi è una responsabilità penale ancor più grave nei casi di concussione, di frode o di falsificazione, o di sottrazione, pei quali reati la pena cui sono soggetti i pubblici contabili è molto più grave di quella che subiscono coloro che non hanno la detta qualità 1); e verrà applicata, dietro debito dibattimento, dai giudici penali naturali.

5. Affine al giudizio dei conti è quello di *responsabilità* specialmente detta di certi agenti dell'amministrazione. Tali sono i ragionieri presso i ministeri, e gli ufficiali ordinatori secondarii, a cui favore furono emessi mandati di anticipazione. Dessi sono giudicabili dalla Corte dei conti nei modi prescritti in generale per gli agenti contabili, e sono passibili di condanna, se, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla legge, abbiano contravvenuto, per propria colpa o negligenza, agli obblighi loro imposti, e alla presentazione dei conti, a cui sono tenuti. È massima che la registrazione fatta d'un mandato alla Corte dei conti non libera dalla responsabilità il ragioniere presso il ministero che lo emise, per quanto riguarda la giustificazione della spesa, e l'accertamento della somma, per la quale fu spedito il mandato. Se il ragioniere non stimi di firmare un mandato per qualunque motivo di irregolarità, deve riferirne direttamente al ministro, il quale, ove creda di approvarne la emissione, deve darne un ordine scritto al ragioniere, e questi dovrà eseguirlo. E il ragioniere, nel giustificare il suo operato presso la Corte dei conti, potrà unire l'ordine del ministro; e la Corte, nel rapporto diretto al Parlamento per i mandati registrati con riserva, dovrà indicare pure quelli, per i quali siavi

1) V. l'art. 210 del Codice penale italiano, sotto la rubrica: *Delle sottrazioni commesse dagli ufficiali o depositarii pubblici.*

stato un ordine speciale dei ministri. Cotesto giudizio sulla responsabilità dei ragionieri e degli ordinatori secondarii è affidato ad una sezione della Corte dei conti diversa da quella, cui spetta il riscontro preventivo ai termini di legge. — Oltre i ragionieri e gli ordinatori secondari, sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli cui è commesso il riscontro, e la verifica delle casse e dei magazzini: costoro sono responsabili dei valori che fossero perduti dallo Stato per colpa o negligenza loro. E la Corte, nella sua decisione, può mettere a loro carico tutto il valore perduto od una parte di esso.

6. Viste, specialmente secondo la legislazione italiana, le massime riguardanti la responsabilità subbiettiva dei contabili, degli ordinatori secondarii, dei ragionieri, e dei controllatori e verificatori, è facile derivarne la *estensione* della competenza giudiziale della Corte dei conti, e risolvere a tale proposito alcune questioni cardinali.

Dal principio, che alla Corte dei conti è demandata la giurisdizione contenziosa sui conti da rendersi dagli agenti dell'amministrazione, conseguita che la competenza della medesima comprende altresì ogni facoltà necessaria all'efficace esercizio di quella giurisdizione, come è stabilito per le altre autorità rivestite di giurisdizione o in virtù di massima generale, o talvolta per espressa disposizione di legge. E ciò conformemente al principio, che attribuita ad una autorità una data giurisdizione, le s' intendono virtualmente pure attribuite tutte le facoltà che sono necessarie allo svolgimento ed all'esercizio efficace della giurisdizione medesima, come mezzi conducenti al conseguimento del fine. *Mandata jurisdictione, et quae insunt vel cohaerent, mandata intelligitur*: L. 1, § I. L. 3, ff. *De off. ejus, cui mand.* — In virtù di tale principio, sebbene

sia negata alla Corte dei conti l'esecuzione delle sue sentenze, pure non soltanto la Corte, ma l'istesso Presidente può rilasciare decreto per sequestro in via di conservazione, pendente il giudizio sui conti di un agente 1).

La competenza della Corte dei conti, in virtù dell'istesso principio di connessione o continenza di causa, si estende altresì al giudizio per gli aggii dovuti ai contabili dello Stato nella discussione del conto: nè l'esame di essi potrebbe separarsi dal conto senza scindere la giurisdizione, ch'è una per sua natura. Non così la Corte dei conti è competente a giudicare della istanza di una Provincia diretta ad ottenere la condanna dell'Erario o di un *ex* ricevitore provinciale al pagamento di una determinata somma per dritti di aggio stati contro la legge indebitamente ritenuti nei versamenti delle sovraimposte provinciali alla Cassa della Provincia. Ma un esattore comunale, con decreto prefettizio dichiarato decaduto dal suo ufficio con vendita della cauzione, non può adire i tribunali ordinarii per il rendimento dei conti della sua gestione, e dipendentemente da esso, per far dichiarare il suo dritto agli aggi sulle somme versate, e al risarcimento dei danni sofferti a causa dei decreti prefettizi. È pure indubitata la competenza della Corte ad esaminare ed apprezzare la estensione degli obblighi del contabile in rapporto alla legge ed al contratto di *esattoria*, e giudicare se esso li abbia fedelmente adempiti: pe- rocchè un tal giudizio è parte integrale della revisione della gestione, e condizione costitutiva del sindacato 2). Per contrario è gravemente controverso il

1) Così fu deciso dal Consiglio di Stato, come tribunale dei conflitti, con sentenza del 18 dicembre 1875 in causa vertente davanti alla Corte di Appello di Palermo fra la Provincia di Siracusa, l'Intendenza di Finanza e i ricevitori generali Palejo e Di Lorenzo.

2) Tale è la giurisprudenza del nostro Consiglio di Stato, come ri-

punto della competenza, quando trattasi dei *dritti contrattuali* competenti agli esattori, che si pretendono lesi e violati con atti o provvedimenti dell'autorità amministrativa. Comechè sembri facile distinguere il giudizio dei conti, per cui è competente la Corte, dal giudizio sulla risoluzione del contratto, per cui sono competenti i tribunali ordinarii, pure nel fatto ciò riesce oltremodo difficile: e prova ne sia che su questo punto la giureprudenza non è stata mai pacifica. È molto difficile infatti vedere quale controversia è connaturale al giudizio dei conti, e quindi inseparabile dalla competenza della Corte, da ciò che rientra nel contenuto del puro dritto civile ordinario. Soprattutto quando si riflette che la giurisdizione della Corte non è limitata all'esame ed alla decisione del conto reso dal contabile, nel solo aspetto aritmetico, ma che si estende altresì ai rapporti giuridici, che, giusta la legge sulla contabilità, e *secondo il contratto*, derivano dalla qualità di esattore e dalla sua gestione, ritenendo la Corte *universam quaestionem incidentem*. È pure la risoluzione delle questioni dei limiti della competenza della Corte dei conti è di suprema importanza; perchè non solo interessa i dritti dell'erario, ma quelli dei privati cittadini, i quali non debbono mai essere distolti dai loro giudici naturali.

7. I giudizi dei conti sono di quattro specie: 1° di prima ed ultima istanza; 2° di appello; 3° di rinvio; 4° di rinvio. Per Regolamento sono prescritte alcune forme procedurali comuni e generali a tutti i giudizi dei conti, ed altre particolari e proprie a ciascuna specie dei medesimi.

Noi non pretendiamo qui esporre tutti i principii

sulta dalla sentenza del medesimo del 5 giugno sul ricorso di annullamento del Barone Camerata contro la decisione della Corte dei conti del 3 settembre 1868, che aveva confermato il sequestro ordinato con decreto presidenziale.

di dritto giudiziario, le questioni e la giureprudenza, riguardanti la procedura dei giudizi dei conti e delle pensioni; ma solo come abbiamo fatto per la competenza della Corte, alcune brevissime considerazioni critiche.

8. Anzi tutto, stando alla logica del dritto, non sappiamo darci ragione perchè la procedura del giudizio dei conti e delle pensioni debba essere affidata ad un regolamento, cioè al potere esecutivo, mentre la procedura di tutti gli altri giudizi civili e penali viene determinata dalle leggi. Nè vale il dire che i principii del dritto giudiziario trovansi involuti nelle leggi della Corte dei conti e della contabilità generale dello Stato, e che il regolamento non fa che determinare più chiaramente quei principii. Basta leggere il regolamento, che stabilisce i principii di procedura in materia di conti e di pensioni, per persuadersi com'esso non solo esplica i principii contenuti nelle due leggi citate, ma crea norme di dritto giudiziario. Questo dritto è organicamente unico, quantunque si partisca in tre dottrine ed in tre istituti, cioè dell' *azione*, della *giurisdizione* e della *procedura*. La procedura è lo svolgimento dell' azione, la quale è appartenenza di dritto, per la conservazione del quale si lotta giudiziariamente. Non deve essere dunque materia di regolamento, ma di legge la procedura giudiziale 1).

9. Ma tralasciamo una tale disquisizione, e tocchiamo brevissimamente degl'inconvenienti che presenta il giudizio dei conti, secondo la legislazione italiana.

La Corte, secondo la legge italiana, giudica in prima ed ultima istanza dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli altri agenti dell'amministrazione dello Stato. Pronunzia in seconda istanza sopra

1) Ved. per le azioni in dritto ed in fatto la dottr. op. di D. VERRI: *Istituzioni di dritto giudiziario civile*. Parte prima: Napoli 1878.

gli appelli delle decisioni dei consigli di prefettura intorno ai giudizi dei conti di loro competenza.—La presentazione del conto costituisce l'agente in giudizio. Questo può essere iniziato, dietro istanza del Pubblico ministero per decreto della Corte, da notificarsi all'agente dell'amministrazione con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi: *a*) di cessazione degli agenti dell'amministrazione dal loro ufficio; *b*) di deficienze accertate dall'amministrazione; *c*) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge e regolamento. Salve le pene a causa della mora, se l'agente persista nella sua renitenza a dare il conto, questo per decreto della Corte, ad istanza del Pubblico ministero, sarà fatto compilare a spese dell'agente. Il Presidente della Sezione deve designare per l'esame di ogni conto uno dei ragionieri, al quale il conto medesimo verrà consegnato per cura della segreteria: art. 11 del Regolamento. Il ragioniere designato, dopo aver procurato, ove sia d'uopo, la parificazione del conto con i risultati dei registri del riscontro preventivo, e la relativa dichiarazione del capo di divisione, o di chi ne funge le veci, deve procedere all'esame del conto, e sì per la forma e sì per i documenti; per le ragioni di calcolo e il merito del conto medesimo, e poi preparare la relazione da farsi alla Corte.

10. Ora si è osservato giustamente dal GIANQUINTO, che la Corte non possa con pieno convincimento e con sicura coscienza pronunciare definitivamente sul merito del conto dopo una semplice lettura del rapporto del ragioniere: questo rapporto costituisce la base degli apprezzamenti da farsi dalla Corte: o la Corte dovrà prestare fede cieca ed assoluta alla relazione del ragioniere, o dovrà accertarsi della esattezza dei computi e delle cifre verificate dal medesimo in corrispondenza ai documenti prodotti a giustificazione.— Nel

primo caso, la decisione del conto non sarebbe più nella sostanza pronunciata dal Collegio, ma sì soltanto dal solo ragioniere che per soprassoma è impiegato amovibile per la nostra legge: nel secondo è mestieri che la Corte possa attingere altronde elementi di convincimento all'infuori del rapporto del ragioniere. Saviamente a ciò provvede la Legge francese. Dopo che il referendario fa il suo rapporto, il Presidente della Camera lo consegna a un *maitre de comptes*, che deve verificare: 1° se il referendario abbia fatto egli stesso il lavoro; 2° se i dubbi e le difficoltà elevate dal referendario siano fondate; 3° se i documenti veramente giustifichino i capitoli del conto, e se il referendario ne abbia accuratamente verificate tutte le partite. Così si hanno due gradi successivi di esame affidati a diversi funzionari a maggior guarentigia del sindacato. Il *maitre rapporteur* presenta alla Camera la sua opinione motivata su tutto quanto riguarda la linea del conto e le altre osservazioni del referendario, e poscia devono preferire il loro avviso tutti gli altri *maitres rapporteurs* per ordine di nomina. Appresso la Corte pronuncia la decisione. Decreto del 31 maggio 1862, art. 405, 415. Analogo procedimento fu adottato nell'antico Regno di Napoli dal regolamento del 2 febbraio 1818, e nel Granducato di Toscana dalla legge 1° novembre 1849, art. 40-45.

11. Oltre al rimedio ordinario dell'opposizione, a cui sono per altro soggette le sole sentenze definitive pronunziate in prima ed ultima istanza, la Legge in Italia concede due mezzi straordinarii per impugnare le decisioni della Corte in materia di conti; e sono il ricorso per *annullamento*, e quello per *rivocazione*. Il ricorso per annullamento è soltanto ammissibile per motivo di *eccesso di potere*, o di *incompetenza per ragion di materia*: lo si deve proporre nel termine di tre

mesi dal giorno della notificazione della sentenza, e si presenta al Consiglio di Stato come Corte di cassazione in cotesta materia. Ora si è osservato giustamente che il ricorso per annullamento dovesse ammettersi non solo per eccesso di potere, o a causa d'incompetenza per ragion di materia, ma anche per *violazioni di forme o di legge*, sottraendosi però alla giurisdizione del Consiglio il giudicare sui ricorsi contro il pronunziato della Corte dei conti così nella prima come nella seconda ipotesi.

L'eccesso di potere ha luogo quando la Corte dei conti invade le attribuzioni di altro ordine giudiziario o amministrativo; epperò il Consiglio di Stato è chiamato a risolvere una questione, che riguarda un vero conflitto di attribuzioni, e quindi non sembra logico che si prosegua a conservare al Consiglio di Stato il giudicare sui ricorsi per eccesso di potere, quando, in virtù della legge 13 marzo 1877, gli si è tolta la materia dei conflitti, deferendone la risoluzione alla Corte di Cassazione di Roma. — Per essere logico il nostro legislatore dovrebbe deferire alla stessa Corte di cassazione speciale di Roma il giudizio sul ricorso per eccesso di potere, e quello pel *mal uso* di potere, cioè per incompetenza e per violazione di forme e di legge alla Corte di cassazione ordinaria. In Francia il legislatore è stato più logico: cessando il Consiglio di Stato di essere tribunale dei conflitti, gli si tolse anche l'attribuzione di giudicare dei ricorsi per eccesso di potere contro la Corte dei conti 1). Nel Belgio il ricorso per annullamento è deferito alla Corte di cassazione, a cui del pari appartiene la competenza su i conflitti di attribuzione.

12. Circa l'altro rimedio straordinario, consistente

1) Ved. legge del 16 settembre 1807, art. 17; legge 24 maggio 1872; regolamento del 26 ottobre 1849.

nel ricorso per rievocazione, non ci sembra essere nè rigorosamente logico, nè giusto far dipendere, com'è disposto dall'art. 44 della legge italiana, la recettibilità del ricorso dalla preliminare deliberazione della Corte, udite le conclusioni del pubblico ministero. Non è dubbio che il ricorso per rievocazione prodotto fuori termine debba dichiararsi irrecettibile, essendo la prescrizione di ordine pubblico; come non è dubbio che, se i motivi per i quali si domanda la revocazione non sono contemplati dalla legge, non vi potrà essere giudizio di rievocazione: ma, tranne queste ipotesi, la legge deve essere molto restia nel dichiarare la irrecettibilità. Specialmente per i contabili dello Stato, giudicando la Corte in prima ed ultima istanza, il ricorso per rievocazione supplisce in certo modo alla garanzia dei due gradi di giurisdizione 1). Oltre di

1) I rimedii straordinari sono ammessi dalla nostra legge nella sola materia dei conti, e non pur anco in quella delle pensioni. A questo concetto sono informati l'art. 27 della legge sulle pensioni del 14 aprile 1864, l'art. 18 del Regolamento esecutivo del 22 aprile medesimo, e la Legge del 26 luglio 1868 (n. 4517), con cui furono prescritti i termini per ricorrere in materia di pensioni e d'indennità. E così costantemente pronunziò il Consiglio di Stato con le decisioni del 16 febbraio 1867 sul ricorso *Omboni*, del 12 maggio 1870 sul ricorso *Villamarina*, dell'8 gennaio 1872 sul ricorso *Società delle Ferrovie dell'Alta Italia*. « Le quali decisini, dice il GIAMQUINTO sono incensurabili anche in linea di dritto razionale; perocchè nella materia delle pensioni i dritti e gl'interessi del richiedente, e dell'erario sono sufficientemente guarentiti con due gradi di giurisdizione, col giudizio in contraddittorio presso la Sezione liquidatrice, e col reclamo presso le Sezioni riunite della Corte. Ma in materia di conti non v'ha che il giudizio di opposizione alla decisione amministrativa della Corte; ed era ben giusto che la legge concedesse rimedii straordinarii di ricorso. Da altra parte il ricorso per annullamento non può fondarsi che sull'eccesso di potere o sulla incompetenza per ragioni di materia, per cui la Corte dei conti abbia statuito sopra materie che non rientrano nella sfera della sua competenza. Ora questo titolo non può mai verificarsi nella materia delle pensioni, la quale, secondo la vigente legislazione, appartiene esclusivamente alla competenza della Corte, nè può mai avvenire che dessa, fissando la pensione, usurpi o invada le attribuzioni di altra autorità. Quanto al ricorso per rievocazione i titoli accessori al suo esercizio, previsti dall'art. 44 della legge, importano fatti, che in materia di pensioni o sono impossibili a verificarsi, come la scoperta di nuovi documenti, o la falsità dei

che, nei giudizi dei conti, gli errori possono essere frequenti; e l'errore di calcolo non deve mai nuocere alla verità; e quindi devesi sempre ritornare sopra un conto, per quante liquidazioni sieno state fatte, qualora non sia intervenuta una sentenza o una transazione: *errorem calculi, sive ex uno contractu sive ex pluribus emersit, veritati non asserre præiudicium sæape constitutum est; unde rationes etiam, sæape computatas, denuo tractari posse, si res iudicata non sunt, vel transactio non intervenit, explorati iuris est* (Leg. 1, Cod. De errore calculi).

Il giudizio dei conti è di un'indole speciale, non solo perchè verte fra l'amministrazione pubblica ed un suo agente, ma perchè in esso non si tratta tanto di dichiarare o interpretare ed applicare una legge o un contratto, quanto di accertare dei fatti ed appurare dei conti. Epperò la massima sopradetta vi trova frequenti casi di applicazione; perchè gli errori di fatto e di calcolo in lunghe e complicate gestioni possono facilmente verificarsi.

Un tempo, allorquando erano occorsi errori in un conto, la parte cui questi errori potevano recar pregiudizio, avea il diritto di domandare la rettificazione a mezzo di una *generale* revisione del conto, vale a dire di un esame nuovo e circostanziato di *tutte* le partite che lo componevano. Questa revisione spesso dava luogo a controversie assai gravi, e ad una procedura lunga e dispendiosa; onde a ragione FAVARD DE LANGLADE ebbe a dire nel Corpo legislativo che « le domande per revisioni dei conti sono rovinosissime e spesso più inestricabili dello stesso conto ». Epperò tutti gli scrittori ritengono che il divieto della

documenti prodotti, o sono facilmente riparabili nei due stadii della liquidazione contenziosa delle pensioni, come sarebbe l'errore di fatto, o di calcolo.

revisione generale del conto acclarato è di ordine pubblico. Di qui il principio che il vecchio conto acclarato giudiziariamente non si debba distruggere, ma rettificare soltanto in quelle partite, in cui presenta errori di calcolo, omissioni, falsi impieghi. La conseguenza di questo principio è che le domande di rettifica debbono di loro natura essere dimande di revocazione; epperò proposte innanzi all'istesso magistrato, che pronunziò intorno al conto; giacchè se fossero proposte innanzi ad un magistrato di appello, sarebbe inevitabile il riesame generale del conto 1). Ed appunto perchè il divieto del riesame generale è di ordine pubblico, la legge italiana sulla Corte dei conti prescrive per ogni domanda di revocazione, un esame pregiudiziale intorno alla natura della domanda, all'osservanza dei termini imposti dalla legge pel ricorso di revocazione. Ma, ripetiamo, quest'ordine pubblico od interesse pubblico non deve prevalere sino al punto da ledere poi il dritto privato.

13. Si è fatta questione, se il ricorso per opposizione ad una decisione della Corte dei conti, il quale sia inammissibile, perchè presentato dopo la scadenza dei trenta giorni dalla notificazione, può valere come ricorso di revocazione. La Corte dei conti in data 21 giugno 1875, ha deciso in senso affermativo.

Non debbono confondersi i *falsi impieghi* con i *cattivi impieghi*. I primi costituiscono un errore di calcolo; imperocchè si applicano ad una spesa esposta come vera, mentre è falsa; i secondi si applicano ad una spesa che fu realmente fatta, ma che, come cattiva, non avrebbe dovuto essere approvata ed esposta in conto. L'azione per rettificazione può aver luogo nel

1) V. sul proposito Legge 1. § 1 nel Digesto, tit. *Quae sententiae sine appellatione rescindantur*, e la leg. 8 pure del Digesto, tit. *De administratione rerum ad civitatem pertinentium*.

caso di falso impiego, ma non in quello di cattivo impiego.

L'azione, che avesse per oggetto di far riformare un conto per cattivo impiego, sarebbe una vera azione per revisione. In ciò è quasi interamente concorde la giureprudenza francese.

14. Da quanto abbiamo accennato intorno alla natura dell'azione e del giudizio di revocazione risulta, come conseguenza, che la revocazione della decisione non ha effetto che per la parte del conto dichiarata erronea e per le conseguenti rettificazioni.

Di qui la necessità di osservare la massima che: il giudizio sulle questioni d'interpretazioni delle decisioni della Corte dei conti, in occasione delle esecuzioni giudiziarie, appartenga alla Corte stessa. Perocchè nissuno altro è migliore interprete delle sue decisioni della Corte istessa: nè perciò dessa altera, modifica, o ritratta le cose giudicate, ma soltanto le chiarisce, *tenore sententiæ perseverante* come dice Ermogeniano nella l. 46, ff. *De re judic. Nihil enim nunc dat sed datum significat*, secondo che in simili casi ragionava Ulpiano nella l. 46, § 1, ff. *Qui testam. fac.* La decisione pronunziata in via di revocazione è suprema ed irretrattabile, e preclude ogni via ad ulteriori istanze e provvedimenti di ufficio per lo stesso oggetto, salvo il ricorso per annullamento al Consiglio di Stato nei casi di legge: art. 53 del Regolamento.

Quanto alla esecuzione delle decisioni, si deve ritenere il principio generale che: alla Corte non appartiene la esecuzione delle medesime: perocchè essa non è rivestita d'imperio coattivo come i tribunali dell'ordine giudiziario: ciò che ci conferma sempre più della natura anomala ed ibrida di cotesto avanzo di contenzioso amministrativo, che, oltre a non essere più sostenibile, dopo l'abolizione del contenzioso, dà luogo a lungherie e complicazioni. Di fatti, non es-

sendo la Corte dei conti privata d'imperio coattivo come i tribunali dell'ordine giudiziario quanto alla esecuzione forzata dei giudicati, debbonsi a cura del Procuratore generale, come Pubblico Ministero, rimettere per la loro esecuzione al Ministro, dal quale dipende l'agente; curando l'istesso ministro di commettere l'esecuzione del giudicato, secondo le norme, le competenze, i mezzi e le forme prescritte dalla legge per la riscossione dei tributi diretti.

FINE.

GIUSEPPE VINEIS

*Alcuni cenni sulla opposizione alle
decisioni della Corte dei conti **

* In *“Archivio giuridico”*, 1886, p. 177-204

ARCHIVIO GIURIDICO

DIRETTO

DA

FILIPPO SERAFINI

UNITAMENTE AGLI ALTRI PROFESSORI DI GIURISPRUDENZA

DELLA UNIVERSITÀ PISANA

Volume **XXXVII.**

P I S A

PRESSO LA DIREZIONE DELL'ARCHIVIO GIURIDICO

1886

ARCHIVIO GIURIDICO

ALCUNI CENNI

SULLA OPPOSIZIONE ALLE DECISIONI

DELLA CORTE DE' CONTI

L'Art. 41 della legge del 14 Agosto 1862 N. 800 ammette che le Decisioni pronunziate dalla Corte dei Conti possono essere impugnate col ricorso di opposizione, presentato nel termine di giorni trenta, decorrenti dall'avvenuta notificazione della Decisione con la quale il Contabile ritiene di essere stato lesa nei proprii diritti.

Gli articoli 19 e seguenti del Regio Decreto 5 Ottobre 1862 N. 884 contengono le norme di procedura da seguirsi nello svolgimento del giudizio cui dà luogo il ricorso di opposizione, nè i citati articoli per la loro chiarezza hanno d'uopo di commento alcuno.

Basterà poi appena accennare che il termine entro il quale può essere presentato il ricorso di opposizione è, giusta la precisa locuzione dell'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 e il disposto dell'articolo 8 del Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno, di sua natura perentorio, talchè, secondo la generale disposizione dell'articolo 466 del codice di procedura civile, la decadenza, per la tardiva presentazione del ricorso, s'incorre di diritto e può essere pronunziata anche d'ufficio dal magistrato (1).

Devesi poi anche aver presente che il ricorso di opposizione non compete che al solo Contabile, giacchè la Pubblica Ammini-

(1) Decisione 30 Novembre 1875. **Ceraldi**, *Raccolta della Giurisprudenza della Corte de' Conti*. **Serpieri e Nini**, pag. 114, vol. II.

strazione da cui il Contabile dipende, sempre rappresentata in giudizio dal Procuratore Generale presso la Corte de' Conti, non può avvalersi di quel ricorso, che, per la sua indole, non è mai concesso a chi fu presente alla pubblica udienza.

La indagine però, che ritengo più proficua e di pratica utilità in tema di opposizione, è quella diretta ad accertare qual sia l'indole di tale rimedio che può essere sperimentato avverso le Decisioni della Corte de' Conti; se cioè, il rimedio stesso possa confondersi con l'opposizione regolata dagli articoli 474 e seguenti del codice di procedura civile, o non costituisca piuttosto un istituto *sui generis* creato dalla legge del 14 Agosto 1862 N. 800.

E venendo senz'altro allo studio della proposta questione, ossequente al principio che non può illustrarsi una sola parte della legge, senza averla posta in relazione con tutte le altre parti della legge stessa, considerate tanto nella loro estrinseca manifestazione, quanto in armonia allo spirito che le informa, mi propongo, per quanto mi sarà possibile, di dare un concetto della opposizione che risponda alla legge del 14 Agosto 1862.

Non sarebbe facile il formarsi un chiaro concetto della opposizione, senza premettere un cenno del giudizio ordinario dei conti, sui quali giusta l'articolo 10 della citata legge, si svolge la giurisdizione contenziosa della Corte, giacchè sembrerebbe forse strano il parlare del ricorso di opposizione, senza conoscere come intervenga una Decisione contro la quale il ricorso stesso può essere interposto.

E nella specie riesce ciò tanto più necessario, inquantochè indole propria ha pure il giudizio sui conti, e si svolge con norme che costituiscono una deroga da quelle della procedura ordinaria, e per ciò la singolarità del primo giudizio non può a meno di esercitare una notevole influenza anche sul ricorso in opposizione, che da quello deriva come conseguenza.

Anzi tutto reputo che siavi fondato motivo di dubitare se il giudizio sui conti di coloro, che in qual si voglia modo hanno maneggio del pubblico danaro, o consegna di materia o di generi, possa dirsi un vero e proprio giudizio, presa questa espressione nel suo rigoroso senso legale, o piuttosto ed in realtà non rappresenti, nella generalità dei casi, una revisione affidata ad un collegio di magistrati contabili, revisione che per la sua speciale forma ebbe la qualifica di giudiziale.

Invero, a chi per poco si soffermi a considerare quanto ho

di sopra accennato, non sfuggirà come vero e proprio giudizio non possa dirsi quello su i conti, riuscendo malagevole il determinare chi in questo giudizio sia l'attore, chi il convenuto.

Attore non può certamente dirsi che sia il Contabile pel fatto della presentazione del conto, e ciò per la difficoltà che s'incontra nel conciliare l'obbligo per legge impostogli di presentare i conti della sua gestione, con il concetto che attore non è se non colui che volontariamente adisce il magistrato competente per far riconoscere, confermare o dichiarare un proprio diritto.

Il giudizio sui conti è agli occhi della legge, logica ed imprescindibile conseguenza di un obbligo imperiosamente imposto ad ogni Agente Contabile di rendere il conto della propria gestione, obbligo che se omissso, trova anche le sue sanzioni nell'articolo 36 della legge 14 Agosto 1862: adempiere per ciò ad un dovere con la presentazione del conto ed essere attore nel relativo giudizio, per la osservanza del dovere stesso, sono indubitamente due concetti fra loro inconciliabili.

Nè reputo del pari che possa seriamente sostenersi essere il Contabile il convenuto, e la Pubblica Amministrazione, da cui il Contabile dipende, l'attore, imperocchè ove per poco si abbia presente come si proceda alla compilazione ed accertamento dei conti, che vengono poi sottoposti all'esame e giudizio della Corte, non sarà difficile convincersi, che nel giudizio stesso, vero e proprio attore e convenuto, rigorosamente non esiste.

Infatti i conti vengono compilati di regola dai Contabili e l'Amministrazione alla quale pervengono, prima di sottoporli al giudizio della Corte, deve attestare se in tutte le loro parti e risultanze essi siano conformi alle scritture dell'Amministrazione medesima, perchè altrimenti mancherebbe l'assoluta certezza sulla veridicità delle cifre esposte (1).

Questa attestazione che dall'articolo 647 del Regolamento approvato con Regio Decreto del 4 Maggio 1885 N. 3074 (Serie 3^a) è chiamata parificazione, fornisce alla Amministrazione il mezzo di aggiungere e di togliere, di modificare in una parola, giusta le risultanze delle sue scritture, i conti compilati dai dipendenti Contabili: dalle quali cose emerge che il concorso della Amministrazione nella compilazione dei conti è necessario e imprescindibile e si concatena col fatto del Contabile.

(1) Decisione 30 Novembre 1880. **Fanizzi**. *Opera citata* pag. 70. N. 9.

Veste vera di attore non si ravvisa pertanto nell'Amministrazione, che mentre contribuisce e si adopera onde il dipendente Contabile adempia ad un dovere quasi personificato nel conto, che in sè compendia il concorso di ambedue, ha poi essa stessa speciali obblighi per la gestione della pubblica sostanza, i quali possono riconnettersi anche alle risultanze dei conti giudiziali (1).

Nè convenuto può dirsi il Contabile, come colui che, rendendo il conto, adempie ad un dovere derivante dalla legge ed in conseguenza del quale, sempre *ministerio legis* e per ciò *necessariamente*, si svolge la giurisdizione del magistrato contabile sui conti.

Le cose sin qui esposte trovano poi piena conferma in una Decisione della stessa Corte dei Conti (2) con la quale, commentando l'art. 10 della legge 14 Agosto 1862 N. 800, ritenne che nell'esercizio della sua giurisdizione in materia di conti degli Agenti della Pubblica Amministrazione, essa Corte è investita di un potere giurisdizionale speciale, che non trova limite alcuno nè nella posizione del conto anche concordata fra l'Amministrazione stessa ed il suo Agente, nè nelle conclusioni del Pubblico Ministero.

Questa eccezionale potestà nell'esame e giudizio dei conti è consona allo spirito che informa la legge, in quanto la Corte dei Conti è la vigile tutrice della pubblica sostanza, di fronte al qual concetto vien meno ogni possibile limitazione e scompaiono direi quasi le persone, perchè, in ultima analisi, Amministrazione e Contabile compendiano in sè il dovere e nella Corte si personifica il diritto di suprema vigilanza.

Passando ora ad esaminare come s'istituisca e si svolga il giudizio sui conti, non avrò bisogno di una lunga dimostrazione per confermare quanto ho già di sopra accennato, che cioè del tutto singolare è il detto giudizio avanti la Corte.

Ed in vero la sola lettura dell'art. 35 della legge basta da per sè a porre in luce il mio assunto, perchè nel citato articolo si trova chiaramente espressa una palese deroga dalle norme della procedura ordinaria.

Infatti, giusta il citato articolo, per la sola presentazione del conto è il Contabile legalmente costituito in giudizio, talchè la

(1) Decisioni 19 Ottobre 1875 **Caccialupi** e 20 Febbraio 1879 **Schiavoni**, *Opera cit.*, pag. 15, N. 12, pag. 17, N. 27.

(2) Decisione 24 Ottobre 1882 **Macagno**, *opera cit.*, pag. 48, N. 55.

Corte può emettere in merito al conto stesso le sue definitive pronunzie, senza che siavi bisogno di ulteriori atti da notificarsi al Contabile.

Dopo quella presentazione non richiedesi quindi per lo svolgimento del giudizio nè la costituzione di procuratore, nè la citazione del medesimo nel caso in cui sia stato nominato, nè la notificazione del nuovo domicilio da lui eletto, nè in fine che al Contabile od ai suoi eredi sia legalmente fatta nota l'udienza in cui verrà discusso il conto (1).

E volendo ricercare le ragioni della disposizione eccezionale contenuta nel citato art. 35, è d'uopo far ricorso a considerazioni di mera convenienza desunte non già da criterii giuridici, ma bensì dal puro ordine amministrativo e contabile, quali sarebbero, la impossibilità, senza detrimento del pubblico servizio, che tutti i contabili di persona assistessero alla discussione del conto, e più segnatamente il ritardo che si potrebbe verificare, con danno del pubblico servizio, nell'approvazione dei conti, ove la reale costituzione in giudizio dell'Agente contabile fosse necessaria, e maggiori formalità da seguirsi venissero imposte.

Quella eccezionale costituzione in giudizio compendia in sè quasi tutta la singolarità del giudizio sui conti e appare altresì come del contraddittorio, che dovrebbe esserne la conseguenza, non si preoccupi essenzialmente la legge; e nel seguito di questa scrittura vedremo la influenza del disposto col citato articolo 35 sulla opposizione di cui ci occupiamo.

Pervenuto il conto alla Corte, viene delegato un Ragioniere ad esaminarlo, ed in questo stadio il giudizio è in un periodo di istruzione, perchè il Ragioniere stesso per mezzo di osservazioni scritte eccita le risposte su partite dubbie, tanto da parte del Contabile, quanto dell'Amministrazione. Compiute le istruzioni necessarie, si procede alla iscrizione nel ruolo per una udienza, in cui la Corte emette la sua Decisione.

Dalle cose sin qui esposte mi sembra che emerga sufficientemente provato, come affermai in principio, costituire il giudizio sui conti, a' sensi della legge 14 Agosto 1862, una deroga dai principii della procedura ordinaria; e non mi rimane ora che ad esaminare quale influenza possa avere la singolarità di questo giu-

(1) Decisioni 5 Gennajo 1872 **Bussani**; 11 Dicembre 1879 **Arceri** e 4 Maggio 1881 **Pazzi**. *Opera cit.* pag. 30 e 32.

dizio sul diritto di opposizione, il che mi apre al via a trattare il tema che mi sono prefisso di svolgere.

L'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 in termini generali ammettendo il diritto nell'Agente Contabile di opporsi *alle Decisioni* della Corte, può richiedersi se contro tutte le Decisioni sia concesso di opporsi.

Posto anzi tutto che le Decisioni di cui parla il citato art. 41 sono quelle rese sui conti, su di essi svolgendosi, giusta il precedente art. 10, la giurisdizione contenziosa della Corte, è d'uopo distinguere le Decisioni che contengono determinati provvedimenti diretti ad aprire la via a posteriori risoluzioni definitive di merito, da quelle Decisioni che definitivamente statuiscano sul debito o credito dell'Agente Contabile e ne pronunziano il discarico o la condanna.

Alla prima specie appartengono le Decisioni preparatorie ed interlocutorie, le quali, giusta quanto è disposto con l'art. 3 del Regio Decreto 5 Ottobre 1862 N. 884, non possono con l'opposizione essere impugnate.

Infatti il citato art. 3, dopo avere distinto le Decisioni della Corte in preparatorie, interlocutorie e definitive, soggiunge che queste ultime possono essere soggette ad opposizione, talchè, stando alla lettera dell'articolo suddetto, non è dato di opporsi alle Decisioni preparatorie ed interlocutorie.

Ma oltre questa ragione desunta dalla locuzione seguita dall'art. 3, mi sembra che possa anche con fondamento osservarsi, come sarebbe strano ed inopportuno il concedere la opposizione contro le Decisioni preparatorie ed interlocutorie, avuto presente che, attesa la specialità del giudizio sui conti, quelle Decisioni costituiscono l'unico mezzo col quale la Corte può aprirsi la via alla Decisione definitiva; oltrechè con tali Decisioni avviene la notificazione delle osservazioni della Corte stessa al Contabile; notificazione che, come vedremo in seguito, li priva del diritto di opporsi.

È da avvertire altresì che l'art. 41 della legge dice, che l'Agente contabile può opporsi alle Decisioni della Corte, e per le osservazioni precedenti soggiungo che tali Decisioni devono essere definitive; però la Corte, decidendo definitivamente, può pronunziare tanto la condanna, quanto il discarico ed accertare anche un credito a favore di esso Agente: contro tutte le relative Decisioni

può interpersi ricorso di opposizione, come del resto la Corte stessa ritenne nella sua giurisprudenza (1).

Basterà poi appena accennare che pel preciso disposto con l'art. 53 del Regio Decreto 5 Ottobre 1862 N. 884, non può farsi opposizione avverso una Decisione resa dalla Corte in un giudizio di rinvocazione (2).

Può in fine domandarsi se sia ammissibile la opposizione avverso le Decisioni che accertano dei resti da riprendersi e da avversene ragione in altro conto; e saviamente la Corte ritenne la negativa con la sua Decisione del 4 Novembre 1879 Luparella (3), perchè tali Decisioni non costituiscono, quanto ai resti, una vera sentenza definitiva, essendo nel conto cui si rimandano, che deve giudicarsene definitivamente.

Premesse queste generali osservazioni, rimane ora ad esaminare qual sia l'indole e lo scopo della opposizione ammessa dal più volte citato art. 41 delle legge.

Quest'articolo non dichiara se il diritto di opporsi concesso al Contabile sia un rimedio ordinario, e da ciò derivano dubbi ed incertezze intorno all'indole di quel diritto.

Per verità se si hanno presenti le espressioni contenute nel successivo art. 42 « Le Decisioni della Corte possono essere impugnate *soltanto coi rimedi straordinari* della rinvocazione e dell'annullamento », siamo forse tratti ad affermare che alcun rimedio *ordinario* non esiste per la legge del 14 Agosto 1862, e per conseguenza come tale non può essere qualificato il diritto di opporsi di cui sopra è cenno.

E più fondata ragione di dubitare scaturisce poi dall'esame dell'art. 34 della citata legge, poichè se la Corte giudica in prima ed ultima istanza, la opposizione non può essere considerata come un rimedio ordinario, senza aprire l'adito ad un secondo esame, cui è d'ostacolo il disposto del detto art. 34.

Ma checchè sia di ciò, la Corte con giurisprudenza costante, forse in contemplazione dei rimedi straordinari sanciti dall'art. 42 sopra citato, ritenne la opposizione come un rimedio ordinario, donde derivò la troppo facile analogia che se ne volle comune-

(1) Decisione 26 Luglio 1881 **Albinl.** *Op. cit.*, pag. 41 N. 31.

(2) Decisione 23 Giugno 1877 **Longo** e Decreto in camera di consiglio 11 Gennaio 1881 **Morabito.** *Op. cit.*, pag. 38 e 46.

(3) *Op. cit.* pag. 96 N. 3.

mente stabilire con la opposizione della procedura ordinaria. Però l'una dall'altra sostanzialmente diversificano, come accennerò più sotto dopo di avere posto in sodo l'indole del diritto di opporsi concesso dalla legge 14 Agosto 1862, senza di che sarebbe del resto più difficile stabilire quelle differenze.

Dopo un accurato studio di quanto attiene alla tesi che sono venuto man mano svolgendo, mi convinsi che il legislatore ebbe in animo di coordinare il diritto di opposizione al giudizio sul conto, il quale per me costituisce quasi una premessa da cui deve scaturire la opposizione, che in quel giudizio ha la sua base ed il suo fondamento.

Se la legge, mossa da supreme ragioni di pubblico interesse, istituì un magistrato contabile e lo investì di pieno ed illimitato potere nell'esercizio della sua giurisdizione contenziosa sui conti di coloro che hanno maneggio del pubblico danaro o consegna di generi e valori dello Stato, dichiarando che in un giudizio che s'inizia con una finzione di legge, e che di regola non presuppone il contraddittorio, quel magistrato giudica in prima ed ultima istanza, la legge stessa fu altresì sollecita di non sacrificare a quelle supreme ragioni il diritto della difesa, il quale appunto per la singolarità della forma del giudizio sui conti poteva essere menomato.

In quelle speciali forme di giudizio per me risiede il fondamento della opposizione; in esse è duopo ricercare l'indole della opposizione stessa, che vero rimedio non potrebbe essere rigorosamente qualificata, stante che rimedio, nel suo preciso significato legale, non si sa concepire di fronte ad un magistrato che giudica in prima ed ultima istanza.

La opposizione adunque deve essere ritenuta come un mezzo di riaprire il giudizio sul conto, nel quale il legislatore presuppone nella generalità dei casi la reale contumacia del Contabile. Ed infatti, mercè l'opposizione, il Contabile stesso adduce quelle ragioni che, attese le forme del giudizio, non gli fu dato di sottoporre alla Corte, e questa viene così ad essere posta in condizione di completare il suo precedente giudizio, modificandolo ove occorra, od anche rivocandolo in tutto od in parte.

Nè le cose dette danno motivo di dubitare che senza la opposizione il giudizio sul conto non sia definitivo, imperocchè sarà sempre definitiva la Decisione intervenuta in quel giudizio, in cui si seguirono pel suo svolgimento e per condurlo a termine le

norme dalla legge prefisse, e la opposizione non rappresenterà che l'esercizio posticipato del diritto di difesa da aver luogo però entro il perentorio termine di giorni trenta, i quali trascorsi, la Decisione definitiva diviene irretrattabile.

Ritengo pertanto che la opposizione non possa altrimenti essere considerata senza urtare nel preciso disposto della legge, imperocchè ove l'opposizione non fosse diretta quasi ad integrare rispetto alla difesa il giudizio sul conto, dovrebbe farsi luogo al concetto di un secondo esame, che troverebbe un ostacolo nell'articolo 34 della legge, con cui venne disposto che la Corte giudica in *prima ed ultima* istanza.

Ritrovo il fondamento del diritto di opporsi nella finzione legale, mercè la quale il Contabile pel solo fatto della presentazione del conto, è costituito in giudizio, ed il magistrato contabile può emettere le sue definitive pronunzie senza avere udito ragioni a difesa; ond'è che la opposizione compendia in sè e fa salvo il diritto della difesa, il cui esercizio può non verificarsi nel giudizio sul conto per circostanze non assolutamente dipendenti dalla volontà del Contabile.

La difesa resa necessaria in conseguenza della fittizia costituzione in giudizio pel solo fatto della presentazione del conto, ecco il vero fondamento della opposizione alle Decisioni definitive dalla Corte pronunziate sui conti. Tutte le volte pertanto che il Contabile, personalmente, o per mezzo di procuratore speciale, è presente alla pubblica udienza, cessa in lui il diritto di opporsi pel noto principio non *bis in idem*, e perchè pel fatto della difesa vengono meno gli effetti della singolare costituzione in giudizio, sulla quale, come fu già accennato, si fonda essenzialmente il diritto di opporsi.

L'esame ulteriore poi dell'art. 41 gioverà a meglio giustificare ed a porre in maggior luce le cose fin qui esposte.

Il citato articolo dichiara che non è ammissibile opposizione su partite, per le quali intervennero e furono notificate al Contabile le osservazioni della Corte.

Sarà opportuno anzi tutto avvertire in proposito, che le osservazioni sulle partite del conto, cui si riferisce l'art. 41, possono esser fatte dal Ragioniere delegato a riferire sul conto stesso, o dalla Corte con una sua Decisione. Le prime rappresentano piuttosto un mezzo d'istruzione di cui dispone il Ragioniere, per porsi in grado di riferire alla Corte con piena cognizione di causa e

proporre, giusta le risultanze del conto, gli opportuni provvedimenti; le seconde invece costituiscono un vero e proprio giudicato della Corte medesima, e dalle prime differiscono appunto perchè queste possono piuttosto ritenersi come personali apprezzamenti del Ragioniere, mentre le seconde sono manifestazione dell'esercizio di funzioni giudiziarie e compendiano nella Decisione il voto dell'intero collegio.

Ciò posto, saviamente ritenne la Corte con giurisprudenza costante, che le osservazioni, cui allude il più volte citato art. 41, per le quali è resa inammissibile l'opposizione, sono quelle espresse in una Decisione della Corte notificata al Contabile.

Illustrata così la disposizione contenuta nel secondo capoverso dell'art. 41, la disposizione stessa fornisce un valido argomento a sostegno di quanto ho sopra accennato; che cioè nel concetto del legislatore la opposizione non è se non una conseguenza del singolare giudizio sul conto ed unicamente diretta a completarlo, dato il concetto della reale contumacia dal legislatore stesso presupposta.

Infatti è in quella reale contumacia che il legislatore riconosce il fondamento dell'opposizione, in omaggio al principio del rispetto al diritto di difesa; e per conseguenza tutte le volte che il Contabile, cui furono notificate le osservazioni della Corte su determinate partite del conto, fu posto in condizione di esporre le sue ragioni relativamente alle partite stesse, venendo con ciò meno, di fronte a questo, l'effetto della fittizia costituzione in giudizio pel solo fatto della presentazione del conto e la conseguente mancanza del contraddittorio, vien meno altresì in esso Contabile il diritto di opporsi.

Il secondo capoverso dell'articolo 41 spiega poi sempre più il concetto, che la opposizione non può rigorosamente ritenersi un vero rimedio ordinario, ma piuttosto è manifestazione di un diritto del Contabile, quello cioè della difesa, che nella generalità dei casi e giusta il presupposto della legge, non venne esercitato nel giudizio sul conto.

In fine il detto capoverso palesa sempre più come la opposizione non possa nè debba considerarsi disgiunta dal giudizio sul conto, e come siavi coordinata e strettamente connessa.

Consegue da tutto ciò che la opposizione alle Decisioni pronunziate sui conti è istituto giuridico *sui generis* creato dalla legge 14 Agosto 1862, che non può quindi essere confuso con il

rimedio ordinario della opposizione concesso al contumace dal Codice di Procedura Civile.

Notevoli sono in fatti le differenze che intercedono fra l'opposizione ammessa dall'art. 41 della citata legge e la opposizione di cui agli articoli 474 e seguenti del Codice di Proced. Civile.

E primieramente la opposizione alle Decisioni della Corte non ha per fondamento la contumacia della procedura ordinaria, perchè per l'art. 35 della legge 14 Agosto 1862, essendo il Contabile costituito in giudizio pel fatto della presentazione del conto, viene con ciò ad essere esclusa quella contumacia.

Se per poco si consideri la opposizione della procedura ordinaria, troviamo che con questa ha comune lo scopo anche l'opposizione di cui all'art. 41 della citata legge, giacchè anche in quella si ha di mira di non privare il contumace della difesa avanti il giudice che contro di lui pronunziò la sentenza. Però, sebbene l'una e l'altra si prefiggano identico scopo, tuttavia fra loro sostanzialmente diversificano.

In fatti l'opposizione avanti la Corte dei Conti ha per base la reale contumacia, mentre la opposizione della procedura ordinaria si fonda sopra la legale contumacia. Le cose dette intorno all'art. 35 mi sembra che avvalorino la proposta distinzione, che può trovare poi maggiore giustificazione ove si rifletta, che il giudizio sul conto s'inizia con una finzione di legge, che non tende in modo assoluto a conseguire il contraddittorio, mentre invece la procedura ordinaria muove da opposto concetto.

In secondo luogo il diritto di opporsi è dalla procedura ordinaria concesso soltanto, giusta l'art. 474 nel Codice di Procedura Civile, al contumace non citato in persona propria, sulla presunzione che egli non abbia avuto notizia della citazione, atto introduttivo del giudizio a di lui carico, diritto di opposizione che vien meno poi per la contraria presunzione, nel caso del citato in persona propria, o della rinnovata citazione, a' sensi del precedente art. 382 del citato codice.

All'opposizione avanti la Corte dei Conti sono inapplicabili quelle presunzioni, giacchè il giudizio sul conto, nel quale intervenne la Decisione che può andare soggetta ad opposizione, si svolge pel fatto della sola presentazione del conto. Ora il conto od è presentato dal Contabile, il quale adempie così volontariamente all'obbligo tassativamente impostogli dalla legge, o quella presentazione avviene coattivamente, giusta il disposto dell'art. 35

della legge 14 Agosto 1862, in conseguenza d'istanza del Procuratore Generale presso la Corte stessa, o in seguito alla compilazione del conto fatta d'ufficio dalla Amministrazione. In tutti gli esposti casi vi è certa scienza della esistenza del conto, indiscutibile nei due primi, manifesta nell'ultimo, in forza della disposizione contenuta nell'art. 69 della legge 17 Febbraio 1884 N. 2016 Serie 3.^a, mercè la quale, se dopo il legale invito rivolto al Contabile per riconoscere e sottoscrivere il conto compilato d'ufficio, non abbia ciò fatto in un perentorio termine prefissogli, la Corte procede alla revisione giudiziale.

Ciò posto, il fatto della presentazione del conto, che avvenga in uno qualsiasi dei modi sopra esposti, costituendo in giudizio il Contabile, rende inapplicabile all'opposizione avanti la Corte dei Conti le presunzioni sopra accennate, cui dà luogo la citazione avvenuta, o no, in persona propria, o la rinnovata citazione, a tenore degli articoli 474 e 382 del Codice di Procedura Civile, per la evidente ragione, che avanti la Corte stessa può sussistere opposizione nonostante la costituzione in giudizio del Contabile, mentre, al contrario, avanti i tribunali ordinari l'opposizione si fonda sul fatto della non avvenuta costituzione legale in giudizio del convenuto.

In terzo luogo differisce l'opposizione ordinaria da quella concessa dall'art. 41 della legge 14 Agosto 1862, anche perchè la prima, giusta l'ultimo capoverso dell'art. 477 del Codice di Procedura Civile, sospende la esecuzione della sentenza impugnata, mentre al contrario uguale sospensione, pel tassativo disposto dell'art. 41 della citata legge, non deriva dall'opposizione avanti la Corte dei Conti.

In fine l'opposizione della procedura ordinaria costituisce un secondo esame della stessa causa avanti il medesimo giudice, che, pronunziando la sentenza contro il contumace, non ne udì le ragioni a difesa; mentre la opposizione avanti la Corte dei Conti non può fondarsi sopra il concetto del secondo esame, concetto questo che starebbe in aperta contraddizione con la legge 14 Agosto 1862, la quale dispone che la Corte giudica in prima ed ultima istanza, talchè l'opposizione ammessa dall'art. 41 della citata legge non è diretta che quasi ad integrare il giudizio sul conto, al quale è coordinata e connessa.

Dopo le cose esposte non mi rimane che ad esaminare e discutere una grave questione cui ha dato luogo la opposizione alle

Decisioni della Corte, a ciò confortato dal considerare che lo studio di tale questione gioverà sempre più a far rilevare l'indole speciale della opposizione di cui sin ora ho tenuto parola.

Venne più volte sollevato il dubbio se l'art. 474 del Codice di Procedura Civile, in virtù del quale il citato in persona propria perde il diritto di opporsi alla sentenza pronunciata in sua contumacia, sia applicabile all'opposizione avanti la Corte.

Piena uniformità di giudicati non trovasi nella giurisprudenza della Corte sulla enunciata questione, poichè, mentre la Decisione 22 Marzo 1879 in causa Marini ritenne non potersi applicare il disposto dell'art. 474 del Codice di Procedura Civile al Contabile citato in persona propria ad intervenire all'udienza in cui ha luogo la discussione del conto giudiziale da lui presentato; le Decisioni 22 Novembre e 27 Dicembre 1881 nella causa Paglia ed altri e nella causa Altini vanno in contraria sentenza.

Potrebbero poi in ambo i sensi citarsi molte altre Decisioni, ma ho preferito di attenermi a quelle surriferite, segnatamente perchè la Decisione in causa Marini è la prima che intervenne nella proposta questione, e la Decisione in causa Altini è la più recente in proposito emessa dalla Corte, magistrali ambedue per la copia degli argomenti addotti a sostegno di opposte tesi.

Non posso però a questo punto esimermi dal manifestare la mia titubanza nell'espore una questione in vario senso risolta dall'alto magistrato contabile, titubanza che in me nasce dal timore che possa forse ad alcuno parer temerario il mio assunto.

Senonchè, essendo mio unico intendimento lo studio coscienzioso di una questione di cui si appalesa tutta la gravità e l'importanza nello stesso oscillare del magistrato nel risolverla, credo verrà presa in buona parte la modesta mia parola sull'argomento, degno di tutta l'attenzione di coloro che si dedicano allo studio delle questioni giuridiche amministrative.

Quanto più grave si presenta una questione, tanto maggior cura deve porsi nell'enunciarla in termini chiari e rigorosi, poichè il più delle volte intricate e difficili ancora più di quello che realmente nol siano, addivengono questioni mal proposte, e ciò pel facile adito che ne deriva a concetti e argomenti fuori di proposito, vaghi e generici nella loro sostanza, e che perciò allontanano dalla soluzione pratica e concludente, unico scopo di ogni disputa o dissertazione.

Ossequente pertanto all'enunciato principio, ritengo che il do-

mandare se l'opposizione avanti la Corte dei Conti abbia per base la contumacia della procedura ordinaria, o se, in altri termini, il Contabile citato in persona propria perda, giusta l'art. 474 del Codice di Procedura Civile, il diritto di opporsi, sia porre la questione in termini troppo generali, che ne rendono per ciò più difficile e complicata la risoluzione.

Ed in vero l'art. 41 della legge 14 Agosto 1862 concede di opporsi alle Decisioni pronunziate dalla Corte sui conti; però deve aversi presente che la Corte stessa, oltre le attribuzioni giudiziarie affidatele dalla legge di sua istituzione, ne esercita ancora altre che le vennero domandate da leggi posteriori, attribuzioni però che nella legge di sua istituzione trovano sempre il loro fondamento (1).

Per la legge del 14 Agosto 1862 la Corte esercita la sua giurisdizione contenziosa sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato (2). Fu già esposto come s'istituisca e si svolga il giudizio sui conti, in cui interviene la Decisione che può andare soggetta ad opposizione.

Successivamente però la legge 22 Aprile 1869 N. 5026 accordò all'Amministrazione, nei casi indicati negli articoli 61 e 63 (3), la facoltà di istituire speciali giudizi contro i funzionari pubblici e gli agenti contabili; ma niuna norma, che stesse in relazione con le regole di procedura prefisse dal Regio Decreto 5 Ottobre 1862 N. 884 venne emanata per la istituzione e svolgimento di questi giudizi.

Devesi poi osservare che il citato art. 63 contempla essenzialmente il funzionario rivestito della qualità di Contabile, ed il relativo giudizio non può instituirsi fuori dei casi tassativamente contemplati nell'articolo predetto, quali sarebbero una deficienza di cassa amministrativamente accertata, per la quale fosse pregiudicevole all'Erario Pubblico l'aspettare la condanna del Contabile in occasione del giudizio sul conto, od anche un fatto positivo o negativo che rechi danno all'Erario medesimo. Questo speciale giudizio nulla ha di comune col giudizio sul conto, partecipando

(1) Art. 33 della legge 14 Agosto 1862 n. 800.

(2) Art. 33 legge 14 Agosto 1862.

(3) Articoli 67 e 69 della legge 17 Febbraio 1884 n. 2026 Serie 3.^a.

questo piuttosto del rito formale, quello più presto del rito sommario.

La diversità nel rito trae seco una diversità nei giudizi, e la Corte stessa con costante giurisprudenza ritenne in dotte sentenze, che sarebbe un disconoscere l'indole e la natura propria del giudizio speciale cui apre l'adito l'articolo 63 della legge 22 Aprile 1869, ove col medesimo essa Corte fosse richiamata ad indagini, che sono esclusivamente proprie del giudizio sul conto (1).

Ma senza intrattenermi più a lungo sulle differenze che intercedono fra il giudizio sul conto ed il giudizio speciale concesso dal più volte citato articolo 63, differenze che del resto verranno poste in maggior luce dalle cose che dirò in seguito, ritengo che l'applicazione o meno dell'articolo 474 del Codice di procedura civile all'opposizione concessa al Contabile dall'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 n. 800 debba essere studiata tanto di fronte alle Decisioni intervenute sui conti, quanto rispetto a quelle pronunziate nei giudizi speciali.

E questo modo di porre la questione mi sembra avvalorato da un indiscutibile argomento, e cioè che il giudizio sul conto ed i giudizi speciali non s'istituiscono e non si svolgono nella stessa guisa, talchè per risolvere adeguatamente la disputa intorno all'applicazione dell'articolo 474 della procedura civile, è d'uopo aver presente quella sostanziale differenza, che deve esercitare non lieve influenza sulla questione.

E venendo ad esaminare se possa farsi luogo all'applicazione dell'articolo 474 del Codice di procedura civile all'opposizione di cui all'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862, avverso Decisioni dalla Corte pronunziate nei giudizi sui conti, reputo che le cose precedentemente esposte faciliteranno la via a risolvere la disputa.

Ed anzi tutto è d'uopo indagare se l'opposizione avanti la Corte abbia per fondamento la contumacia della procedura ordinaria.

Ho già rilevato come la legge del 14 Agosto 1862 presupponga nella generalità dei casi la reale contumacia del Contabile nel giudizio sul conto, nè credo di dovere ulteriormente insistere su questo concetto per non ripetere cose già dette.

Posta pertanto come regola quella reale contumacia, non è affatto applicabile al giudizio sul conto il disposto con l'art. 382

(1) Op. cit. pag. 34, n. 4; pag. 35, n. 7, 8 e 9. Decisioni 8 Agosto 1872 Arena 20 Aprile 1873. **Lo Bruto** 27 Novembre 1873 **Naitana**.

della procedura ordinaria, sia perchè non richiedesi dalla legge del 14 Agosto 1862, nè dal Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno n. 884, costituzione di procuratore, sia perchè tutte le disposizioni dei giudizi contumaciali, contenute nella Sezione XII del titolo IV della procedura predetta, se invocate nel giudizio sul conto, starebbero in aperta contraddizione col disposto dell'articolo 35 della legge sopra citata, che ammette la costituzione in giudizio del Contabile pel solo fatto della presentazione volontaria o coatta del conto.

Mi si potrebbe però opporre una Decisione della stessa Corte dei Conti (1), con la quale venne ritenuta l'applicazione dell'articolo 382 del Codice di procedura civile; però posso frattanto soggiungere che quella Decisione fu pronunciata in un giudizio speciale e non già in un giudizio sul conto; e vedremo in seguito come anzi la Decisione stessa fornisca un valido argomento a sostegno della mia tesi.

Le forme del giudizio sul conto costituiscono nel loro insieme un *jus singulare*, che non può menomamente essere coordinato con le norme della procedura ordinaria, le quali in tema di contumacia rispondono alla mancata costituzione, o presenza in giudizio del convenuto, come effetto del libello od atto di citazione, e per ciò si fondano sul principio opposto a quello della reale contumacia, che si manifesta nella costituzione in giudizio stabilita dall'articolo 35 della legge 14 Agosto 1862.

Consegue da ciò che nella procedura ordinaria la contumacia è legale accertamento della mancata costituzione, o presenza in giudizio del convenuto, la quale si volle conseguire con la di lui citazione, unico atto introduttivo di giudizio per quella procedura mentre al contrario dalla legge 14 Agosto 1862 atto di citazione non richiedesi per istituire il giudizio sul conto, che ha principio pel solo fatto della presentazione del conto, e si svolge giusta la legge stessa, anche senza il personale intervento del Contabile e senza costituzione di procuratore che lo rappresenti, imperocchè esso Contabile in virtù della presentazione predetta rimane costituito in giudizio non ostante la sua reale contumacia.

Queste osservazioni mentre giustificano la distinzione da me proposta della legale contumacia nella procedura ordinaria e della

(1) Op. cit. pag. 21. Contumacia. Decisione 30 Aprile 1874, **Stendardo** ed altri.

reale contumacia nel giudizio sui conti la Corte, mi aprono altresì la via ad esaminare se possa nella opposizione avverso le Decisioni sui conti presentarsi il caso di applicare l'articolo 474 del Codice di procedura civile.

Nè incerta mi sembra che, dopo le cose dette, possa essere la risposta in proposito.

Per disputare sull'applicazione o meno del citato articolo, bisogna indubitatamente presupporre un caso del tutto eccezionale, imperocchè ove ci si soffermasse al fatto, direi quasi normale, della presentazione del conto che costituisce in giudizio il Contabile, non si potrebbe mai disputare intorno a quella applicazione, essendo inconciliabili fra loro la costituzione in giudizio del Contabile e la contumacia nel senso della procedura ordinaria, come due concetti fraloro contraddittori ed opposti.

È d'uopo adunque ricorrere al fatto di una citazione del Contabile ad intervenire alla discussione del conto, avvenuta posteriormente alla di lui costituzione in giudizio pel fatto della presentazione dal conto.

Dato quindi che il Contabile sia stato citato in persona propria ad intervenire a quella discussione, perderà egli per ciò, giusta il disposto con l'articolo 474 della procedura ordinaria, il diritto di opporsi alla Decisione pronunciata dalla Corte sul conto?

Reputo di no, per le ragioni seguenti:

Il giudizio sul conto non s'istituisce con l'atto di citazione, che ha per iscopo precipuo di tradurre in giudizio il convenuto, ma bensì con la sola presentazione del conto alla Corte; e per ciò, date forme e rito diversi per introdurre il giudizio, il che appalesa la differenza fra un gius singolare ed un gius ordinario, come potranno invocarsi gli effetti dell'articolo 474 più volte citato, nel caso della citazione avvenuta in persona propria del Contabile per intervenire all'udienza in cui verrà discusso il conto della sua gestione, se questa citazione non è richiesta dalla legge 14 Agosto 1862 e dal Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno n. 884, come atto sostanziale del relativo giudizio, il quale all'infuori di quella citazione può sempre, a'sensi della citata legge, svolgersi senza l'intervento del Contabile?

Il fatto di quella citazione intervenuta posteriormente alla presentazione del conto non fa perdere la sua indole al relativo giudizio, che rimane sempre integro e completo anche all'infuori della citazione stessa, la quale deve ritenersi come atto indiffe-

rente all' esito del giudizio, potendo sempre la Corte emettere le sue definitive pronunzie quand' anche non intervenga la posteriore citazione del Contabile, perchè già costituito in giudizio per la presentazione del conto.

Per sostenere la contraria opinione farebbe d' uopo provare che il giudizio sul conto, nel caso sopra esposto, s' inizia con la citazione, e porre così in disparte la disposizione contenuta nell' articolo 35 della legge 14 Agosto 1862, mercè la quale il Contabile è già costituito in giudizio per la sola presentazione del conto.

Per convincersi però sempre più che quella opinione sarebbe priva di fondamento, basterà l' aver presente che un conto consta di carico e scarico, d' introiti e di esiti espressi in dettagliate partite, che pel finale risultato debbono le une con le altre esser poste in relazione, formando così un unico tutto che si compendia nel fatto complesso che dicesi conto.

Ora il legislatore avendo disposto che il Contabile è costituito in giudizio per la presentazione del conto, ha dato tutta la efficacia giuridica a quella presentazione, che per ciò spiega tutti i suoi effetti di fronte al fatto complesso che si concreta nel conto.

La sopravvenuta citazione, o si limiti alla semplice chiamata del Contabile ad intervenire all' udienza in cui verrà discusso il conto da lui presentato, o contenga in pari tempo anche il risultato finale del conto stesso con la relativa domanda di condanna, non potrebbe mai prevalere sul rito ordinario o formale del giudizio sul conto, che si concreta nel fatto della presentazione del conto stesso.

Gli atti non richiesti essenzialmente per la istituzione e per lo svolgimento di un giudizio non possono, se intervenuti, spiegare una efficacia giuridica maggiore di quelli tassativamente prescritti dal legislatore per la essenza e per lo svolgimento del giudizio stesso: talchè di fronte alla legge del 14 Agosto 1862 la citazione, di cui sopra è cenno, deve essere considerata come un atto fatto ad esuberanza, da cui niuna giuridica conseguenza può derivarne al Contabile, non essendo l' atto stesso dalla citata legge previsto come necessario per la istituzione e per lo svolgimento del giudizio sul conto.

Può altresì osservarsi che tanto il giudizio sui conti, quanto la opposizione avverso le Decisioni su di essi pronunziate dalla Corte, sono ampiamente regolati in tutte le varie fasi del regola-

mento di procedura del 5 Ottobre 1862, cosicchè non si rende necessario, nè pare plausibile il far ricorso alle norme della procedura ordinaria. Ond'è che non sembra giustificato l'invocare gli effetti che derivano dall'articolo 474 del Codice di procedura civile, nel caso del tutto eccezionale, (come fu sopra dimostrato) della citazione in persona propria del Contabile, intervenuta posteriormente alla di lui costituzione in giudizio verificatasi pel fatto di aver presentato il conto alla Corte.

È infine da aversi anche presente che l'articolo 474 nel caso del citato in persona propria trae seco, agli effetti della opposizione, una decadenza che non ha riscontro alcuno con le norme stabilite dalla legge 14 Agosto 1862 e dal Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno n. 884.

Ma in tema di decadenze ognun sa, che debbono esse trovarsi espresse nella legge da applicarsi al caso concreto, non potendosi, senza violare i principj generali di diritto, far ricorso per analogia a disposizioni contenute in altre leggi che non regolano essenzialmente il caso in esame.

Ciò posto, per l'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 il Contabile perde il diritto di opporsi su quelle sole partite del conto sulle quali intervennero e gli furono notificate le osservazioni della Corte. Questa è la sola decadenza espressa nella legge 14 Agosto 1862, per lo che, ove fosse ammessa l'applicazione del più volte citato articolo 474, si verrebbe a colpire il Contabile con una decadenza da quella legge non prevista.

Per tutte le esposte ragioni ritengo pertanto, che l'art. 474 del Codice di procedura civile non sia applicabile all'opposizione avverso Decisioni rese dalla Corte sui conti.

Rimane ora ad esaminare se il citato articolo sia applicabile all'opposizione avverso Decisioni dalla Corte de' Conti pronunziate nei giudizi speciali.

Ho già accennato che questi giudizi non s'istituiscono nello stesso modo del giudizio sul conto, e che questa differenza deve avere lieve influenza nel risolvere la proposta questione.

Nel silenzio della legge 14 Agosto 1862 e del regolamento 5 Ottobre stesso anno, è pienamente giustificato il far ricorso, per la istituzione dei giudizi speciali, alle norme della procedura ordinaria, avuto presente che la forma dell'atto introduttivo è necessaria ed indispensabile garentia per la regolarità dei giudizi stessi.

Trattandosi pertanto di convenire in giudizio avanti la Corte dei Conti un ufficiale pubblico od un Contabile, a' sensi degli articoli 61 e 63 della legge 22 Aprile 1869 n. 5026 (1), è d'uopo ricorrere ad un atto di citazione coi modi e con le forme prescritte dal Codice di procedura civile. Nè su questo punto sorge dubbio od hanno luogo incertezze, giacchè, ove non fosse un dilungarmi dal tema che mi sono proposto di svolgere, potrei dimostrare come la Corte de' Conti abbia sempre e costantemente ritenuto nella sua giurisprudenza la rigorosa applicazione delle norme della procedura ordinaria, sia quanto alla forma, sia quanto alla validità della citazione, unico atto introduttivo dei giudizi speciali.

Non mi soffermerò poi a rilevare l'indole propria dell'azione sperimentata nei giudizi speciali, giacchè questa indagine troverebbe la sua conveniente sede nella esposizione che venisse fatta di ciascuno dei giudizi stessi, e non in tema di opposizione, che presuppone come già intervenuto l'ultimo atto solenne di quei giudizi, la Decisione della Corte.

Accennerò soltanto incidentalmente, come in quell'azione siavi, a mio avviso, prevalenza del carattere di ordine pubblico, in ciò confortato sia dalla presenza avanti la Corte dei Conti di un Procuratore Generale, al tempo istesso Pubblico Ministero, che con personalità giuridica sua propria, indipendente dalla Pubblica Amministrazione, istituisce, con vera e proprie requisitorie, giudizi di responsabilità (2) contro gli Ufficiali Pubblici e gli Agenti Contabili; sia anche dal considerare che il danno derivato all'Erario pubblico pei fatti, tanto positivi, quanto negativi, di quei funzionari ed agenti si converte, in ultima analisi, in un danno dei contribuenti, i quali debbono avere sempre la piena fiducia del retto andamento dell'Amministrazione dello Stato, cui mercè le contribuzioni forniscono i mezzi perchè egli possa far fronte ai suoi impegni e adempiere le sue funzioni: fiducia che se da quei fatti viene scossa, è però tosto in virtù dei giudizi avanti la Corte, ristabilita.

Potrebbersi invece a questo punto più opportunamente esaminare se sia ammissibile la opposizione avverso le Decisioni in-

(1) Articoli 67 e 69 della legge 17 Febbraio 1884, n. 2016, Serie 3.^a

(2) Articolo 243 del Regolamento 4 Settembre 1870. Art. 227 della legge 17 Febbraio 1884, n. 2016, Serie 3.^a

tervenute nei giudizi speciali, avuto presente che il diritto di opporsi, di cui all' articolo 41 della legge 14 Agosto 1862, è coordinato e connesso al giudizio sul conto, mentre invece uguale diritto, trattandosi di Decisione pronunciata in un giudizio speciale, sarebbe la conseguenza diretta dell' atto di citazione.

Sennonchè avendo la Corte, con giurisprudenza costante ammesso l' esercizio del diritto di opporsi anche contro Decisioni intervenute nei giudizi speciali, non mi sembra il caso d' intrattenermi su questo punto (1).

È tornando senz' altro all' esame della proposta questione, pel fatto della citazione nei giudizi speciali, seguita giusta le norme prescritte dal Cap. I del Codice di procedura civile, venendo meno in questi giudizi la funzione cui accenna l' articolo 35 della legge del 14 Agosto 1862, si trasforma il fondamento della opposizione dalla *reale* nella *legale* contumacia del Contabile.

Riportata così, per necessità di cose, la istituzione dei giudizi speciali alle norme della procedura ordinaria, devesi nell' atto di citazione ravvisare la sostanziale differenza, che intercede fra il giudizio speciale ed il giudizio sul conto.

Ove poi dalla forma si passi a considerare nei due giudizi predetti la diversità dell' oggetto, è facile il convincersi come nel giudizio speciale l' oggetto si limiti ad un determinato fatto ad atto, da cui possa scaturire una responsabilità amministrativa e la conseguente azione di rifacimento del danno, mentre invece l' oggetto nell' altro giudizio è il conto, che, come già ebbero luogo di avvertire più sopra, costituisce di per sè un fatto complesso.

Ammessa e giustificata, nel silenzio della legge organica della Corte e del suo regolamento di procedura, la necessità imprescindibile della citazione per istituire i giudizi speciali, riprendono con ciò la piena applicazione tutte le norme della procedura ordinaria, e l' atto di citazione spiega quindi in quei giudizi tutti i suoi giuridici effetti.

Ed invero su fatti determinati esposti in modo preciso nell' atto di citazione, si fondano concrete domande di condanna contro i funzionari pubblici e contro gli agenti contabili, e l' esercizio della giurisdizione contenziosa della Corte trova un limite ed è

(1) Decisioni 22 Novembre e 27 Dicembre 1881 nella causa **Paglia** ed altri e nella causa **Altini**.

circoscritto, pel noto principio non *ultra petita*, dalle domande nell'atto di citazione.

Donde emerge ancora un'altra differenza fra il giudizio speciale e quella di conto, che consiste nella diversità degli effetti giuridici che emanano dall'atto di citazione e dalla presentazione del conto, la quale ultima non potendosi confondere a tutti gli effetti con la citazione e la domanda giudiziale, non frapponne perciò vincolo alcuno all'esercizio della giurisdizione della Corte dei Conti.

E proseguendo nello studio degli effetti che derivano dalla citazione nei giudizi speciali, non è d'uopo, contrariamente a quanto avviene nel giudizio di conto, ricorrere in quelli ad un fatto eccezionale, onde possa farsi luogo all'applicazione dell'articolo 382 del Codice di procedura civile; chè anzi, ammessa la citazione come atto introduttivo dei giudizi speciali, ne risulta che la contumacia della procedura ordinaria torna ad essere il fondamento della opposizione.

In fatti posto il caso di più convenuti in un giudizio speciale, citati alcuni in persona propria o comparsi ed altri non citati in persona propria e non comparsi, si farà luogo all'applicazione dell'articolo 382 della procedura ordinaria, come del resto fu già ritenuto dalla Corte con la sua Decisione del 30 Aprile 1874 in causa Stendardo ed altri.

Amnesso pertanto che la legale contumacia è la conseguenza dell'atto di citazione, col quale s'introduce il giudizio speciale, ne deriva dal pari che il disposto con l'articolo 474 della procedura ordinaria, riprende tutta la sua efficacia agli effetti della opposizione avverse Decisioni intervenute nei giudizi speciali, nel caso di colui che in persona propria fu in essi citato a comparire.

Non più in presenza di una fittizia costituzione in giudizio, come avviene nel giudizio di conto, sono applicabili agli effetti della opposizione le presunzioni della procedura ordinaria, che cioè l'Agente Contabile ed il Funzionario Pubblico non citati in persona propria a comparire nel giudizio speciale, possano non avere notizia di quella citazione, e che all'opposto quando interviene la citazione in persona propria, o la rinnovata citazione, l'astenersi volontariamente dal presentarsi in giudizio porti ad ammettere la tacita rinunzia ad addurre le proprie difese.

La efficacia di queste presunzioni relativamente all'opposizione avverso Decisioni rese dalla Corte nei giudizi speciali non è, del resto, in contraddizione con lo spirito che informa il disposto dell'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862.

Ed invero il secondo capoverso del citato articolo in tanto priva l'Ahente Contabile del diritto di opporsi a partire del conto già giudicato, sulle quali in precedenza intervennero e gli furono notificate le osservazioni della Corte, in quanto dopo quella notificazione il silenzio di esso Agente in proposito equivale ad una rinuzia tacita, ma pur sempre volontaria a dedurre le sue ragioni.

Se pertanto lo stesso disposto del più volte citato articolo 41 si fonda indubitatamente sopra una presunzione, che sta in armonia ed è coordinata con l'indole propria del giudizio sul conto, perchè non potranno essere invocate agli effetti della opposizione le presunzioni che sorgono dagli articoli 382 e 474 della procedura ordinaria, posto che i giudizi speciali s'instituiscono con l'atto di citazione?

Antinomia alcuna non è per ciò dato di scorgere fra la perdita del diritto di opporsi a partire sulle quali intervennero e furono notificate al Contabile le osservazioni della Corte, e la uguale perdita che segue la citazione avvenuta in persona propria, o la rinnovata citazione, imperocchè in tutti i casi accennati quella perdita ha identico fondamento nella legale presunzione della notizia del giudizio che si svolge, ond'è che la volontà di mantenersi dal medesimo lontano, portando seco l'intenzione di rimettersi alla giustizia del magistrato, preclude poi la via di ritornare avanti il magistrato stesso in sede di opposizione.

La piena applicazione pertanto dell'articolo 474 della procedura ordinaria all'opposizione avverso Decisioni intervenute nei giudizi speciali, è necessaria conseguenza della citazione, atto sostanziale ed indispensabile dei giudizi stessi; applicazione che, per contrario, non può aver luogo ove si tratti di opposizioni a Decisioni sui conti, relativamente alle quali, come fu già dimostrato, il diritto di opporsi concessa al Contabile dell'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 è conseguenza della fittizia costituzione in giudizio ammessa dal precente articolo 35.

Prima di porre termine alla presente scrittura, reputo conveniente l'espore e poscia confutare gli argomenti che più volte mi sono sentito opporre in contrario, discutendo intorno all'applicazione dell'articolo 474 della procedura ordinaria all'opposizione avverso Decisioni della Corte pronunziate nei giudizi speciali; sicuro che tutto ciò servirà a render sempre più evidente la gravità della questione di cui ha sin ora tenuto parola.

Mi fu infatti più volte sostenuto in contrario, che anche nella opposizione a Decisioni intervenute nei giudizi speciali seguendosi sempre quanto al termine perentorio per fare l'opposizione stessa, il disposto con l'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862, e quanto al modo ulteriore di procedere, per lo svolgersi del giudizio e per recarlo a compimento, le prescrizioni del Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno n. 884, si viene con ciò ad affermare l'esercizio della speciale giurisdizione della Corte dei Conti, e la singolarità dell'istituto dell'opposizione pienamente regolato dalle norme suddette, talchè non può in proposito invocarsi il disposto con l'articolo 474 più volte citato, che sta in armonia con tutto il sistema della procedura ordinaria, fondandosi sulla sola circostanza che il giudizio speciale, a differenza di quello sul conto, s'instituisce con l'atto di citazione.

Le disposizioni della procedura ordinaria le quali riguardano il solo modo e la forma per attuare l'esercizio dell'azione, come sarebbero la citazione, la notificazione, i termini a comparire, possono, anzi debbono, senza dubbio applicarsi anche ai giudizi speciali innanzi la Corte; ma però l'articolo 474, inquanto esclude il citato in persona propria dal diritto di opporsi, costituendo limitazione di un diritto, non può applicarsi perchè verrebbe così a mancare l'unico rimedio ordinario avanti la Corte stessa, mentre invece giusta il Codice di procedura civile rimane sempre il rimedio ordinario dell'appello.

Così esposti i più gravi argomenti che mi vennero ripetutamente addotti in contrario, è d'uopo ora esaminare se gli argomenti stessi siano di tale efficacia da abbattere quanto fu da me più sopra sostenuto.

Accade di sovente ed in special modo nelle gravi questioni, che la intrinseca verità che informa quest' o quel principio che sembra possa invocarsi per risolverle, si seduca; e non nega che il vero racchiuso nei ragionamenti *pro* e *contra* esposti, mi ha tenuto lungamente perplesso nella questione di cui trattasi.

Ed invero soffermandosi alle sole disposizioni della legge 14 Agosto 1862 e del Regio Decreto stesso anno n. 884, ed avuta presente la speciale giurisdizione della Corte dei Conti e la singolarità del rimedio della opposizione, sembra a prima vista che ogni adito debba esser chiuso ad applicazioni in proposito delle norme del Codice di procedura civile.

Se poi si passi a considerare, al contrario, il modo col quale s'istituiscono i giudizi speciali, e per conseguenza si ammetta come necessità assoluta il ricorrere alle norme del Codice di procedura civile relative alla citazione, alla notificazione ed al termine a comparire, allora sembra che non possa sorgere dubbio sugli effetti giuridici che derivano dall'articolo 474 del citato codice nella opposizione avverso Decisioni dalla Corte pronunziate nei giudizi speciali.

Non può disconoscersi che le ragioni come sopra addotte a sostegno delle due opposte tesi hanno, per sè sole considerate, un indiscutibile fondamento di verità, e da ciò derivano appunto dubbi ed incertezze.

Se però attentamente si esamini l'ultima delle esposte opinioni, che è quella da me sostenuta, non sarà difficile il convincersi, tenuto debito conto delle cose precedentemente svolte, che essa racchiude una sintesi di tutti gli elementi che costituiscono la questione, e senza disconoscere la speciale giurisdizione della Corte, non viola le norme della sua procedura, alle quali può essere anzi facilmente coordinata.

Ed invero, la ragione addotta in contrario, desunta dalla necessità di seguire anche nella opposizione avverso Decisioni intervenute nei giudizi speciali, quanto al rito e quanto al termine, le norme della speciale procedura della Corte, sulle quali non esercita influenza alcuna il fatto della citazione con cui s'istituiscono i giudizi predetti, rimane priva di fondamento ove si rifletta, che tanto la legge del 14 Agosto 1862 n. 800, quanto il Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno n. 884, non considerano, nè potevano considerare la citazione come atto introduttivo dei giudizi speciali, talchè il soffermarsi in proposito esclusivamente a quelle disposizioni è disconoscere una nuova forma di giudizi, è sfuggire alla questione, che appunto consiste nel porre in armonia per quanto è possibile, gli effetti derivanti dall'atto di citazione con la speciale indole della giurisdizione della Corte dei Conti e con le norme della sua procedura.

Ammette la contraria opinione che i giudizi speciali debbono essere istituiti seguendo le norme della procedura ordinaria relative alla forma della citazione, alla notificazione, al termine a comparire, e nega poi gli effetti della citazione stessa avvenuta in persona propria, che sono regolati dall'articolo 474 del Codice di procedura civile.

O io m'inganno, o questo è un accettare a metà e per comodo le conseguenze giuridiche di un atto, imperocchè riconosciuta la necessità d'instituire i giudizi speciali con l'atto di citazione, il che è consentire manifestamente il silenzio in proposito della legge 14 Agosto 1862 e del Regio Decreto 5 Ottobre stesso anno ed il plausibile ricorso alla procedura ordinaria, non si sa poi concepire come non debba anche applicarsi in sede di opposizione la presunzione su cui si fonda il citato articolo 474, a stabilire la quale più o meno direttamente concorrono appunto la citazione, la notificazione, ed il termine a comparire.

E qui può anche trovare opportuna sede quanto fu da me precedentemente osservato intorno all'insussistenza di antinomia fra la presunzione che sorge nel caso del citato in persona propria, per la procedura ordinaria, e la presunzione su cui pur si fonda l'articolo 41 della legge 14 Agosto 1862 nel caso delle osservazioni sul conto notificate al Contabile.

L'articolo 41 sopra citato contiene poi al tempo stesso norme generali che costituiscono l'istituto della opposizione avanti la Corte dei Conti giudice speciale, e norme esclusivamente proprie della opposizione stessa considerata come mezzo di difesa subordinato e connesso al giudizio sul conto.

Ora le norme generali quanto al termine perentorio per fare la opposizione e quanto alle forme del relativo giudizio, debbono per necessità essere seguite anche ove si tratti di opposizione a Decisioni intervenute nei giudizi speciali, e su ciò non può cadere disputa, la quale invece si aggira soltanto nello stabilire se, non ostante l'applicazione di quelle norme generali, possa sempre e senza urtare manifestamente nel disposto della legge 14 Agosto 1862, invocarsi in sede di opposizione l'effetto giuridico che giusta l'articolo 474 della procedura ordinaria deriva al citato in persona propria.

Ma se fra le conseguenze che emanano, agli effetti della opposizione, dalla notificazione delle osservazioni della Corte su partite del conto, e dalla citazione avvenuta in persona propria in un giudizio speciale, si tenga presente la diversità dell'oggetto nei rispettivi giudizi, rimane pur sempre una identità nella presunzione della certa scienza di possibile o probabile condanna. Ora siccome nell'un caso e nell'altro, l'astenersi dal difendersi trae seco la rinunzia al relativo diritto, può fondatamente ritenersi che, trattandosi di opposizione a Decisioni intervenute nei giudizi speciali,

la necessaria osservanza delle norme generali della procedura della Corte, quanto al termine per opporsi ed al relativo giudizio, non frapponga ostacolo veruno all'applicazione del disposto dal più volte citato articolo 474, perchè, all'infuori di tali norme, sussistono sempre gli effetti di quelle presunzioni, che hanno sempre identità di fondamento in una uguale ragione giuridica.

Dovrei infine esaminare l'ultimo argomento opposto in contrario, che cioè ove s'invocasse l'art. 474 nella opposizione avanti la Corte, non rimarrebbe altro rimedio ordinario da sperimentare avanti la Corte stessa, mentre nella procedura ordinaria in difetto della opposizione, sussiste sempre l'altro rimedio ordinario dell'appello.

Però mi sembra che questo argomento addotto in contrario sia privo di fondamento, perchè la sola lettura dell'articolo 34 della legge 14 Agosto 1862 basta a convincersi che quel riportarsi alla procedura ordinaria è manifestazione di un concetto contrario allo spirito ed alla lettera della citata legge.

Con quell'argomento si solleva piuttosto un dubbio da aversi presente nel caso *de lege condenda*; e cioè se, data una maggiore estensione della competenza speciale della Corte in forza di sostanziali cambiamenti amministrativi e contabili avvenuti per le leggi pubblicate posteriormente a quella di sua istituzione, sia sempre conforme ai mutati tempi la giurisdizione di essa Corte in prima ed ultima istanza, o piuttosto non debba ammettersi un secondo grado di giurisdizione, o una più ampia facoltà di ricorso in Cassazione.

Ma tutto ciò esce dai modesti confini di questo mio lavoro, e quindi mi limito ad accennare soltanto la questione.

Nel porre termine a questi cenni sulla opposizione, credo mio dovere il dichiarare, che se quanto venni man mano esponendo non è sorretto e avvalorato con l'autorità di scrittori, ciò non provenne da poca preparazione, a mancanza di studio da parte mia, ma bensì dal fatto che questioni dell'indole di quella da me trattata non hanno formato ancora oggetto di molti studi.

Errerebbe però a partito chi da tutto questo volesse arguire la minore importanza delle questioni attinenti alla giurisdizione contenziosa della Corte dei Conti di fronte a quelle di puro diritto civile e giudizio, che hanno a sè attratto quasi tutto il senno e la dottrina di tanti illustri scrittori; perchè se i più limitati con-

fini di quella giurisdizione possono aver contribuito a renderne forse meno avvertito l'esercizio pur tuttavia tale limitazione è a dovizia compensata da ardui problemi, in cui i generali principi delle giuridiche discipline quasi sempre si trovano a contrasto con le esigenze e i principi del diritto amministrativo, talchè difficile il più delle volte riesce l'armonizzarli e il coordinarli nella soluzione delle controversie.

Se questo scritto, qualunque esso sia, potesse eccitare penne più dotte che non la mia a tentare questo campo quasi inesplorato, e pur tanto ubertoso, riterrei di aver raccolte il più bel-frutto delle mie modeste fatiche.

GIUSEPPE VINEIS

GAETANO ARANGIO RUIZ

Le spese non autorizzate e la Corte dei Conti *

* In *“Rassegna di scienze sociali e politiche”*, 1887, n. 1, p. 629-646

LE SPESE NON AUTORIZZATE E LA CORTE DEI CONTI

I.

Un progetto di legge di piccolissima mole, ma includente gravi questioni di diritto pubblico, è passato sotto l'esame del Parlamento, senza una parola di discussione, senza un accenno alla importanza non diciamo delle questioni giuridiche ma della somma per lo meno, votata colla stessa spensierata allegria degli scolari, che, pur di andare in vacanza, tutto promettono, tutto mandano buono al maestro.

Si trattava del progetto intorno agli arretrati ferroviari, col quale s'è autorizzato il Governo ad emettere tante obbligazioni ferroviarie 3 per 100, quante occorrono per ricavare la somma di L. 100,850,000. Le partite però che interessano le nostre osservazioni ascendono a L. 92,154,063,68, poichè bisogna escludere le partite per acquisto della ferrovia da Novara alla Cava d'Alzo, perdita nell'esercizio degli stabilimenti di Pietrarsa e dei Granili, spese per esercizio delle ferrovie Calabro-Sicule e finalmente per spese eventuali relative alle partite che ne occupano.

Sta in fatto che il Ministero era stato dal Parlamento autorizzato a spendere per una data somma, e questa ha sorpassato di parecchie decine di milioni; onde la Commissione del bilancio, per mezzo del relatore on. Lacava, si domanda:

« a) Poteva il Ministero spendere in più della somma autorizzata per legge?

« b) Poteva fare pagamenti al di là della somma autorizzata per legge, e su quali fondi sono stati prelevati?

« c) Perchè la Corte dei Conti ne ha registrati i decreti ed i mandati? »

Basta annunciare questi tre quesiti per capire l'importanza delle gravi questioni che sollevano — questioni delicate e complesse, che non è lecito risolvere su due piedi, ed alle quali si vuole qui semplicemente accennare. Ma gli accenni, per fuggevoli che pos-

sano riuscire, si traggono dietro le proposte, che nella relazione ministeriale si contengono, come dietro la constatazione dei mali ricorre alla mente l'idea di suggerire i rimedi.

II.

Al primo quesito l'on. Lacava non risponde che per via indiretta; forse a lui, uomo parlamentare, scottava la penna tra le dita nel pensare alle parole acerbe che, se avesse affrontato il tema, gli sarebbero venute giù senza nemmeno accorgersene, ed ha voluto rimanere sereno, giudicando con un'obiettività che dà alla sua relazione una forza maggiore; egli fa intender chiaramente come sia da censurare la condotta del Ministero, come questo non avrebbe potuto spendere in più della somma autorizzata per legge, ma apertamente non è detto. Simile riserva forse è opportuna, forse contribuisce a che gli strappi alle istituzioni si compiano impunemente anche per l'avvenire, poichè l'esempio del passato ammonisce della irresponsabilità.

E che sia uno strappo insanabile alle istituzioni rappresentative lo spendere una somma non autorizzata dal Parlamento non v'ha chi non vegga di primo acchito. Il Governo rappresentativo è un congegno delicato quanto nessun'altra forma di Governo può esserlo, ed appunto in ciò consiste il suo più grave pericolo; è un Governo che si regge per via di pesi e contrappesi — togliete uno di questi o di quelli — tutto va a rifascio, e se lo Stato non cade (poichè ben altre ragioni storiche e sociali possono far cadere gli Stati) lo spirito della Costituzione è violato, il regno del dispotismo è sorto.

Questi freni, che reggono le istituzioni rappresentative, in diritto pubblico sono coordinati a forma scientifica e costituiscono la teoria dei limiti. Quello che Montesquieu disse parlando della divisione dei poteri, e che è stato oggetto di tanti studi, oggi è la base di siffatta teoria dei limiti. I poteri pubblici sono distinti, ma non separati; ciascuno ha la sfera delle sue attribuzioni e non può invadere la sfera delle attribuzioni demandate all'altro potere, senza rendersi colpevole di un'usurpazione che lo mette fuori la legge.

Ma intorno al significato della *legge* occorre intendersi. Questi principj or ora enunciati, così semplici, così evidenti, così indiscussi, non sono scritti in alcuna legge, nè è desiderabile si scrivano mai; essi formano parte integrante della Costituzione, sono

nello spirito e nell'essenza medesima delle istituzioni, è l'organismo giuridico in cui si sviluppa la forma di Governo che le contiene nel suo stesso svolgimento; ma costituiscono appunto la *legge* per eccellenza. Delle istituzioni rappresentative è come della lingua: quelle e questa sorgono e crescono senza leggi prestabilite, vengono, dopo, gli scrittori che studiano il movimento delle une, le regole dell'altra e nascono quindi i trattati di diritto, le grammatiche ed i vocabolari. Ora, può dirsi che, come la legge non può imporre le regole alla lingua, così non può determinare certe delicatezze nell'azione dei poteri. Fate, se potete, una legge che determini il modo di risolvere le crisi parlamentari — eppure, le regole esistono e della soluzione della crisi risponde il nuovo Ministero, nella irresponsabilità della Corona, che non può far male. Del pari, fate che una legge dica: non potere il Ministero spendere di più della somma autorizzata, e di là dalla Manica ci ferirebbe le orecchie una clamorosa risata, poichè tanto varrebbe il dire in una legge che il sole è obbligato ad illuminare. S'intende che il sole illumina naturalmente, e perciò senza coscienza e senza libertà, di che non è suscettibile, mentre il Ministero spende dietro ordini di persona che ha coscienza e libertà; pure il paragone non è così paradossale come a prima vista potrebbe parere, poichè sul *tanto quanto* debba il Ministero spendere, chi lo dirige non può essere che una macchina — *tanto* ha avuto, *tanto* e non più deve dare: da questo lato astratto non deve aver coscienza, non può farsi pigliare dalla velleità d'essere uomo libero, poichè è schiavo della somma che il potere legislativo gli ha data.

È tutta qui la questione: la legge è tale, solo quando le due Camere l'hanno approvata ed il Re l'ha sanzionata; nè il Ministero può variarla: la legge è il limite suo, limite insormontabile senza di che l'essenza del potere legislativo è ferita; l'approvazione dei bilanci in un modo vincola il potere esecutivo colla forza della legge: il Ministero ha l'obbligo di chiedere le spese che gli abbisognano; in Inghilterra, molto sennatamente, è vietato ai singoli deputati di chiedere aumenti di spesa, perchè solo il Ministero è responsabile de'suoi bisogni; ma una volta votato il bilancio, l'obbligo del Ministero cangia natura: dalla libertà di chiedere aumenti passa alla necessità di rispettare la legge, nel bilancio quale venne approvato.

E tutto ciò è logico: se così non fosse, che ci starebbe a fare il potere legislativo? e perchè il potere esecutivo non potrebbe

domani surrogarsi al legislativo, imponendo nuovi balzelli, se crede di potere spendere cento milioni in più di quelli autorizzati? È frase molto nota e ripetuta che i cordoni della borsa sono tenuti dalla Camera dei deputati, in virtù dell'art. 10 dello Statuto nostro fondamentale, che le leggi d'imposizione di tributi, approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato vuole siano prima presentati alla Camera elettiva, articolo che sancisce una restrizione al diritto d'iniziativa in favore della Nazione, direttamente rappresentata dai deputati anziché dai senatori, articolo che ha dato luogo a varie discussioni, inutili a ricordare qui minutamente, ma che oramai s'interpreta nel senso che il Senato, per esempio, non possa nemmeno aumentare gli stipendi, poniamo, dei professori universitari, poichè ciò, equivalendo ad un aumento nel bilancio del Ministero di Pubblica Istruzione, la priorità della votazione spetta alla Camera dei deputati.

Sa tale esempio v'ha il precedente: al progetto Baccelli di riforma dell'istruzione superiore, fra i molti emendamenti apportativi dal Senato che ne alteravano la primitiva fisionomia, s'era anche aggiunta la proposta dell'aumento degli stipendi, ma fu avvertito l'errore in cui si incorreva, e nella legislatura presente, nel riprodursi il progetto *ex integro*, l'aumento fu soppresso, e durante la discussione è stato espressamente detto che il Senato non poteva affrontare e risolvere tale questione, senza che prima l'avesse risolta, approvandola, la Camera dei deputati.

Ora, tutto ciò aggrava la posizione: se non può nemmeno uno dei rami del Parlamento, che costituisce una parte del potere legislativo, aumentare le spese, fuorchè in secondo grado di discussione, e quando prima le ha aumentate la Camera bassa, come poi lo potrebbe il Ministero che è potere esecutivo? L'approvazione del bilancio, dice Pellegrino Rossi, è atto di sovranità, e come tale non può competere ai ministri di un Re costituzionale, che vede, per dir così, spezzettata la sua sovranità, altrimenti del Re assoluto, che cumulando in sé tutti i poteri può fare e disfare a suo libito. Anzi, fu proprio la materia delle imposte e delle finanze che fece nascere i Parlamenti, quando i popoli sentirono il bisogno di guardare al modo come si spendevano i danari, che con tanto sacrificio essi versavano nelle bramose casse dello Stato; ed in Inghilterra è chiaramente detto nelle formule consuetudinarie che i Comuni accordano i danari, e la Regina suole ringraziarli dei danari accordati.

Pure non mancano le osservazioni, che se non sono contrarie

del tutto, cercano di mettere avanti delle eccezioni alla regola, che universalmente si riconosce, quale è stata determinata da noi. E l'Arcoleo, che ha in Italia il merito non comune di aver primo trattata giuridicamente la questione del bilancio e del sindacato parlamentare, oggi, deputato, membro della Commissione del bilancio e professore di diritto costituzionale, dice che « vi ha un ordine di fatti — quando si oltrepassi il bilancio, per servire a veri e reali scopi di Stato — ai quali non può applicarsi l'ordinaria norma di dritto. Non può un ministro della guerra lasciare senza foraggi la cavalleria perchè all'undecimo mese si è esaurita la somma segnata nel bilancio; non può un ministro dell'interno tenersi inerte a casi di siccità o di epidemia, o aprire le prigioni, perchè non basta il denaro votato. » E questo è naturale: sono casi di eccezione, di urgenza, di necessità — e, per gli esempi dei foraggi e delle prigioni, non sopperire alla deficienza del bilancio equivarrebbe a violare la legge per altra via e con conseguenze assai più dannose, apportando ferite gravi all'esercito o sconvolgendo l'ordine sociale. Ma queste eccezioni appunto confermano la regola, che vuole l'esatta, la scrupolosa osservanza della legge, anzi, non costituiscono più un'eccezione, una volta che la legge ne risentirebbe danno per un errore di previsione. Onde benissimo continua l'on. Arcoleo: « Lo impiego del danaro, che serve all'esecuzione della legge e al mantenimento delle istituzioni, è dovere del ministro, anche quando a ciò non soccorra uno stanziamento nel bilancio. » Però, quest'ultimo periodo è legato al precedente — guai a pigliarlo da solo e citarlo, senza la spiegazione che precede colla forza indiscutibile degli esempi, ci sarebbe da far dire allo illustre autore cosa del tutto diversa di quella ch'ei dice. Poichè, nel caso che ne occupa, anche per l'esecuzione d'una legge s'è sorpassata la somma autorizzata, ma non v'era urgenza o pericolo e vari bilanci si son succeduti innanzi al Parlamento, senza iscrivervi le somme, che pur si continuavano a spendere.

Ecco perchè non sarebbe opportuno che una legge pensasse a sancire che il Ministero non può sorpassare i bilanci, traendosi questa prima proposizione la necessità di determinare i casi nei quali lo possa — e niente più pericoloso di ciò; anche le parole *impellenti necessità dello Stato* possono prestarsi ad equivoci, a sorprese, ad arbitrii, possono mascherare qualunque spesa che al Ministero piacesse di fare. Nè l'Inghilterra opera diversamente: questi sono i principii che vi si applicano: non può il Gabinetto,

salvo eccezionali ed impellenti necessità dello Stato, sorpassare la somma stanziata in bilancio, tanto che lo statuto della Banca proibisce qualunque versamento di danaro al Ministero delle finanze, se non si ha espressamente l'assenso del Parlamento; nè questo si trova in alcuna legge scritta, fa parte bensì di quel diritto consuetudinario, chiamato *common law*, che vi ha forza di legge, che è rispettato quanto la legge, e che esiste in ogni Costituzione — appunto per la difficoltà a comprimere in legge certi principii. Benvero, la Costituzione, tanto più si accosta alla perfettibilità, quanto più sa rispettare queste disposizioni consuetudinarie, che intendiamo però ristrette alle attribuzioni dei supremi poteri dello Stato ed attinenze generali, non allargate quanto in Inghilterra anche nel diritto privato.

In Inghilterra poi è più facile l'applicazione dei citati principii, pel fatto della divisione del bilancio in un fondo consolidato ed un fondo variabile, per la quale divisione può sottrarsi all'annua approvazione preventiva lo stanziamento dei fondi per l'esecuzione di alcune leggi, pel mantenimento di alcuni istituti, necessari all'esistenza medesima dello Stato. La possibilità poi di impellenti necessità è in gran parte evitata col *civil contingenoy fund*, cui corrispondono in Italia le partite per le spese impreviste nel bilancio di ciascun Ministero, perchè in Italia, colla legge di contabilità del 1869, ci siamo accostati al bilancio inglese — non però sino al *consolidated-fund* — allontanandoci sensibilmente dalla imitazione francese che stava nelle precedenti leggi del 1859 e 1861, per le quali — cosa notevole per la tesi odierna — tanto gli assegni per spese maggiori, quanto le spese nuove, chiuso il Parlamento, poteano essere autorizzati per decreto reale da convertirsi in legge alla apertura della sessione, il che si riduceva ad una finzione di sindacato, le Camere non potendo far di meglio che accettare il fatto compiuto, come avviene oggi per gli arretrati ferroviari, e questo dal relatore per la legge di contabilità del 1869 fu chiamato uno scandalo parlamentare. Colla quale legge si adottò, imitandola anche dall'Inghilterra, la specializzazione del bilancio, proibendosi gli storni da capitolo a capitolo, contro la quale disposizione potrebbero addursi, e sono state addotte, più valide ragioni di quelle che si sentivano in Francia in favore della facoltà al potere esecutivo di sorpassare la somma autorizzata. Malgrado ciò, è preferibile la pastoia che sancisce la specializzazione, poichè, colla scusa dello storno, si possono impunemente consumare i maggiori arbitrii.

Di modo che a questo primo quesito è da rispondere che non

poteva il Ministero spendere in più della somma autorizzata dal potere legislativo, che facendolo ha violato la Costituzione, che del suo operato illegale è responsabile. Riserbando la questione della responsabilità, viene ora la risposta agli ultimi due quesiti, che sono tra loro strettamente connessi.

III.

È stato detto che l'on. Lacava al primo quesito risponde solo implicitamente, ma al secondo risponde esplicitamente; però la prima parte del secondo quesito è una conseguenza del primo, poichè se non può il Ministero spendere al di là della somma autorizzata per legge, non può evidentemente fare pagamenti al di là della stessa somma; sono due momenti di unica operazione, ed il concetto non può cambiare natura nel corso del suo cammino. Ond'è che resta da vedere su quali fondi siano state prelevate le somme.

L'on. relatore, appena rivoltesi le tre dimande, riporta un brano della relazione ministeriale, nella quale si giustifica lo storno fatto di poco più di 22 milioni, che superavano al capitolo lavori in conto capitale, per invertirli al capitolo costruzione, invocando a giustificazione di siffatto storno l'art. 9 della legge 5 luglio 1882.

Questa questione noi non l'affrontiamo, perchè esce alquanto dai limiti del tema propostoci, ne diremo solo quel poco che basti per giungere alle soluzioni che debbono seguire. Essa d'altronde è svolta dall'on. Lacava, e chi avesse vaghezza di saperne qualche cosa più da vicino, potrebbe rivolgersi al documento parlamentare.

L'art. 9. della legge citata permette lo storno « di quei fondi dei quali non fosse possibile entro l'anno l'erogazione nelle opere e provviste a cui sono assegnati, o che risultassero in eccedenza ai bisogni per le opere e provviste stesse; » mentre qui anche per lavori in conto capitale (dal quale capitolo il Ministero dice avere stornato i 22 milioni eccedenti) si richiedono L. 11,464,705,06, che sono stati anche spesi in più della somma autorizzata — il che, spoglio dalle logismografiche elucubrazioni finanziarie, e tradotto in buon volgare, significa: che nel capitolo per lavori in conto capitali non eccedevano le somme, mancavano bensì, onde non era il caso dell'art. 9; o per lo meno, non necessitando entro l'anno, saranno abbisognate in qualcuno degli anni posteriori, onde il Ministero non ha tenuto conto dell'ultimo alinea del ripetuto articolo 9, che dice: « tali fondi saranno, occorrendo, reintegrati al

rispettivo articolo negli anni successivi mediante le somme autorizzate negli articoli relativi alle opere e provviste a favore delle quali saranno stati erogati. »

È da aggiungere che lo storno in effetti è stato fatto, ma per sole L. 20,764,305, 11, mentre per altre L. 4,683,185, 64 si è ricorso ad un altro arbitrio di somme riscosse e non versate per prodotti ferroviari, arbitrio che si continuava nel capitolo dei lavori in conto capitale, e così è che anche in questa partita s'è pure sorpassata la somma autorizzata. Per questa seconda illegalità entra in questione la Corte dei Conti.

L'on. Lacava dimostra come erroneamente il Ministero ricorra all'art. 9, dicendo che la facoltà concessa al Governo era di « stornare nei limiti della spesa autorizzata per ciascuna categoria o gruppo di opere dalle relative leggi speciali, » e conferma questa interpretazione dell'articolo col concetto informatore della legge, che fu, secondo l'on. relatore, « legge di acceleramento di lavori, di nuova distribuzione delle somme autorizzate dalle leggi preesistenti, non già legge di maggiori spese, al di là di quelle approvate dalle leggi del 1879 e 1881. » Replico, non interessa a questo breve studio l'esame di tale questione, ma può dirsi che non sono i ragionamenti della relazione inoppugnabili, poichè non è dubbio che la legge del 1882 costituisce un'eccezione al disposto della legge di contabilità, per cui sono vietati gli storni da capitolo a capitolo, in omaggio al principio della specializzazione, onde può con sicurezza affermarsi che questi abusi tornano a dimostrare giusto e liberale il principio, che per spingere i lavori ferroviari fu dal Parlamento — colla legge del 1882 e solo per detti lavori — messo in non cale, ricorrendosi al capitolo unico, col quale si potrà brillantemente discutere contro, come fa l'on. Lacava, o pro, come avrebbe fatto l'on. Genala, se i calorosi di luglio avessero alla Camera dei deputati potuto consigliar la discussione, ma non si caverà un ragno dal buco; il potere esecutivo avrà una larghezza eccessiva e può sfuggire a qualsiasi censura, come sfugge in effetti anche per la presente controversia.

L'altra questione, che interessa il nostro esame, è la risposta al terzo quesito; ma anche qui l'on. Lacava lascia le frasi esplicite ed è piuttosto incline ad assolvere anzichè a condannare la Corte dei Conti.

Circa la registrazione alla Corte bisogna distinguere le maggiori spese fatte in forza dell'art. 9 da quelle fatte colle somme riscosse e non versate; e per la prima categoria bisogna distin-

guere le maggiori spese, solo come tali, dai mandati di pagamento. Dice la relazione: « Premesso che nè presso le ragionerie dei vari Ministeri, nè presso la corte dei conti si tengono i registri degli impegni, sebbene i regolamenti di contabilità, tanto il vecchio che il nuovo, obblighino le ragionerie delle amministrazioni centrali alla tenuta di tali registri, ed obblighino il ragioniere capo ad apporre il suo *visto* a tutti gli atti che portano impegni, senza del quale *visto* la Corte dei Conti ne rifiuta la registrazione, ne segue che la Corte dei Conti, a stretto diritto » (sarebbe stato più opportuno che l'on. Lacava avesse detto: *per la violazione della legge*) « non aveva nè ha il mezzo come controllare queste maggiori spese: sebbene alla medesima non debba essere sfuggito, nè poteva sfuggire, specialmente per l'art. 36 della legge di contabilità, il fatto che la spesa totale concessa ad un'opera aveva oltrepassata quella accordata per legge. Circa i pagamenti la Corte esercita un controllo completo ed assoluto, ma a sua difesa può dirsi che essa, limitandosi a controllare la spesa secondo la legge annuale del bilancio, nell'ammettere i mandati di pagamento, trovava nel capitolo la somma disponibile cumulata in forza dell'art. 9. » E per quest'ultima parte sta bene; per la prima è stata fra parentesi fatta un'osservazione, che è tutta la critica.

Quanto poi alle somme riscosse e non versate, la categoria delle quali s'è aperta nel 1878 ed è continuata fino al 1886 con uno spaventoso crescendo, la Commissione parlamentare « credette utile dimandare se la Corte dei Conti, in alcuna delle relazioni annuali al Parlamento ne abbia richiamato l'attenzione, ed ebbe in risposta che la Corte fece qualche rilievo, » ma è poi rilievo così incolore, così breve, così vago, che pare non si riferisca mai a questione di tanto grave importanza.

Qui le osservazioni sono inutili: v'hanno cose di tanta evidenza, la cui dimostrazione riesce difficile, poichè basta averle accennate per averne rivelata tutta l'enormità. La Corte dei Conti è un istituto, cui è demandato il sindacato sull'esercizio del bilancio; ora, quando si trova che questo alto consesso non ottempera ai precetti dei regolamenti, che gli danno il modo come adempiere alle sue delicate funzioni; quando vediamo che il Ministero segue quest'andazzo ed anch'esso mette in non cale l'opera sua stessa; quando siffatte violazioni si compiono contro disposizioni che son necessarie, talchè l'unica scusa presso la Corte è che si è violata la legge; pare che qualunque discussione sulla costituzione della Corte dei Conti, se debba cioè riformarsi in un

senso o in un altro, od abolirla del tutto sostituendo altra forma di sindacato, qualunque discussione si diceva è inutile del tutto, poichè, a rigore di termini, deve accusarsi l'uomo che calpesta le disposizioni legislative, non l'istituto, che forse funzionerebbe bene, se il sentimento del dovere fosse più forte e più radicato. E si aggiunga che è scandaloso veder consacrato in un documento parlamentare che il Ministro delle finanze riconosce l'irregolarità del funzionamento negli organi amministrativi, che non mancano prescrizioni per contenere le spese nei limiti del bilancio, che è necessario apportare rimedio a siffatta condizione anormale di cose; è scandaloso che il Ministro delle finanze si dolga della inefficacia delle sue Istruzioni ripetutamente rivolte alla Corte dei Conti ed ai vari Ministeri. Queste doglianze non scusano chi le fa, ma lo coinvolgono nella stessa censura perchè delle buone intenzioni è lastricata la strada dell'inferno, e l'acquietarsi dietro qualche ammonimento, che rimane inascoltato, non dimostra fibra forte nè carattere risoluto nè desiderio di fare una buona finanza.

Se non che la Corte dei Conti, a mezzo del suo presidente, ha tentato giustificarsi con una comunicazione al Ministro delle finanze, stampata in allegato A nella relazione dell'on. Romanin-Jacur sulla spesa straordinaria per lavori di strade nazionali e provinciali. È un tentativo di difesa, ma non è temerità dire che è un tentativo poco felice. Bisognerebbe, per dimostrarlo, stamparla per disteso, ma non ne franca la spesa. Ammette che il conto impegni non è dalla Corte tenuto, fa capire che, quando ci sarà, non produrrà buoni frutti, e se non c'è gli è perchè solo in questi ultimi tempi « si è concretato un progetto di istruzioni e di moduli che avrebbe dovuto andare in attività il primo luglio, senonchè credesi sapere che pratiche difficoltà, incontrate dalle amministrazioni e dalle ragionerie fanno differire ancora l'applicazione del nuovo metodo. » Questo è in perfetta contraddizione colle doglianze del Ministro, nè è opportuno metterci bocca in un articolo che vuole ispirarsi soltanto alle ragioni scientifiche della cosa. Null'altro vi ha degno di essere rilevato, poichè la distinzione dei contratti ad economia dai contratti à *forfait*, e così via di seguito, non distrugge l'anormalità denunciata. È naturale poi che si citino come giustificazione massima quei richiami fatti in due righe, quasi una nota di cronaca, nelle relazioni annuali al Parlamento, ma quanto poco ciò possa valere non è chi non vede.

IV.

La legge del 14 agosto 1862, che istituisce un'unica Corte dei Conti in Italia, dice all'articolo 15 che « la responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del *visto* della Corte. » Quale responsabilità: la penale, la civile o la politica? Non è il caso d'ingolfarsi nel tema spinoso della responsabilità — per conto mio particolare ripeterei cose già dette altrove; per conto del subbietto speciale basta un accenno. Della penale non è il caso di occuparsi — mancherebbe il dolo. Quanto alla responsabilità civile, andatela ad applicare per parecchi milioni, quando i ministri italiani raro è che possedano delle centinaia di mille lire, e per giunta quando i danari si sono spesi in effetti per servizi pubblici, che rimangono avvegnachè sconvolgendo il bilancio, ed allargando il baratro del disavanzo, per colmare il quale necessitano gravi sacrifici da parte dei contribuenti.

« Sino a che non abbia preso forma di legge, ogni spesa, dice il Bluntschli, non consentita dal voto, è un nudo stato di fatto, pel quale i ministri dovrebbero eventualmente fare sicurtà con la loro fortuna. » Dove quest'ultimo avverbio riduce la regola in minime proporzioni, subordinandola all'eventualità del diniego da opporsi dal Parlamento alla votazione delle spese già fatte — eventualità che può ma non suole avvenire mai, perchè ogni Assemblea è compresa della imprescindibile necessità che ha lo Stato di fare onore ai propri impegni, malgrado che questi siano stati presi illegalmente, e della vacuità di un risarcimento il più delle volte, per non dir sempre, impossibile. Senza dire che qui si tornerebbe ad urtare nella *vexata questio* se occorre per siffatta responsabilità una legge speciale, o basta il diritto comune. Nel quale caso, io che credo ad una lacuna per questa parte nella nostra legislazione civile e penale, io penso che non occorra speciale disposizione di legge, ma non perchè si possa applicare il diritto comune (inteso nel senso italiano), perchè invece l'art. 15 della legge citata ed i principli generali della Costituzione, dei quali si è parlato di sopra, formanti quel diritto consuetudinario (o diritto comune nel senso inglese), inducono a ritenere responsabile civilmente il ministro, nel modo di cui parla il Bluntschli.

Tutto ciò per la nuda teoria — in pratica son tutte vane parole; per le ragioni addotte, non si applicheranno mai le sanzioni

pel risarcimento in linea civile per le spese in più della somma autorizzata dal Parlamento.

Resta la responsabilità politica, la quale, essendo affidata ad un'Assemblea eminentemente politica, composta di partiti, corriva a trascurare le ragioni giuridiche che militano contro od in favore d'una proposta, correrà il rischio di doventare illusoria, se non è spinta da un rigoroso sindacato sull'esercizio.

I sistemi di siffatto controllo si ispirano a tre ordini diversi di considerazioni: l'uno che fa l'istituto dipendente dal potere esecutivo, l'altro che lo fa una delegazione del potere legislativo, il terzo finalmente che lo sottrae alla dipendenza dell'uno come dell'altro potere, costituendolo in istato di autonomia e responsabilità insieme. Al primo ordine di idee s'informa il sistema francese, al secondo il sistema belga, all'ultimo l'inglese. Quale di questi tre distinti indirizzi sia il migliore non è facile dire: in astratto, son preferibili in ordine inverso a quello con cui sono stati enumerati: il più preferibile perchè il più giuridico è l'inglese, il meno preferibile perchè il più dipendente è il francese. Ma in concreto, tutti e tre possono alla prova fallire, se non sono messi in azione con onestà, con sincerità, con rigorosa applicazione della legge.

La prima qualità che necessita ad una Nazione — e segnata-mente agli uomini che sono preposti agli uffici più alti delicati — è la virtù politica intorno alla quale scrisse bellamente in questa *Rassegna* (15 settembre 1885), l'illustre prof. Palma. Ora, quanto più la politica virtù si estende, tanto più si fa alto e generale il sentimento, essenzialmente politico, del rispetto alla legge, e tanto meno quindi son possibili quelle violazioni che oggi si lamentano. Perchè la legge produca buoni frutti, occorre più un'applicazione onesta, sincera, rigorosa, che la bontà effettiva della legge, la quale potrà esser massima eppure darà cattivi frutti, se la legge sarà male applicata, o peggio, applicata solo nella parte che fa comodo. Gli è per la scarsezza della virtù politica che sono possibili in Italia doglianze, come quelle che si denunciano in questo scrittarello — non per ragioni di partito, nè per ragioni di politica militante, ma per ragioni di diritto, di scienza politica, di sincerità costituzionale, di tutela per le istituzioni rappresentative.¹

¹ È opportuno di notare qui che la parola *politica* (adoperata come sostantivo o come aggettivo) taluna volta — come in quest'ultimo caso — risponde alla idea scientifica; tal'altra — come quando or ora si parlava dell'Assemblea popolare e della responsabilità — ha il significato che le viene non più dalla teoria ma dalla pratica, nell'accordo delle quali sta il buon Governo.

Infatti, prescindendo per un istante dall'ordine di considerazioni, cui s'ispira la legge italiana che istituisce la Corte dei Conti, vi hanno gli art. 19, 21 e 29 che rigorosamente applicati non avrebbero resi possibili le arbitrarie spese al di là della somma autorizzata dal Parlamento. Per l'art. 19 « sono presentati alla Corte, perchè vi apponga il *visto* e gli faccia trascrivere ne' suoi registri, tutti i decreti coi quali si approvano contratti o si autorizzano spese, qualunque ne sia la forma e la natura. » Per l'art. 21 la Corte dovrebbe vigilare, e gli abusi odierni dimostrano non abbia vigilato, « perchè le spese non superino le somme stanziato nel bilancio, e queste si applichino alle spese prescritte, perchè non si faccia trasporto di somme non consentito per legge, e perchè la liquidazione e il pagamento delle spese sieno conformi alle leggi ed ai regolamenti. » Per l'art. 29 finalmente la Corte dovrebbe verificare, e gli attuali scandali dimostrano non abbia verificato. « il conto di ciascun ministro e quello dell'amministrazione generale delle finanze, confrontandone i risultamenti tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro colle leggi del bilancio. » Sarebbe il caso di esclamare col poeta:

Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?
 Nullo: però che il pastor che precede
 Ruminar può, ma non ha l'unghie fesse.

La legge predica sì, insegna ottimamente, *rumina* bene, ma chi deve applicarla dà esempi contrari alle regole ch'ei detta, *non ha l'unghia fessa*, cammina male. È il caso di Saturno che divora i suoi nati.

In siffatto stato di cose, non è lecito discutere della riforma della Corte dei Conti, fuorchè per vedere come possano aversi elementi che rispettino la legge. E se si rispondesse che bisogna espandere la politica educazione, si direbbe tutto. Poichè non basterebbe cangiare la dipendenza della Corte dei Conti dal potere esecutivo alla dipendenza dal potere legislativo, facendo, come nel Belgio, che i membri ne siano nominati ogni sei anni dalla Camera dei Deputati, per ottenere il rispetto della legge. Forse la nomina deferita alla Camera dei Deputati peggiorerebbe la Corte dei Conti laddove non c'è, vivo ed operoso, come diceva il Palma, il sentimento del diritto e del dovere pubblico.

Certo è che include una più efficace guarentigia la nomina devoluta al potere esecutivo, ma col freno della inamovibilità (com'è da noi, non potendovi i presidenti e consiglieri della Corte essere re-

vocati nè collocati d'ufficio a riposo senza il parere conforme di una commissione parlamentare) anzichè la nomina ogni sessennio della Camera, che significa del Governo. Forse più corretto sarebbe stato non far dipendere la revoca ed il collocamento a riposo da una commissione parlamentare, ma di questa facoltà in Italia non s'è non solo abusato ma neppure usato, onde da questo lato la riforma da desiderarsi è più in omaggio ai principi che per scandali avvenuti.

Quanto ai principi, è da notare, che oltre ai tre ordini di considerazioni succennati, ai quali si ispirano i tre diversi sistemi adottati dal Governo rappresentativo in Francia, nel Belgio e nella Gran Bretagna, vi ha il sistema che vorrebbe la Corte dei Conti costituita quasi una Magistratura, irresponsabile e garantita come un tribunale ordinario, ma questo, che a primo aspetto potrebbe parer seducente, ferirebbe in parte vitale il Governo rappresentativo, poichè annullerebbe quella libertà del potere esecutivo, che pure è necessaria, e senza la quale è impossibile alcuna responsabilità. Nè si dica che la responsabilità difficilmente trova applicazione, anche nel terreno politico, chè quando si trova una Camera, in condizione di potersi pronunziare e conscia de' propri doveri, l'applicazione si avrebbe e frequentemente. Tutta la difficoltà consiste nel rigore del sindacato sull'esercizio: quando c'è questo, si ha la Camera scrupolosa de' suoi diritti; quando manca, la Camera si anneghittisce nell'accidia generale. D'altronde, l'assemblea ha diritto di esercitare la sorveglianza sulle finanze, ed è questo principio indiscusso che fa preferire agli scrittori il sistema belga. L'illustre prof. Scolari fa dipendere il principio sull'istituzione della Corte dei Conti da una necessità di accertamento giusto appunto del precepto legislativo in rapporto all'esazione delle imposte ed alle spese pubbliche. La funzione censoria a rispetto delle finanze, egli dice, può essere compita nell'interesse o del potere legislativo o dell'esecutivo: nell'un caso preserva un diritto nazionale, nel secondo è intesa principalmente a preservare la responsabilità dei ministri, assicurando il regolare andamento dell'erario pubblico. E lo Scolari pensa che la Corte debba essere costituita allo scopo di sussidiare il Parlamento; conciossiachè più ordinata, esperta e quindi più fruttuosa si rende in tal modo la legislazione, più sicura ed effettiva la prerogativa finanziaria della Camera, il Parlamento acquistando la dignità e l'influsso necessario alla conservazione ed allo svolgimento d'uno Stato libero.

L'on. Martinelli, relatore alla Camera dei Deputati della legge

del 1862, competentissimo in materie amministrative, scrisse nella relazione che la legge italiana sarebbe stata ispirata ai concetti che fanno della Corte una emanazione del Parlamento. Perciò la notata disposizione intorno alla inamovibilità dei componenti la Corte, subordinata al parere di una commissione parlamentare, perciò sempre ed in ogni caso la responsabilità ministeriale, perciò finalmente l'art. 18 modificato da una legge apposita (15 agosto 1867) per cui la Corte, ogni quindici giorni, dee comunicare direttamente agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva accompagnato dalle deliberazioni relative.

Questa delle registrazioni con riserva è una gravissima questione nascente dall'art. 14. « Ove la Corte riconosca contrario alle leggi od ai regolamenti alcuno degli atti o decreti che le vengono presentati, ricuserà il suo *visto* con deliberazione motivata. La deliberazione sarà trasmessa dal presidente al ministro cui spetta, e, quando questi persista, sarà presa in esame dal consiglio dei ministri. Se esso risolverà che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte sarà chiamata a deliberare, e qualora la medesima non riconosca cessata la ragione del rifiuto, ne ordinerà la registrazione e vi apporrà il *visto con riserva*. » Può a priori parere che questa disposizione sia un corollario della responsabilità ministeriale, ma in effetti è contraria ad essa, poichè da un lato la restringe unicamente alle registrazioni con riserva, facendosi il ministero scudo per gli altri casi, malgrado la latitudine dell'art. 15, del *visto* senza osservazioni; dall'altro lato poi fa possibili le violazioni della legge — ed in questo caso il sindacato sull'esercizio è illusorio, poichè il Ministero coll'assenso della Corte, o malgrado essa, fa ciò che vuole; nè appare di grande efficacia l'invio agli uffici, quando questi non son chiamati a pronunziarsi prima che il fatto si compia, senza dire che le Camere sono per sei buoni mesi dell'anno chiuse, onde la responsabilità politica del Ministero sfumerebbe, il più delle volte, davanti un fatto — non grave così da indurre l'assemblea all'estremo rimedio d'una crise, ma pur sempre contrario alla legge, od urterebbe nel grande spegnitoio delle passioni politiche, che è il tempo trascorso sui fatti compiuti.

Questi sono argomenti che sogliono addursi in favore della Corte ordinata come una magistratura, parte completamente del potere giudiziario, idea che trova anche un sustrato potente in certe attribuzioni della Corte dei Conti italiana, che a simiglianza

delle Corti continentali racchiude confuse le varie funzioni politiche, amministrative e giudiziarie. Ora, appunto questo confondere in unico istituto attribuzioni disparate è un errore che dovrebbe rimuoversi, ma noi guardiamo la Corte dei Conti unicamente in relazione al sindacato sull'esercizio del bilancio, e ciò non ci riguarda. Però, se si distinguessero in vari istituti le varie funzioni, sarebbe più agevole la riforma desiderata. Qui non è il caso di sviluppare un sistema di riforme, nè lo ingegno nè lo spazio mel consentono, basterà notare che, se ci si aggira attorno al Continente, riforme opportune e sostanziali non si troveranno, perciocchè la legge, che istituisce la Corte dei Conti in Italia, e, come si è notato, buona: i mali non sono della legge. Bisognerebbe, quindi, se si vuole innovare, passar la Manica, studiare quei sistemi, ed adattarli, per quanto è possibile, in Italia.

In Inghilterra la Corte dei Conti (*audit office*) fu istituita nel 1785 per esaminare i conti presentati dai contabili dei servizi civili; nel 1834 ebbe anche l'incarico di verificare l'impiego dei fondi della marina che nel 1846 fu esteso a tutti i servizi militari: l'*audit office* insomma ha la competenza giudiziaria. Esercita il sindacato politico, nell'interesse del Parlamento, il *Comptroller general*, sull'indipendenza del quale è posata la fiducia nell'accertamento degli interessi della finanza, poichè il Controllore è sottratto alle vicende dei partiti, è inamovibile, ma responsabile, essendo il principio propugnato dallo Scolari che vige in Inghilterra, però con più rigida applicazione, in quanto che nel Gabinetto vi ha il primo ministro che è il primo Lord della tesoreria, poi il Cancelliere dello Scacchiere (che è il nostro ministro delle finanze) il quale è coadiuvato da tre Lords (un inglese, un irlandese ed uno scozzese) e da tre sotto-segretari di Stato, che fanno il controllo uno delle entrate, un secondo delle spese e un terzo del personale. « Perchè si aprano le casse pubbliche, dice l'Arcoleo, occorrono: 1.º Il voto del credito dato dal Parlamento. 2.º L'ordine del Gabinetto. 3.º La controfirma dei commissari della Tesoreria. 4.º Il visto del Controllore generale. » Il quale può rifiutarsi, ed allora — ecco sapienza politica — non si ricorre all'ibridismo del *visto con riserva*, ma il Tesoro appella alla Corte Suprema, istituita nel 1873 — onde troviamo un'altra volta la funzione giudiziaria, alla quale il Parlamento si reputa inadatto.

Può trasportarsi questo sistema in Italia? ma nemmeno per sogno. È più delicato certamente, più semplice e insieme più efficace il congegno, ma quando è un uomo, in fondo, che ha il dovere del

sindacato, e più facile la corruzione. L'Inghilterra ha tra i popoli moderni la nota più alta della virtù politica. Imitarla sì, anch'io sono entusiasta delle sue istituzioni politiche ed amministrative, ma quando si parla d'importazione nel suolo italiano, bisogna studiar prima le nostre condizioni morali.

In Italia s'è tentato qualche cosa (che arieggiava al congegno finanziario inglese attorno il Cancelliere dello Scacchiere, ma che in sostanza lo falsava) colla istituzione di un consiglio del tesoro, di cui ha parlato in questa *Rassegna*, nel penultimo quaderno del 1886, colla sua solita competenza, il prof. Palma, al quale scritto rimando i lettori. Ma quella proposta pareva irremissibilmente caduta anche vivente il Depretis, figurarsi oggi che è morto!

In Italia si dovrebbe invece determinare più sostanzialmente che oggi non sia, che la Corte dei Conti, quanto al sindacato sull'esercizio, è ausiliaria del potere legislativo, non colle nomine, che anzi, lasciandosi al potere esecutivo, dovrebbero circondarsi di guarentigie che diano sicurezza nei prescelti di sapere, di onestà, di indipendenza; e dovrebbe togliersi la facoltà della revoca o del riposo ad una commissione della Camera dei Deputati, costituendo più seriamente l'inaffidabilità dei membri della Corte dei Conti. Si dovrebbero inoltre distinguere le funzioni giudiziarie dalle amministrative e politiche, ed abolendo il *visto con riserva*, fare che il Ministero possa appellarsi contro il rifiuto della Corte ad un'autorità superiore, che giudichi definitivamente.

Discendendo al tema, che ha suggerite queste considerazioni, occorre dire poche parole intorno ai rimedi che la Commissione generale del bilancio proponeva alla Camera, e che nella fretta con cui il progetto di legge venne approvato non furono rilevati neanche, dei quali, due non interessano questo scritto, attenendosi in ispecie all'amministrazione dei lavori pubblici. Gli altri due sono: « 1.° Che il ministro del tesoro non tardi a presentare il progetto di legge promesso, affinchè non si dia corso ad impegni per maggiori spese facoltative senza che preceda l'autorizzazione del Parlamento. 2.° Che l'art. 9 della legge 5 luglio 1882 sia abrogato. »

Intorno a quest'ultimo rimedio non v'è a notare altro che l'articolo 9 non avrebbe dovuto mai nascere, che una Camera, gelosa delle sue attribuzioni come l'inglese, non l'avrebbe mai votato, che un Ministero tutore e vindice dei diritti di tutti, compresi quelli del potere legislativo, non l'avrebbe dovuto mai proporre.

Quanto al primo voto, può dirsi che già vi sono le disposizioni

adatte nella legge che istituisce la Corte dei Conti, e specialmente nell'art. 50 della legge di contabilità del 1869, (articolo della nuova legge di contabilità 8 luglio 1883 non abrogato) a che il male lamentato non avvenga.

Il citato art. 50 è bene riprodurlo qui per intero a dimostrazione di questa assertiva: « Non si farà luogo a registrazione di un mandato di pagamento da parte della Corte dei Conti, ed il di lei rifiuto annullerà il mandato, 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. Sarà pure assoluto il rifiuto della Corte, quando, secondo il di lei giudizio, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ad un capitolo già esaurito del bilancio, e non a quello indicato dal Ministro che lo ha emesso. » E questa è la sola eccezione che ha l'art. 14 riguardo al *visto con riserva* eccezione, come si vede, molto opportuna, data quella disposizione, non conforme ai principi di diritto.

Pure, se si vorranno metter fuori nuove sanzioni, che vorrà dire nuovi freni, ben vengano. È da augurare solo che siano rispettate e non abbiano la sorte di quelle già esistenti.

E con questo augurio chiudiamo le osservazioni svolte — lunghe per la *Rassegna*, ma che hanno dovuto, per essere costrette in poco spazio, qua comprimersi, là troncarsi addirittura, facendo sempre forza a che la bellezza del tema non ci avesse sedotti a da farci scrivere quanto sarebbe stato conveniente.

G. ARANGIO RUIZ.

CESARE CAGLI

*Del controllo preventivo costituzionale
esercitato dalla Corte dei conti **

* In *Archivio di diritto pubblico*, 1894, p. 361-389, 413-445; 1895, p. 5-37, p. 96-118, 173-206

ARCHIVIO
DI
DIRITTO PUBBLICO

DIRETTO

DA V. E. ORLANDO

Prof. ord. nella R. Università di Palermo

Anno IV. — Vol. IV.

PALERMO
presso l'Amministrazione dell'Archivio
1894

Del Controllo preventivo costituzionale

ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI



INTRODUZIONE

Representative government is on its trial, diceva il principe Alberto di Inghilterra, e se riteneva che il governo rappresentativo fosse in prova un principe regnante nel paese dove il governo costituzionale ha avuto la sua culla e il suo più ordinato e più completo svolgimento, si dovrà a maggior ragione ripeter questo per gli Stati del continente, dove tal forma di governo fu trasportata e trapiantata da breve periodo di tempo.

Quel che appare certo a una osservazione anche superficiale della storia politica moderna è che gli odierni ordinamenti, negli Stati continentali in special modo, cominciano appena ora ad adattarsi alle diverse condizioni dei popoli, e sono appena entrati in un periodo di svolgimento, da cui è sperabile usciranno completati e perfezionati. Minerva che esce armata di tutto punto dal cervello di Giove è un mito; ed i miti sono disgraziatamente caduti da molto tempo innanzi al soffio positivo della ragione. Nella vita del mondo nulla nasce completo e perfetto; ed ogni fenomeno, ogni organismo subisce la naturale evoluzione, che dalla incomposta e informe nebulosa ha tratto fuori l'armonia sublime del sistema planetario. Il *continuo divenire* hegeliano, elevato a legge ormai indiscussa dalla filosofia contemporanea, è la storia di ogni organismo vivente, e quindi anche la storia della Società e dello Stato.

La scienza del diritto pubblico ha già affermato abbastanza autorevolmente l'idea che lo Stato è un organismo, e come tale esso non può sottrarsi alle leggi universali,

che gli altri organismi governano. È quindi molto probabile che l'avvenire dello Stato possa consistere in quel processo di specializzazione e di integrazione, che è conseguenza necessaria di ogni evoluzione: specializzazione degli organi e integrazioni delle funzioni, aumento di complessità organica e funzionale. In questo naturale processo evolutivo le forme esterne potranno violentemente cambiarsi, ma la struttura organica dovrà necessariamente assoggettarsi a un cambiamento lento, ma sicuro, dovuto all'impulso delle nuove idee, delle nuove tendenze, dei nuovi bisogni. Un cambiamento radicale, violento, nella struttura organica dello Stato, non sarebbe forse possibile, e certo riuscirebbe dannosissimo. A torto però da vari scrittori e pensatori si combatte il governo rappresentativo, adducendo i molti inconvenienti verificatisi e la cattiva prova che esso ha fatto finora: il governo rappresentativo deve ancora svolgersi e perfezionarsi, nè si può giudicarlo dagli effetti prodotti in questo breve periodo di vita.

Lo scetticismo generato dalle condizioni non belle in cui si trovano politicamente quasi tutti gli Stati, la facile abitudine di criticare, fanno dimenticare anche i vantaggi, che dal governo rappresentativo sono venuti: fanno dimenticare i gravi danni dell'assolutismo, mentre d'altra parte alla critica spietata non si contrappone nessuna possibile ricostruzione, nessun ordinamento di governo, che possa con qualche probabilità di riuscita sostituire l'attuale. Si farebbe certo molto meglio se tutto lo studio e l'osservazione si portassero, più che ad una critica inutile o magari anche a fantastiche ricostruzioni, a cercar rimedi agli inconvenienti, che nell'organamento attuale si rilevano, per raggiungere quell'ideale che gli scrittori tedeschi hanno immaginato nel loro Rechtsstaat (1).

« Lo Stato, secondo il diritto (Rechtsstaat), è quello che

(1) Prof. Codacci Pisanelli. *Le azioni Popolari*. Napoli 1877, pag. 108.

costituitosi nell'insieme e nelle parti sulla base della partecipazione degli individui componenti la società, e determinati con precisione giuridica rispetto a ciascun organo, la direzione e i limiti della sua azione, ne assicura l'indefettibile esecuzione e garantendo la libertà ed i diritti dei cittadini non meno che l'autorità e i diritti propri, raggiunge il suo fine, il bene di tutti e di ciascuno » Quest'idea, sorta nella scienza tedesca per opera di benemeriti ed illustri maestri, va appena ora divulgandosi ed acquistando predominio anche da noi: essa ha già ottenuto qualche vittoria, ma molto cammino l'idea deve fare, per raggiungere la sua completa effettuazione. Finora la lotta politica si è manifestata solamente per allargare i diritti politici dei cittadini, la loro partecipazione al governo, e questo particolarmente per reazione contro l'assolutismo passato: ma la vera libertà non consiste nella maggiore o minore partecipazione dei cittadini al governo, essa consiste invece nella tutela completamente organizzata dei diritti dei cittadini, sia come singoli, sia nel loro insieme come collettività, dagli arbitri di chi dirige. Il male dell'epoca attuale è di voler seguitare ancora nella lotta per la libertà politica in gran parte raggiunta, quando si dovrebbe piuttosto cercare di raggiungere una completa libertà civile, che è sfortunatamente ancora una lontana speranza. Poco importa il diritto accordato a tutti i cittadini di eleggersi i loro rappresentanti, quelli che poi devono dirigere il governo della cosa pubblica, se poi nel fatto si debba verificare che essi si sono eletti altrettanti deposti. La lotta nel campo del diritto pubblico deve prendere però una nuova direzione: essa deve mirare ad assicurare, mediante una ben ordinata organizzazione di pubbliche tutele, il rispetto dei diritti e degli interessi dei cittadini e della collettività, la scrupolosa osservanza della volontà dello Stato e dell'ordinamento creato per esplicarla: questa lotta in sostanza deve tendere a far sì che il governo agisca veramente nell'interesse di tutti i componenti lo Stato, e non nell'interesse di alcuni individui. Un sommo nostro politico, il Machiavelli, diceva: « gli

uomini quando sono governati bene non cercano nè vogliono altra libertà» ed è questa una di quelle tante verità assolutamente evidenti, che sono tanto poco considerate dalla generalità. La libertà politica non si è cercata che nella speranza di raggiungere quest'ideale del buon governo; ma ormai è apparso chiaramente che, se la libertà politica può essere una delle condizioni essenziali, non è la sola e la più importante per raggiungere un tal fine: ed è un pregiudizio, da cui si deve rifuggire, quello d'incitare il popolo a rivendicazioni di libertà politiche il più delle volte inutili, se non dannose. Un illustre uomo di Stato moderno ben notava quanto poco valore avessero queste false ingannatrici idee di libertà e, ripetendo il concetto dello scrittore del « Principe », scriveva: « le popolazioni più che di guarentigie politiche hanno bisogno di giustizia severa e di amministrazione imparziale. » (1) E possiamo dirlo con compiacenza ed orgoglio, in Italia questo bisogno di libertà civile fu avvertito forse meglio che altrove, e la necessità di circondare l'amministrazione di severi controlli fu sentita fortemente da parecchi dei nostri uomini più illustri. Disgraziatamente in questi ultimi tempi, le idee di una falsa democrazia ritornano a dominare, e non si può dire davvero che esse abbiano portato un miglioramento non dirò nella libertà civile, ma neppure in quella politica ben intesa. Ma se la reazione contro le idee pseudo-liberali, prodotta dal concetto pericolosissimo della sovranità popolare, si farà strada, se lo studio positivo del diritto pubblico succederà, come è sperabile, alle astrazioni metafisiche dei rivoluzionari dell'89, sarà prima opera di questa nuova corrente di migliorare e perfezionare l'organamento amministrativo, mediante un sistema accuratamente ordinato di organi e controlli. Mentre da un lato l'azione dello Stato s'amplierà e si estenderanno le sue funzioni, come è da credere per l'evoluzione storica, se non si vuol cadere nel-

(1) Minghetti, I partiti politici pag. 179.

l'individualismo anarchico di Spencer, si avrà in contrapposto una specializzazione e un completamento negli organi, e un ordinato sistema di controlli, per cui sarà assicurato che quest'azione riesca a vantaggio e non a danno della maggioranza degli individui. Si capisco, e l'osserva anche Marco Minghetti, che le menti desiderose del semplice si mostrino insofferenti di far dipendere la buona condotta della cosa pubblica da un sistema delicatissimo e complicatissimo di freni, di valvole, di contrappesi e d'equilibrio; ma questi non sono argomenti sufficienti per condannarlo, chè anzi è legge naturale che gli organismi, quanto più salgono nella scala della perfezione, tanto più divengano complessi e tanto più i loro organi vadano aumentando e specializzandosi. Il passaggio dall'omogeneo e indefinito all'eterogeneo complesso e definito avviene nella vita dello Stato, come in quella di ogni altro organismo. Si comprende molto bene che assai più semplice dello Stato moderno è l'organizzazione di una tribù barbara, in cui il capo è amministratore, legislatore, giudice e spesso anche Sacerdote, ma possiamo con fondamento dubitare che l'organizzazione della tribù barbara sia preferibile alla nostra, nonostante tutti i mali ed i difetti, che il critico più feroce vi possa notare. Con ciò non si vuole escludere che negli ordinamenti moderni ci siano inconvenienti; ce ne sono assai gravi, ma una scienza seria e veramente sperimentale deve tendere appunto a porvi rimedio, e particolarmente a promuovere la formazione dei controlli, che assicurino l'effettuarsi di un buon governo, controlli oggi in gran parte in embrione e trascurati così dalla scienza come dalla legislazione positiva. Qualche cosa finora si è fatto nel campo del controllo giudiziario, ma molto anche qui resta da fare, e il controllo giudiziario non è o almeno non dovrebbe essere il solo. Altri controlli sono possibili ed utili, specialmente riguardanti l'azione amministrativa: controlli che seguano ed esaminino continuamente il procedere dell'Amministrazione, opponendo ostacolo insuperabile ad ogni sorta d'arbitrio, penetrando anche talvolta non solo nella legalità

ma anche nel merito degli atti. Per questa materia moltissimo resta ancora a fare ai cultori del diritto pubblico e ai legislatori, e, se qualche cosa si farà in proposito, sarà opera utilissima e vitale per l'organizzazione dello Stato moderno.

Questo breve Studio riguarderà un controllo importantissimo esistente nel nostro ordinamento, ma quasi interamente trascurato dagli scrittori, il controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti.

Per quanto i limiti impostici dalla natura di questo scritto e dalle nostre forze ce lo permetteranno, cercheremo di esaminare le ragioni teoriche e le origini storiche dell'istituto e quindi l'ordinamento positivo in Italia e negli altri Stati e il funzionamento pratico: più che sulla teoria però fonderemo le nostre conclusioni sulla pratica, cercando di additare i possibili difetti e inconvenienti dell'ordinamento attuale e i miglioramenti possibili, senza perdersi in progetti di riforma troppo grandiosi e però irrealizzabili. Non è certo probabile che le nostre conclusioni abbiano qualche effetto pratico, ma in ogni caso è sempre più ragionevole e più positivo limitarsi a conclusioni molto modeste.

CAPITOLO I.

Del controllo preventivo costituzionale

Per bene esaminare questa importante funzione della Corte dei Conti, è necessario porre nettamente una distinzione trascurata o male applicata finora: questa distinzione gioverà assai nell'esame più particolare di tale controllo e nelle conclusioni finali, che potranno essere diverse, secondochè dell'una o dell'altra specie, in cui il controllo resta suddiviso, si tratti.

Conformemente agli Articoli 13. 19. 20. 21. della legge organica del 4 agosto 1862 sulla Istituzione della Corte dei conti, la Corte deve registrare e apporre il visto:

1. a tutti i decreti reali: 2. a tutti i decreti approvanti contratti o autorizzanti spese, agli atti di nomina, promozione, trasferimento di impiegati, e a quelli con cui si danno stipendi pensioni o assegnamenti a carico dello Stato: 3. ai mandati e agli ordini di pagamento. — La Corte deve rifiutare il visto, quando riconosce questi atti contrari alla legge e ai regolamenti, quando le spese superano i fondi stanziati in bilancio, non siano rettamente imputate al relativo capitolo, o si faccia trasporto di somme non consentite per legge — (Art. 14-21). Quasi tutti gli scrittori, seguendo l'ordine un po' confuso in cui tali disposizioni sono fissate dalla legge, hanno distinto due specie di controllo, e hanno chiamato controllo di *legittimità* il controllo esercitato sui decreti reali, controllo *finanziario* quello esercitato sui decreti che riguardano in genere la finanza e sui mandati: ma la distinzione, attentamente esaminata, sembra fallace e, per quanto la questione possa sembrare meramente teorica, essa ha prodotto gravi errori, portando ad un travisamento della realtà e a conclusioni non rispondenti ai fatti. Certamente, se intendesi il *controllo finanziario* in senso molto largo, si potrebbe far rientrar in esso il controllo che, si esercita su un decreto concernente materia di finanza, per assicurarsi che esso sia compiuto colle debite formalità, colle condizioni necessarie, che insomma esso non violi alcuna legge all'infuori di quella del bilancio. Però se questo potrebbe concedersi quando genericamente si usasse la frase *controllo finanziario*, non sembra potersi ammettere quando *controllo finanziario* si usa — come nel caso attuale — in contrapposto a *controllo di legittimità*, giacchè se il procurare che una spesa si faccia colle forme e nelle condizioni dalle leggi stabilite è d'interesse della finanza, il rispettare le leggi e i regolamenti è d'interesse generale della sovranità dello Stato, e in tal caso questo interesse generale sembra prevalere al particolare interesse della finanza. Di più non sembra esserci ragione di distinguere il controllo, che si esercita sopra un decreto reale per assicurarne la conformità alle leggi, dal controllo che si

compie sopra un decreto qualunque in materia finanziaria, per assicurare egualmente questa conformità: più evidente e più sostanziale, invece, sembra la distinzione tra il controllo che si esercita su un decreto per la conformità alle leggi, e il controllo che magari sullo stesso decreto, si esercita per assicurare la conformità al bilancio. Per quanto voglia ritenersi il bilancio come legge, esso ha un carattere così speciale, così *sui generis*, ed anche tale un'importanza, che si scorge facilmente l'utilità della distinzione del controllo preventivo secondo che sia riguardo al bilancio o alle altre leggi: mentre non si comprende troppo una distinzione simile basata sulla materia dei decreti che sia o no finanziaria, giacchè le disposizioni di legge, cui il decreto finanziario può contraddire, possono essere completamente estranee all'interesse della finanza. (1)

Nel seguito di questo scritto quindi *controllo di legittimità* si userà sempre per significare il controllo che la Corte esercita sui decreti, atti o mandati, per garantire l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali, e *controllo finanziario* per significare il controllo sia dei decreti, sia dei mandati tendenti a garantire il rispetto della legge del bilancio. La distinzione gioverà anche nell'esame teorico e storico dell'istituto, giacchè diversa è l'origine e diverso il fondamento giuridico delle due specie di con-

(1) Una distinzione di tal genere avrebbe un carattere puramente formale e perciò condurrebbe necessariamente a conclusioni erronee. In sostanza poi si nota che il controllo esercitato su un decreto finanziario o su un mandato per controllarne la conformità alle leggi ed ai regolamenti sarebbe sempre un controllo di legittimità, sarebbe strano quindi distinguere tale controllo dal controllo di legittimità, che egualmente si esercita sui decreti non finanziari. La confusione prima che dagli scrittori fu fatta dai legislatori, come si può vedere dalle discussioni e dalle relazioni parlamentari sui progetti di legge per la Corte dei Conti.

trollo, e in base appunto ad essa sarà meglio trattare di questi due controlli separatamente.

A) Del controllo preventivo di legittimità

Il controllo di legittimità è un'importantissima funzione della Corte dei Conti che finora è stata poco o affatto studiata e che dalla legge del 62 fu stabilita non in base a concetti e ragionamenti teorici, ma per la tradizione nobilissima, che nell'ordinamento piemontese aveva lasciato il controllore generale. Questo controllo non ha esempi in alcun' altro Stato, come in seguito si vedrà meglio; ma si paragona per questa parte l'ordinamento italiano a quello belga ed inglese, giacchè e in Belgio e in Inghilterra non esiste che il controllo finanziario nel senso sopra accennato. Il controllo di legittimità si riannoda a quell'idea, che va diventando peculiare caratteristica dello Stato Moderno: la sovranità della legge come limite all'attività non solo dell'individuo, ma anche degli organi, che esplicano la vita dello Stato. Storicamente questo controllo si può riannodare alla distinzione tra legge e decreto-norma (il decreto-norma può fare tutto ciò che non è stabilito per legge) cui nella subordinazione negativa somiglia l'altra tra legge e decreto-provvedimento. (1) Già nel diritto Germanico la potestà del monarca è limitata dal *jus terrae*, o diritto nazionale consuetudinario, la custodia del quale è affidata ai giudici popolari. Il re ha il potere di bando (*Banngewalt*), una specie di facoltà regolamentare limitata appunto dalla *lex terrae*; controllo di questa facoltà era allora l'autorità giudiziaria, ovvero i giudici popolari che applicavano l'ordine del re solo in quanto non fosse contrario al *jus terrae*. Una distinzione di tal genere esisteva pure nella monar-

(1) Prof. Codacci-Pisanelli, *Legge e Regolamento* pag. 26 e passim. Napoli 88.

chia anglo-sassone e risorge col nascere della monarchia costituzionale in Inghilterra.

Nel 1282 avviene per la prima volta la partecipazione dei *commoners* al Parlamento sotto Edoardo I, e dal 1295 in poi andarono estendendo il loro potere e acquistarono partecipazione prima all'approvazione delle tasse, poi all'amministrazione del paese per mezzo delle petizioni, e infine alla legislazione. (1). La distinzione tra le leggi emanate in forma solenne come *Assizes* e le provvisori che il Re emanava da solo, sussisteva già dai tempi di Enrico II e Enrico III, che avevano emanate ordinanze importanti col concorso dell'assemblea dei notabili: dopo la partecipazione dei *commoners* alla legislazione, le leggi (*statuta*) rappresentarono l'accordo del re con tutte le classi sociali del regno. Secondo la giurisprudenza inglese gli *statuta nova* rimontano al primo anno del regno di Edoardo III, perchè allora la cooperazione delle tre classi sociali divenne regolare. Durante il lungo regno di Edoardo III, riconosciuto il diritto di consenso dei *commons*, si svolse il concetto giuridico pel quale le ordinanze emanate col consenso delle tre classi sociali ebbero una forza obbligatoria più grande e più durevole, in quanto ciò che era stato ordinato dal re col consenso dei *Lords* e dei *Commons* non poteva essere più modificato dal re senza il consenso degli altri fattori.

Nel 1376 si afferma in una petizione il principio che gli *statuta* non debbano venir modificati o annullati che dal Parlamento stesso, e fu risposto che infatti non potevansi altrimenti abrogare. Ancora sotto Riccardo II (1390) fu fatta dalla Camera bassa la rappresentanza, che nè il cancelliere nè il Consiglio del re possono emanare dopo la chiusura del Parlamento una qualsiasi ordinanza contraria al diritto comune del paese, ovvero agli statuti già emanati o da emanarsi in avvenire dal Parlamento.

(1) R. Gneist, Storia del Parlamento Inglese, trad. di G. Colucci. Livorno 91.

Si ritrova qui la logica giuridica del diritto germanico. Poichè il *jus terrae* non poteva essere modificato se non per mezzo di *Ordinanze consensu meliorum terrae*, il diritto del paese modificato con questo consenso diveniva alla sua volta *jus terrae* e non poteva perciò esser modificato che col consenso dei commons. (1) In questi principii è tutta la base dello Stato giuridico moderno, non fondato su una meccanica o arbitraria divisione dei poteri, ma su una giusta ed armonica partecipazione delle sue parti a costituire la *sovranità*. Il diritto inglese non toglie al re la potestà di emanare regolamenti e provvedimenti, anche all'infuori del campo meramente esecutivo: anzi uno Statuto di Enrico VIII attribuiva alle ordinanze del re forza di legge, purchè in virtù di esse nessuno fosse leso nella proprietà, nella libertà, nella persona, nè dovessero essere revocate le leggi e le consuetudini del regno. Nel campo dell'amministrazione il re poteva emettere ordinanze, purchè la materia non fosse già stata regolata da Statuti, e tali ordinanze erano costituzionalmente esecutive, e molte ne furono emanate per vari oggetti. Si costituì però una forma speciale di legislazione quella degli *Orders in Council (the King in Council)* la cui competenza, secondo l'Arcoleo, (2) è così stabilita: 1° per ciò che riguarda la sovranità dello Stato; nelle materie che non devono essere regolate da statuto; 2° nei rapporti con le colonie, salvo dove esistono statuti; 3° nell'esecuzione a sviluppo della legge o per facoltà propria o per delegazione; questa forma speciale suppone

(1) V. R. Gneist, op. cit.

(2) Il Gabinetto nei governi parlamentari Napoli 1881.

L'Arcoleo dice che il concetto formale di legge (*the King in Parliament*) e la distinzione tra legge e ordinanza si stabilirono colla grande rivoluzione: ma, a quanto si è esposto sulla scorta dello Gneist, tuttociò sembra rimontare assai più in là del 1688.

V. Anche per tutta questa parte — Legge e Regolamento del Prof. Codacci-Pisanelli.

una legge o una necessità (bill d'indennità). Così aveva origine, si svolgeva e si affermava in Inghilterra la relazione tra legge e decreto, e l'autorità governativa rimaneva vincolata dentro il limite negativo degli *Statuta*, rimanendole però sempre una grande libertà d'azione.

La distinzione tra legge e decreto si riproduce in termini quasi uguali anche negli Stati del Continente. In Francia prima della Rivoluzione c'era una distinzione vaga tra *leges regni* e *leges regis* con caratteri mal definiti: (1) nel 1789 si proclama l'Assemblea organo della legge e si ha un'invasione di questa anche nel campo dell'amministrazione. Sotto Napoleone i limiti tra legge e decreto si confondono, e si ha invece un'invasione del governo nel campo della legislazione. (2) La costituzione del 1814 (art. 14) dà al governo una potestà regolamentare abbastanza vaga e indefinita che porta alle Ordinanze del Luglio e alla caduta di Carlo X; successivamente la carta del 1830 vieta espressamente il diritto di sospendere o derogare dall'osservanza della legge e concede al re una potestà meramente esecutiva riguardante queste quattro specie di atti: 1° regolamento per l'esecuzione delle leggi e loro sviluppo; 2° atti complementari; 3° atti di tutela amministrativa; 4° impieghi pubblici. Coll'epoca imperiale si confondono di nuovo i limiti, ma essi rappaiono più ristretti ancora nella costituzione del 1875; in teoria il governo sarebbe mero esecutore, in pratica però si comprende anche qui la necessità di una sfera discrezionale, subordinata però sempre alla legge. In Germania, prima delle Costituzioni, tra legge e decreto c'è identità di sostanza, differenza di forma, e sino al 1848, nonostante tendenze, anche nella scienza a limitare l'onnipotenza del sovrano, regna sempre incertezza e confusione. Dal 1848 le Costituzioni prussiane, Austriaca, e quella del Nord e poi dell'Impero determinano i limiti tra potere legi-

(1) V. C. G. Hello — Du regime constitutionnel. Paris 1848 v. I.

(2) Pisanelli — Legge e Regolamento.

slativo ed esecutivo, riconoscono accanto alla legge il decreto e l'ordinanza, ma la pratica e la scienza oscillano tra diverse tendenze. In molte costituzioni germaniche è ammessa una legislazione suppletiva, il cui principio informatore è la necessità: queste leggi provvisorie sono poi sottoposte al Parlamento alla prima convocazione.

In Italia la distinzione tra legge e decreto si va costituendo ora sulla base della limitazione negativa come sussiste in Inghilterra. Il nostro Statuto veramente (art. 6) contiene una formula ambigua, che ricondurrebbe all'idea francese del governo meramente esecutivo, ma nella pratica e nella dottrina del diritto pubblico si va facendo strada l'idea del tutto diversa, che origina dallo Stato Costituzionale inglese. Non mancherebbe forse alla relazione tra legge e decreto un addentellato negli antichi ordinamenti italiani, se si pensa all'ufficio del controllore negli antichi Stati piemontesi e alle rimostranze che esso poteva fare al re, quando riconoscesse le patenti regie contrarie al diritto nazionale, ufficio che al De Gioannis ricorda assai giustamente la costituzione di Teodosio e Valentiniano: *« digna vox est majestate regnantis legitus alligatum se principem profleri; adeo de auctoritate juris nostra pendet auctoritas; et revera majus imperio est submittere legitus principatum. »* Leg. 4 Cod. De Leg, et Const. (1) Comunque sia il limite tra potere legislativo e esecutivo sembra dover essere oggi in Italia un limite meramente negativo; è una riprova indiretta di ciò potrebbe trovarsi nel controllo di legittimità attribuito alla Corte dei Conti dalla legge del 62: questo controllo tende infatti ad assicurare che gli atti del governo *non siano contrari alle leggi*.

Generalmente negli Stati Costituzionali è ammessa alla distinzione tra legge e decreto un'eccezione, che come ben osserva il prof. Pisanelli, non distrugge ma conferma

(1) G. De Gioannis Gianquinto — Corso di D. Pubblico Amministrativo. V. III — Firenze 1879.

la regola: si vuol accennare ai *decreti-leggi* o *ordinanze d'urgenza*; di questa forma eccezionale dell'attività governativa si avrà occasione di parlare più opportunamente altrove.

Esposto brevemente sulle tracce degli scrittori citati l'origine storica e lo svolgersi della distinzione tra legge e decreto, si può trovare in questo svolgimento la storia della distinzione tra la potestà legislativa e la governativa. In linea generale si può affermare che la tendenza dei due concetti dello stato moderno verso la totale penetrazione di governo e amministrazione, e l'immedesimarsi della volontà dello Stato con gli organi legislativi: con ciò non si afferma però la mancanza di un potere discrezionale nel governo, che esiste ancora amplissimo e in maggiori o minori proporzioni esisterà sempre, ma solo il suo continuo restringersi di fronte all'aumentarsi e allo specificarsi sempre più delle leggi. Dove ha vi una legge, l'autorità del potere amministrativo rimane limitato da quella, e il potere discrezionale cessa dinnanzi ad una completa determinazione legislativa. L'amministrazione si trova di fronte alla legge ed al diritto nella stessa posizione di un privato, la sua libertà come quella del privato ha per limite il rispetto della legge. Ma anche per l'amministrazione, come per i privati, occorrono controlli che garantiscano lo Stato da possibili violazioni della sua volontà: (1); anzi per l'Amministrazione più severi e

L. Mortara — Ordinamento Giudiziario — Firenze 1890, p. 12.
più sicuri occorrono questi controlli, in quanto che le infrazioni da essa commesse possono rivestire molta maggior gravità ed importanza delle violazioni del diritto da parte di un individuo. D'altra parte se non si creas-

(1) « In ogni stato ben ordinato la guarentigia della libertà e dei diritti non si può ottenere se non quando la legge preceda l'azione governativa e le sia norma costante: ed è poi necessario, e consono alla realtà della vita dello Stato, che un conveniente controllo, assicuri la conformità dell'azione alla legge. »

sero questi controlli, sarebbe inutile stabilire solennemente la supremazia nella legge e del diritto; si avrebbero formole vuote, astratte che resterebbero una triste ironia innanzi alla realtà delle cose, come se, dopo aver sancito nei Codici pene gravissime contro gli autori di certi delitti, si lasciassero poi nel fatto impuniti. Diritto e legge acquistano vera forza, ed importanza sol quando ci sia una giurisdizione preparata per la realizzazione loro (1) Nella storia non è facile trovare controlli creati, per impedire le violazioni di diritto da parte del governo; e le ragioni si comprendono a prima vista. La confusione del potere legislativo col potere governativo rendeva inutile e impossibile ogni controllo di questo genere; ma anche dove la distinzione dei due poteri si stabilì nettamente per lo svolgersi dal governo Costituzionale, un controllo completo che assicurasse l'osservanza delle leggi da parte dell'amministrazione non è possibile trovarlo. A un controllo completo su questo punto facevano ostacolo le false idee sulla libertà dell'amministrazione e sull'assoluta indipendenza dei poteri, lo stato ancora embrionale di certi concetti di diritto pubblico, e, par proprio impossibile, le idee sbagliate sull'onnipotenza parlamentare; ostacoli che si oppongono ancora allo stabilirsi o allo svolgersi completo di questi controlli, che quindi si avrà campo di esaminare.

Non è da credere però che ogni e qualunque controllo sia mancato su questo punto: si notò già che e nel diritto antico Germanico e in quello Anglo-Sassone custodi dei diritti dei cittadini contro le infrazioni della legge da parte dell'autorità Amministrativa e Governativa erano i giudici popolari. Anche col nuovo governo Costituzionale in Inghilterra, i giudici non sono tenuti ad eseguire l'atto Amministrativo se non quando è conforme alle leggi votate dal Parlamento e sanzionate dal

(1) Bähr: — Lo Stato Giuridico. Biblioteca di scienze politiche e sociali del Brunialti, V. VII pag. 293.

re: (la Corte Suprema di Giustizia può coi suoi *Writs of mandamus, of certiorari, of nolle prosequi* ecc. ordinare che l'atto amministrativo contrario alle leggi non abbia corso o che sia compiuto un atto che la legge ordina. Così pure il controllo dell'autorità giudiziaria per la legittimità degli atti amministrativi è ammesso negli altri Stati fuorchè in Prussia e in qualche altro Stato Tedesco, ma dagli Scrittori Tedeschi esso è generalmente reclamato come garanzia dello Stato giuridico (1). Ma il controllo giudiziario, per quanto efficace, è limitato alle infrazioni delle leggi che offendono diritti privati, è subordinato all'eccitamento di un'azione e ristretto al singolo caso: si aggiunga che molte volte i privati per ignoranza dei propri diritti o per il timore di arrischiarsi all'incertezza d'una lite, non si ribelleranno contro gli arbitri governativi; rimane quindi, nonostante questo controllo, una grande possibilità al governo di violare le leggi e commettere arbitri impunemente con gravissimo danno dello Stato.

Qualche altro controllo si trova accennato anche negli antichi ordinamenti: si accennò già all'Ufficio del controllore generale in Piemonte di registrare le patenti regie. Eguale ufficio aveva anticamente in Piemonte anche il Senato, e una Costituzione regia del Secolo XVI così conferma questo diritto di controllo ad esso spettante « Gli editti, patenti, rescritti regi, si di grazia, che di giustizia, per le materie dipendenti dalla giurisdizione del Senato dovranno essere interinati o registrati da esso secondo che gli verrà prescritto, e quando riconoscerà che siano sospetti di orrezione e surrezione, e contengano cose contrarie al servizio del re o al pubblico bene o pregiudiziali al terzo, ne sospenderà l'interenzione e ne farà le opportune rappresentanze al re ». (2) Un diritto di questo genere spettava pure alla camera

(1) V. Pisanelli, *Legge e Regolamento*, pag. 94.

(2) Sclopis. *Storia della Legislazione Italiana* vol. III pag. 123.

dei Conti nelle materie demaniali ed erariali. La Corte dei Conti di Parigi aveva anch'essa ufficio di registrare gli editti e le patenti del re e di farvi le osservazioni che credesse opportune. (1) Quest'ufficio spettava in Francia anche ai parlamenti che erano una specie di organi giudiziarii, e uno scrittore recente osserva che una delle cause e uno dei sintomi principali della Rivoluzione Francese fu l'aver voluto sopprimere questo diritto dei Parlamenti e la reazione dei Parlamenti contro queste pretese dispotiche dei monarchi. (2) Anche anticamente ci sono in Francia ordinanze regie che dicono al Cancelliere di distinguere tra le diverse lettere e patenti reali e di non sigillarle quando potesse credere che rappresentino un abuso (Ordinanze di Carlo VI e di altri re). (3) « Nostra intenzione, dice l'articolo 63 di un Ordinanza del 1454, è che i giudici non obbediscano alle nostre leggi se esse non sono civili e ragionevoli. »

Nel Blakstone si trova una curiosa notizia che accenna a qualche cosa di simile anche in Inghilterra. Secondo 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. (4) Però questi sono controlli ancora in embrione, mal definiti e poco autorevoli, anche pel modo della loro organizzazione: oggi la Camera dei Conti Francese ha

(1) Per maggiori notizie su questa parte interessante dell'antico governo in Francia vedi un importante articolo sulla *Chambre des Comptes de Paris* di M. A. Geoffroy nella *Revue des deux mondes* III per. Vol. V

(2) V. Blakstone, *Commentaires sur les lois anglaises*.

(3) C. G. Hello, *Du Regime Constitutionnel*. Paris 1848. Vol. II pag. 54 e seg.

(4) V. Sui Parlamenti in Francia e sui loro uffici due importanti articoli di M. Ch. Louandre pure nella *Revue des deux mondes*, per. III Vol. 27-28.

perduto l'antico ufficio, i Parlamenti non esistono più; in Italia al Controllore e alla Camera dei Conti è sostituita con attribuzioni molto meglio definite e garanzie molto maggiori la Corte dei Conti; gli Antichi Senati colle loro interinzioni non sussistono più, e in Inghilterra il lord Cancelliere, essendo membro del Gabinetto, il suo ufficio di controllare gli Atti del governo si ridurrebbe ad un auto-controllo il quale naturalmente non offrirebbe serie garanzie.

Nello Stato Costituzionale moderno un altro controllo però si può avere per mantenere il governo entro i limiti della legge, ed è il controllo parlamentare che secondo alcuni scrittori dovrebbe anzi essere il solo. Dato il concetto che il Governo sia semplice organo esecutivo della maggioranza parlamentare, e data l'idea dell'onnipotenza del parlamento, è naturale che si venga poi ad esagerare, contrariamente alle premesse e alla volontà dei sostenitori di questi principi, il potere di questo comitato esecutivo, e ad attribuirgli nel fatto un' autorità quasi illimitata, dell'esercizio della quale unico giudice è il mandante, il potere legislativo. Nulla però di più pericoloso che quest'idea dell'onnipotenza parlamentare, quest'idolatria per la rappresentanza del popolo, che Erberto Spencer paragona molto giustamente all'idolatria del selvaggio per il suo feticcio, colla differenza a favore del selvaggio che il feticcio non parla, mentre disgraziatamente il Parlamento parla molto e conchiude molto poco. Ma se ci si fa un concetto più esatto, più rispondente alle nuove teorie intorno allo Stato moderno della relazione tra Camera e Gabinetto, e se oltre che dei concetti teorici si tien conto della realtà della vita dello Stato, apparirà subito la fallacia e il pericolo di tale principio. Il governo non è un mandatario dell'assemblea soltanto: esso è un organo dello Stato, avente una parte propria di sovranità conferitagli dalla legge, la quale a sua volta non deve ritenersi l'espressione della volontà della Camera, ma la suprema manifestazione della volontà dello Stato. *Ex populo lex* è la massima degli Stati costituzio-

nali del continente, espressione errata che deriva dal falso concetto della sovranità popolare: *sub lege rex* è la corretta massima inglese cui si potrebbe in certo senso aggiungere che anche il Parlamento deve sottostare alla legge. Nella pratica poi la falsa idea della sovranità del popolo, e quindi dell'onnipotenza del Parlamento tanto decantata come origine di grande libertà, porta o al dispotismo delle masse, o a un assolutismo governativo nascosto sotto l'apparenza di una delegazione. Si aggiunga che la pratica della vita pubblica ha meglio di ogni ragionamento dimostrato l'impossibilità di un efficace e severo controllo del Parlamento sopra l'amministrazione. Le camere rimangono indifferenti alle piccole violazioni di leggi compiute dal Gabinetto che esse appoggiano; troppa grazia se di tanto in tanto qualche deputato per ragioni personali o per eccessivo amor di giustizia muove un'interpellanza che va a terminare in un inutile duello oratorio. Anche senza tener conto della decadenza e della cattiva prova dell'istituzione parlamentare, è naturale che la Camera, appoggiando un governo rispondente alle idee in essa dominanti, non creda doverlo abbattere per una piccola infrazione di legge: d'altra parte non è possibile alla Camera esaminare la conformità alla legge di tutti gli atti del governo poichè un'esame così ponderoso e così grave sfugge alla natura dell'assemblea elettiva, che con tanti sforzi e tanti aiuti riesce male a compiere l'esame dei bilanci. Il controllo parlamentare quindi è insufficiente e inadatto ad assicurare il mantenimento dei limiti entro cui si svolge l'azione governativa: è necessario un controllo di diversa natura e un controllo che preceda l'esecuzione degli atti. Si potrebbe a questo punto obiettare che ad assicurare i diritti dei cittadini sembra sufficiente garanzia il potere ormai concesso alla magistratura dei paesi liberi di non applicare gli atti amministrativi se non in quanto li ritenga conformi alla legge; ma si osservò già che le infrazioni della legge non si risolvono soltanto in lesioni di diritti privati: c'è un altro diritto che bisogna tutelare con eguale e anche maggiore

efficacia, ed è quello che il Bähr chiama *diritto della comunità*. Il concetto della personalità giuridica dello Stato è quello oggi generalmente ammesso dagli scrittori più autorevoli di diritto pubblico: lo Stato è un'organismo etico-giuridico, una consociazione come la famiglia, come il comune; è la massima della consociazione. Ogni consociazione, ogni comunità crea entro di sé un campo giuridico che ha per oggetto i diritti e i doveri dei suoi membri come tali; la ideale colleganza in un vincolo unico dei diritti singoli che scaturiscono da questi rapporti è il diritto della comunità, che pur nel fatto interessa sempre direttamente o indirettamente i singoli. (1) Scopo dei componenti di una consociazione, quindi anche dei componenti lo Stato è lo soddisfare certi *interessi* mediante certe *prestazioni*, e perciò si costituisce una volontà collettiva cui i singoli si devono sottoporre e che deve venir creata ed esercitata secondo un determinato ordinamento. Secondo il Bähr la sfera giuridica dei consociati comprende: 1° La misura delle contribuzioni; 2° La misura degli interessi da soddisfare; 3° Il mantenimento dell'organizzazione destinata all'ordinamento della volontà collettiva.

Questi costituiscono altrettanti diritti dei consociati, e una lite intorno ad essi, se venissero in discussione, si manifesterebbe in una lotta fra i componenti la comunità e gli organi direttivi. All'interno dei limiti posti da questi diritti, gli organi direttivi posseggono un'attività libera per realizzare secondo il loro giudizio discrezionale gli scopi della comunità. Se gli organi direttivi sorpassano questi limiti, resta offeso il diritto della comunità, e secondo il Bähr, queste offese possono raggrupparsi sotto tre categorie: A) offese ai singoli consociati nel loro interesse privato; B) offese ai singoli membri nel loro interesse pubblico; C) offese alla comunità nel suo complesso. Delle due prime categorie non è qui il caso di occuparsi:

(1) V. Bähr, op. cit. pag. 308 e seg.

per offese della prima specie è ormai generalmente ammesso il controllo giudiziario, e così per quella della seconda categoria, cioè per offese ai diritti politici. Rimangono le offese della terza categoria, le offese alla collettività, a quello che si potrebbe chiamar propriamente diritto subiettivo della comunità. In questa categoria possono entrare anche molte delle offese della categoria B.), giacchè, se ogni offesa a un privato nei diritti politici si risolve in un'offesa al diritto della collettività e in una violazione dell'ordinamento stabilito nell'interesse d'essa, quando questa offesa colpisce molti membri della comunità, essa riveste spiccatamente il carattere di offesa al diritto subiettivo della comunità; ma sempre queste offese mantengono il carattere di lesione di diritti privati e ad esse può essere sempre applicato il controllo giudiziario. Le offese invece riguardanti esclusivamente il diritto subiettivo della comunità non sono suscettibili di controllo giudiziario: esso riuscirebbe vessatorio ed inefficace. «Altra qui dev'essere la garanzia del diritto ed interesse pubblico, e non può consistere che in una buona costituzione degli organi, nel corretto metodo di deliberazione e di esecuzione degli organi, e nell'efficace sistema dei controlli. In questo caso il diritto subiettivo dell'ente si confonde col diritto obiettivo la cui piena tutela non si può sperare dai tribunali, non essendo conseguibile mercè un sistema di azione analoghe a quelle del diritto privato. L'azione popolare in questo campo può applicarsi ad un sol punto, cioè alla responsabilità dei pubblici ufficiali e quindi sempre al di fuori del limite nel quale cessa la possibilità del controllo giudiziario». (1) — Non è inutile ricordare l'importanza grandissima che possono assumere offese di tal genere. Rientrano in questa categoria tutti gli arbitri amministrativi che recano danno alla finanza, all'ordinamento, e anche magari all'integrità

(1) V. A. Codacci Pisanelli. Le azioni popolari parte II. Cap. I. pag. 102. 103.

e alla prosperità dello Stato ; tutte quelle offese insomma che, appunto perchè affendono il diritto di tutta la collettività senza colpir principalmente nessuno, hanno conseguenze gravissime. In uno stato secondo il diritto non è possibile che a tali offese non si ripari : lo stato giuridico deve garantire sopra tutto l'ordinamento prescritto nell'interesse della collettività e i diritti di questa deve far sì che tutti gli organi (e principalmente gli organi direttivi) rimangano entro i limiti e nella direzione assegnata alla loro azione. Se l'evoluzione dello Stato è, come generalmente si crede, nel senso di un ampliamento delle sue funzioni, queste offese al diritto della collettività, e il conseguente venir meno agli scopi allo Stato affidati, acquisteranno un'importanza sempre crescente, e quindi la necessità di un severo controllo.

Il controllo giudiziario non è qui applicabile : sarebbe assurdo il dare ai tribunali un'ampia facoltà di annullare atti amministrativi e ai cittadini un'azione popolare per chiamare innanzi ai giudici i loro amministratori: si andrebbe incontro a tali pericoli e a tale complicazione da rendere preferibile qualunque altro inconveniente. Ma di più è necessaria un'altra considerazione: il controllo giudiziario è sempre posteriore; basta un controllo di questo genere a riparare le offese giuridiche di cui si parla? Poniamo un esempio: lo Stato deve fare un contratto, fissa le norme da seguire e dà l'incarico di compierlo agli organi direttivi: questi per interessi loro propri, od anche per errore, non osservano le norme prescritte e trascurano gli interessi dello Stato; in questo caso c'è un'offesa giuridica ed è appunto un'offesa al diritto della collettività, giacchè nessun membro di essa può ritenersi direttamente leso. Si chiamino pure in giudizio gli Amministratori per quest'offesa: il contratto rovinoso per lo Stato dovrà rispettarsi, o, quanto meno, dovranno indennizzarsi i contraenti di buona fede, e quando pur si riesca a provare il dolo dell'amministratore, (il che è abbastanza difficile, poichè si può quasi sempre far mostra di aver non conosciuto o falsamente interpretato la leg-

ge) e a farlo condannare, non sarà molto facile risarcire lo Stato del danno subito, giacchè i danni saranno per solito di tal natura e di tale importanza che non vi potranno riparare le mediocri sostanze private. Quest'obiezione si può anche fare ai fautori ad oltranza della responsabilità ministeriale di cui si parla, si discute da tanto mai tempo, citando i soliti esempi di diritto costituzionale inglese, senza che ancor si giunga ad una conclusione concreta. Che la responsabilità ministeriale sia una garanzia nei casi eccezionalissimi, quando p. es. in circostanze di suprema urgenza si conceda al ministro o esso stesso si arroghi un potere eccezionale, si può comprendere; come si comprende ancora che essa responsabilità si faccia valere nei casi di alto tradimento ed in altri casi consimili; ma si può sul serio pensare che per ogni violazione di legge si debba tradurre il ministro innanzi ai tribunali, o si può credere che una legge in tal senso possa applicarsi?

E strano poi che s'invoca la responsabilità ministeriale da coloro che combattono i controlli come di freno e di impaccio all'amministrazione: ma questa macchina giudiziaria che si vorrebbe costituire con un regolare funzionamento non arresterebbe tutti i momenti la vita dello Stato, e non sarebbe di freno e d'impaccio più che qualunque altro controllo? Eppoi in molti casi si potrebbe avere il coraggio di condannare un ministro che può aver errato in buonissima fede ed essere andato contro la legge solo per averla male interpretata?

E l'organo dell'accusa, che par dovrebbe essere una delle due Camere, o magari tutt'e due, non potrebbe mostrarsi troppo parziale in un senso o nell'altro per ragioni politiche? e se si vuol togliere l'accusa alle due Camere, a chi si darà questo ponderoso ufficio? A tutti questi problemi sfuggono facilmente i teorici della responsabilità, non occupandosene; ma se si vuol fondare positivamente lo studio del diritto pubblico, non bisogna perdersi in astrazioni che non trovano poi un'applicazione pratica possibile. « La responsabilità ministeriale, defini-

sce lo *Stein* (citato da Cardon, Il Governo nella mon. Costituz. p. 187), «è l'insieme dei principii e delle regole fondamentali destinate a ristabilire l'accordo fra le ordinanze ministeriali e le leggi vigenti»: questi principii e queste regole avranno in tanto più valore, in quanto tenderanno a prevenire siffatte discordanze, o a toglierle di mezzo fin dal loro nascere. Alla responsabilità civile e penale dei ministri, come degli altri funzionari, si può ricorrere quando altro rimedio non si trovi, ma non si deve abusare di questo supremo rimedio, e bisogna prevenir piuttosto il male che cercare poi di ripararlo o punirne gli autori. Se un efficace sistema di controllo è necessario a prevenire le infrazioni del diritto privato, se a nessuno salta in mente di lasciar liberi i cittadini di commettere delitti di ogni sorta, salvo poi ritenerli responsabili, e invece il criterio di prevenzione va sempre facendosi più strada in questo campo, tanto maggiore sarà la necessità di controlli, di freni preventivi nel diritto pubblico, dove i danni sono per la natura loro così rilevanti e così gravi che per quanto indirettamente colpiscono tutti i componenti lo Stato, e per quanto alla gran maggioranza del popolo sembrano lievi ed irrisori, sono tali da poter condurre talvolta alla rovina economica o politica dello Stato. Sulla necessità di questi controlli hanno taciuto finora gli scrittori, o hanno sorvolato: comincia ora, per opera della dottrina tedesca, un qualche studio in proposito; ma è certamente sull'efficacia e sulla saldezza dei controlli che si fonderà l'evoluzione dello Stato moderno, è da essi che trarrà nuova vita e nuova forza. Ritornando al controllo per le offese alla collettività da parte degli organi direttivi, unico controllo possibilmente efficace su questo punto sembra un forte e serio controllo preventivo, che, seguendo passo passo il Governo nel compimento dei suoi atti ed esaminando i suoi ordini prima che vengano posti in esecuzione, impedisca il corso di quegli atti che sono contrari al diritto della comunità. L'ufficio, se appar quasi nuovo nella storia ed anche negli ordinamenti moderni,

(gli esempi accennati hanno poco o nessun valore teoricamente, e del controllo della Corte dei Conti in Italia accenneremo altrove la vera importanza teorica) non è sconosciuto alla tutela del diritto. Senza parlare del controllo preventivo in materia di finanza di cui ci occuperemo in seguito, un controllo preventivo di questo genere si ha nel potere di *polizia* che riguarda pur la tutela dei diritti della collettività e talvolta anche dei diritti privati, contro le offese che possono essere fatte dai componenti la comunità. Tutti i regolamenti, gli ordini di *polizia* e il sistema delle contravvenzioni non mirano che a costituire un'impedimento insuperabile a certe infrazioni, che avvenendo potrebbero cagionare danni molto gravi e forse irreparabili, e nessuno pensa di dire che i cittadini non sono liberi perchè nei regolamenti di polizia trovano un limite alla loro attività, in quanto questa potrebbe riuscir di danno agli altri; mentre scrittori anche autorevoli credono che il governo perda tutta la sua libertà e indipendenza solo perchè si istituiscono controlli che lo rattengano entro i limiti della legalità. Si ha timore che questi controlli arrestino la vita dello stato ed acquistando troppa autorità, possano contrapporsi capricciosamente al governo ed impedirne la libera azione. È il caso di ricordare qui un aneddoto raccontato dal Bähr. Un tale ad un amico che lo complimentava per la prosperità della sua famiglia, delle sue tenute, per la sua fortuna, esclamava rispondendo con melanconica enfasi: « eppure tutto questo non è mio, perchè domani tutto mi può essere tolto da una sentenza del giudice che attribuisca i miei beni ad un altro, annulli il mio matrimonio, neghi la mia autorità paterna. »

Costui sarebbe dagli alienisti giudicato un *bel caso* di pazzia: eppure vari scrittori fanno ragionamento di questo genere quando si tratta di sottoporre l'Amministrazione a' controlli che impediscano gli atti illegittimi. Si grida all'invasione dei poteri, alla mancanza di indipen-

pendenza e di libertà, quasi che la libertà consistesse nella mancanza di limiti e nella possibilità di arbitri, e par che si dia al giudice chiamato a controllare le violazioni dei limiti posti, una tale autorità da rendere l'amministrazione impotente, incapace a far nulla. Si ha paura che il giudice si diverta ad arrestare l'azione amministrativa a capriccio, come quel tale nell'aneddoto citato aveva timore che i giudici si divertissero a sconvolgere la sua tranquilla esistenza, e d'altra parte non si pensa neppure che i diritti della collettività e dei cittadini devono essere ben tutelati, e che la loro tutela deve prevalere su qualunque altra considerazione e su qualunque altro inconveniente.

Alcuni scrittori tedeschi, tra i quali lo Stahl, pure riconoscendo l'imperio supremo della legge, non vogliono alcun controllo sugli atti amministrativi, neppure il posteriore giudiziario, perchè credono bastanti i freni morali. « La paura del male, dice lo Stahl, che s'è per compiere, e del giudizio degli uomini imparziali è l'ultimo fondamento di tutte le istituzioni sociali, ed in tutto si deve alla fine star tranquilli nella fiducia che quegli che ha il potere non azzarderà l'estremo passo, e che, se vi si arrischia, non oltrepasserà lo scoglio dell'opinione pubblica. La Costituzione non deve avere altro scopo se non che il re non oltrepassi la legge senza che questo e in lui e nel popolo pervenga a coscienza precisa ed al pubblico giudizio. Ciò lo tratterà o altrimenti la sua forza sarà indebolita. All'incontro un'istituzione che gli rendesse impossibile meccanicamente di valicare quel limite e quindi stabilisse una forza che subito coattivamente lo riconducesse al confine suo proprio non deve nè può esistere » (1). Tuttociò sta bene, ma trova un'enorme obiezione nella pratica di tutti i giorni. Quante violazioni

(1) V. Stahl, *Rechts und Staatslehre*. Parte II pag. 256.

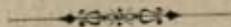
di legge non si vedono commettere ad ogni istante senza che la coscienza pubblica se ne dia neppur per intesa! Quante volte il governo non viola i diritti della collettività, calpesta i diritti privati e politici dei cittadini senza che non solo la coscienza pubblica se ne occupi e si opponga all'arbitrio, ma senza che essa avverta neppure l'offesa compiuta! E se ciò accade per molte violazioni di legge che hanno una certa gravità, che cosa dovremmo dire di quelle piccole violazioni di legge che il governo può commettere continuamente e che rimangono sconosciute anche alle autorità politiche le quali hanno per ufficio di sorvegliare l'amministrazione? Si aggiunga ancora che certe violazioni di legge non appaiono molte volte pur meritevoli di biasimo alla coscienza pubblica e tali sono appunto le offese al diritto subiettivo della comunità: poic'è, e per il poco adattamento del popolo ai governi liberi e per le idee individualistiche dominanti dalla rivoluzione francese, l'interesse della comunità o dello stato appare generalmente in contrapposto o per lo meno affatto estraneo all'interesse dei singoli individui. Non c'è bisogno di citare esempi frequentissimi per dimostrare questo fatto: basta accennare al pregiudizio popolare che rubare allo stato non è un furto. Vi ha di più; raramente il governo calpesta la legge riconoscendo di violarla: spesso invece la calpesta falsandone l'interpretazione o nascondendo la violazione sotto le gravi ragioni di opportunità e di convenienza. Parlare di freni morali, è pura metafisica, è astrazione completa dalla realtà della vita, come quella di coloro che immaginano possibile una società armonicamente cooperante a scopi comuni senza stato e un diritto senza coazione. Per tutelare efficacemente il diritto è necessario un controllo, una giurisdizione, e questa si può trovare nel caso in esame in una magistratura che decida preventivamente della legittimità degli atti del governo. Il Bähr che tanto valorosamente sostiene la necessità di una giurisdizione sugli atti amministrativi per

raggiungere l'ideale dello stato giuridico, accennando al controllo sulle offese alla collettività come insieme, o sulle violazioni del diritto obiettivo, vorrebbe che le questioni di tal genere fossero portate innanzi a un tribunale speciale di diritto pubblico, e che il diritto d'accusa competesse a ciascuna delle due Camere. Per quanto si ammira il dotto scrittore tedesco e la sua opera magistrale, non è possibile consentire in queste conclusioni, che ricondurrebbero all'attuazione della responsabilità ministeriale. Il sistema proposto dal Bähr riunisce gl'inconvenienti dei due sistemi del controllo parlamentare e della responsabilità ministeriale. Dovendo spettare il diritto d'accusa a ciascuna delle due Camere, sarebbe in facoltà di esse di lasciar passare o no le violazioni del diritto commesse dai Ministri, e si avrebbe anche qui un perturbamento prodotto dalla ragione politica: di più molte violazioni passerebbero inosservate per la poca attitudine, già notata, del Parlamento a questi esami minuziosi di carattere giuridico. Accadrebbe poi naturalmente che per le infrazioni di poca importanza apparente, che sono quelle che si verificano ordinariamente, non si penserebbe neppure a promuovere un giudizio così grave, tanto meno di quel che si pensi ora a dare per simili fatti un voto di sfiducia o di biasimo. Il controllo poi proposto dal Bähr sarebbe posteriore, cioè verrebbe dopo l'esecuzione dell'atto; e si potrebbero ripetere qui le obiezioni già fatte riguardo al controllo posteriore. Il controllo verrebbe quando l'atto ha prodotto già i suoi effetti, almeno in parte, ed il tribunale non potrebbe rendere nullo ciò ch'è avvenuto; se con l'atto i terzi hanno acquistato diritti patrimoniali bisognerebbe rispettarli o concedere un'indennità, perchè essi hanno trattato in buona fede con quelli che lo stato rappresentavano. Nè sarà molto facile rivalersi contro i ministri, giacchè si notò che non sarebbe sempre possibile, anzi sarebbe spesso difficile per la natura e l'entità dei danni, un'azione di risarcimento, a meno di non

accettare l'idea non troppo pratica del Montcloux (1) di obbligare i Ministri a dare cauzione, il che renderebbe molto difficile la scelta e costituirebbe ai ricchi una posizione troppo privilegiata. Eguali obiezioni si potrebbero fare alla proposta del De Gioannis che vorrebbe costituita un'ipoteca sui beni dei ministri: o i beni dovrebbero esistere in quantità sufficiente per garentire dai possibili danni, e si ritorna al privilegio e alla difficoltà della scelta; o non sarebbe necessario che esistessero, ed allora l'ipoteca diverrebbe il più delle volte inutile.

(continua)

C. Cagli



(1) V. Batbie, *Traité de droit administratif* T. VII.

Del Controllo preventivo costituzionale

ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI

(Continuaz. v. num. precedente)

Posto da parte ogni altro sistema, per assicurare l'osservanza dei diritti subiettivi della collettività, unico controllo possibile appare un controllo preventivo su tutti gli atti del governo, un controllo semplice e spedito che non ritardi l'azione amministrativa e nello stesso tempo non lasci passare in alcun modo le illegalità e gli arbitri. Questo controllo nello stesso tempo che assicura il rispetto dei diritti subiettivi della comunità, assicurerebbe anche preventivamente il rispetto dei diritti dei singoli da parte degli organi direttivi e preserverebbe in gran parte dall'inconveniente notato che violazioni di diritti privati da parte del governo rimangono senza difesa per l'ignoranza e la sfiducia degli interessati: si avrebbe cioè con esso anche la tutela di quelle offese al diritto della comunità che si risolvono in offese a diritti privati o politici di singoli individui, tutela completata poi e rafforzata dal controllo posteriore giudiziario.

Al controllo preventivo si muovono parecchie obiezioni ad alcune delle quali si è già accennato e risposto: esamineremo ora alcune delle altre.—Si dice che un controllo preventivo al di fuori dell'amministrazione è di freno e di impaccio all'amministrazione stessa e porta grave indugio alla sua azione (1). A parte le esagerazioni

(1) V. Saverio Scolari — Principii di Diritto amministrativo p. 354 e segg.

gia combattute, per cui si teme che il controllo preventivo possa arrestare a capriccio l'azione del governo, anche queste complicazioni e indugi di cui il controllo sarebbe causa non sembrano sussistere seriamente. Il Rattazzi nella relazione della legge del 59 (1) diceva: « Non pochi uomini competenti credono che ogni controllo preventivo separato od indipendente possa impedire l'amministrazione nel suo andamento. Ma quando l'esperienza non ci dà argomenti di paventare questo danno e quando è così viva la memoria del bene che quest'istituzione ha fatto al nostro paese, che le deve forse in gran parte la regolarità dei suoi uffizi pubblici e la moralità dei suoi impiegati, i ministri di V. M. non possono certamente proporre l'abolizione di un pubblico istituto che sorveglia e contiene l'amministrazione, ma hanno dovuto piuttosto avvisare a costituirlo più forte ed autorevole. » E come il Rattazzi, hanno affermato ciò uomini di Stato eminenti che avevano diretto la pubblica amministrazione, e ai quali però doveva essere noto se il controllo riusciva ad essa veramente d'impaccio. Posto anche che il controllo fosse causa d'indugi, ripetiamo ancora che è sempre meglio togliere un po' di speditezza all'azione del governo che lasciar sussistere infinite illegalità ed arbitri. Ma esaminando la questione un po' più praticamente, in che cosa dovrebbero consistere questi indugi e queste complicazioni? L'atto amministrativo che si vuol porre in esecuzione dovrà andare dal Ministero all'ufficio di controllo perchè ne esamini la legalità; se l'atto è legale potrà dopo un giorno o due essere prontamente eseguito, perchè, e l'esempio italiano ce lo conferma, l'esame di un atto, quando specialmente se ne adduca l'urgenza, si può compiere prontamente anche nel giorno stesso

(1) Relazione alla legge del 59 per l'Istituzione della Corte dei Conti.

in cui è emanato: (1) può dirsi questo un ostacolo serio alla speditezza amministrativa? Quest'ostacolo si è trovato piuttosto fantasticando, che osservando seriamente i fatti, giacchè par quasi assurdo che tutti gli inconvenienti del controllo preventivo si facciano consistere nel passaggio dell'atto dal Ministero all'ufficio di controllo e viceversa. O piuttosto adducendo quest'inconveniente si è avuto di mira gli atti illegali, e si è pensato al caso in cui il governo volesse andar contro la legge: si è temuto, senza avere il coraggio di confessarlo, che il controllo venisse ad impedire l'effettuazione dei provvedimenti contrari al diritto ma dal governo creduti opportuni, ed allora non è il caso neppur di discutere: sempre meglio che il diritto sia tutelato nella sua integrità, quand'anche per far ciò si debba tralasciare qualche provvedimento opportuno, che avere centinaia d'illegalità ed arbitri per un provvedimento opportuno cui si vuole ad ogni costo dar corso; le tante illegalità e i tanti arbitri impediti compenseranno ad usura il danno. Accenneremo altrove il rimedio pei casi di suprema urgenza e necessità.

Si obietta ancora contro il controllo preventivo che essa diminuisce la responsabilità ministeriale. Per quanto ripetuta da illustri scrittori (2) l'obbiezione non appare meno infondata. Generalmente dai sostenitori del controllo preventivo si risponde citando l'art. 15 della legge 14 agosto 62—che dice: « La responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte »; ma non sembra

(1) La Corte dei Conti Italiana che, come si vedrà, esercita questo controllo preventivo, ha registrato diversi decreti, anche con riserva, nello stesso giorno in cui erano stati emanati; così i decreti di Stato d'assedio, riguardanti la circolazione ec. V. Elenchi delle registrazioni con riserva del 1894.

(2) V. Scolari -- op. cit. -- Noccolosi — La Corte dei Conti. Pisa 1878.

questa una risposta molto soddisfacente, tanto più che gravi obiezioni si potrebbero anche fare a quest'articolo 15. Si potrebbe piuttosto osservare che non si comprende bene questa necessità imperiosa di addossare ai ministri una responsabilità quanto più grave sia possibile, specialmente poi quando in pratica tutto si riduce a grandi frasi senza effetto. Il combattere ogni controllo preventivo come recante una diminuzione di responsabilità par quasi un voler provocare il male per la soddisfazione molto platonica di punirne gli autori, fa nascere l'idea che si vogliono esporre i ministri alle tentazioni e alla possibilità di peccare per il piacere di tenerli poi responsabili: idea che avrà forse addentellati nei concetti biblici, ma non ha troppo serio fondamento nella pratica e nella osservazione positiva. Ma non è meglio impedire un delitto, un' illegalità, un' arbitrio, che doversi fondare sulla responsabilità di chi l'ha commesso per ripararlo? Anche qui si gira forse intorno ad un' equivoco: probabilmente parlandosi di responsabilità si vuol intendere la responsabilità che spetta ai ministri per la direzione della cosa pubblica, per l'ufficio loro affidato: ma questa responsabilità è del tutto diversa da quella che incombe ai ministri per violazioni di legge, e togliendo o diminuendo la responsabilità per queste violazioni, non si viene in nessun modo a togliere o diminuire la responsabilità spettante ai ministri per la buona o cattiva amministrazione, per l'uso del potere discrezionale (1). E in questo senso probabilmente va inteso

(1) Il Casanova nelle sue Lezioni di diritto costituzionale (Firenze, 1875) afferma che nella responsabilità ministeriale non sono compresi gli atti illegali, ma solo il cattivo uso del potere legale, e, cita l'esempio dell'Inghilterra dove il ministro che viola l'*habeas corpus*, quando esso non è sospeso, è giudicabile dai tribunali ordinari, ma se lo viola, quando è sospeso, esso esercita un potere legale, del cui uso è responsabile innanzi al Parlamento.

V. Casanova op. cit. V. il p. 366 e segg.

l'art. 15 sopracitato, perchè non sembrerebbe altrimenti logico che si dovesse tener responsabile in ogni caso il ministro di un' illegalità, quando questa illegalità dall' approvazione del magistrato di controllo abbia ricevuto tutta l'apparenza legale. — La responsabilità dei ministri per violazione di legge viene certo diminuita dal fatto che le violazioni non furono ritenute tali dal controllo; c'è per lo meno una presunzione di buona fede, che deve sussistere fino a prova contraria: rimane in qualunque caso al governo la responsabilità per l'inopportunità amministrativa dell'atto, per il cattivo uso del potere discrezionale, e questa non è per nulla diminuita dal controllo preventivo che ha solo carattere di legittimità. — Bene osservava a proposito appunto di questo controllo il Bäer (1) che coteste garanzie sono anzi più desiderevoli dall'amministrazione che da altri perchè pongono in salvo fino a un certo punto la sua responsabilità.

Un'altra obbiezione è mossa dallo Scolari al controllo preventivo: si dice che esso è contrario alla separazione e all'indipendenza dei poteri e limita e invade l'azione governativa, e l'obbiezione è in diverso modo ripetuta dal Niccolosi (2). Ancor qui si risente l'influsso di certe teorie metafisiche, che hanno immaginato lo Stato una macchina composta di tante parti tra cui ogni minimo contatto deve essere assolutamente proibito: qualche cosa di così aereo, che nella realtà poi non trova nessun possibile fondamento. Pur ammettendo tutti i concetti teorici che si vogliono porre innanzi per combattere il controllo preventivo, agli scrittori sopra accennati si può senz'altro ritorcere l'obbiezione che essi fanno. Se si lascia il governo libero di attuare qualunque provvedimento

(1) V. Bäer. Del Riordinamento della amministrazione dello Stato in Italia Torino 1865, pag. 78.

(2) V. Niccolosi. La Corte dei Conti. Pisa 1878 p. 74 e passim.

arbitrario e contrario al diritto, si ha egualmente un'invasione del potere governativo nel campo assegnato al legislativo: si ha una limitazione nell'azione degli organi legislativi che soli dovevano avere autorità di mutare il diritto nazionale. Si riparerà anche, se si vuole, a questa violazione coll'applicare la responsabilità dei ministri; l'invasione e la limitazione saranno sempre avvenute, e l'equilibrio della macchina dello Stato così ben ordinato sarà scosso. Ma parlare ancora di separazione dei poteri come la accennavano Locke e Montesquieu non è più ammissibile. Nessuno scrittore autorevole di diritto pubblico segue più oggi queste astrazioni del genio rivoluzionario francese, e se il concetto in qualche parte può accogliersi, non è certo nella divisione meccanica dei vari organi e nella mancanza assoluta di contatti. (1) Quanto all'indipendenza del potere governativo, sono i primi a negarla gli oppositori del controllo preventivo, ammettendo poi il sindacato posteriore del Parlamento senza alcun limite, mentre non pare affatto vero che il controllo preventivo sia contrario ad un'indipendenza ben intesa del governo e costituisca un'invasione nell'azione governativa. Il controllo è posto al di fuori del

(1) L'expression usuelle, séparation 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 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.

V. Bluntschli. — Théorie Générale de L'État. pag. 444.

La divisione dei poteri deve essere tale che ogni funzione di governo si compia senza che la libertà corra rischio di esser colpita, in altri termini ciascun potere deve operare senza che uno solo dei diritti garantiti sia accessibile da lui.

V. Hello Op. cit. Vol. II pag. 2.

limite in cui il potere del governo cessa, e poichè il governo ha per limite la legge, il controllo ha per ufficio di constatare che il limite non fu sorpassato: non c'è però invasione del controllo nell'azione governativa, giacchè il campo riservato a quest'azione resta assolutamente fuori del controllo. Ed è assurdo dire che si menomi la indipendenza dell'amministrazione, perchè le si impedisce di fare ciò che la legge proibisce che faccia: sarebbe lo stesso dire che un privato non è indipendente, perchè se gli salta in testa a mò d'esempio, di derubare qualche ricco palazzo, corre pericolo di incappare negli agenti della pubblica forza che lo conducono a riflettere sulla relatività di tutti i concetti umani e sull'elasticità di certi termini troppo e non sempre a proposito adoperati. Quando seriamente si volesse combattere il controllo preventivo con questi ragionamenti, bisognerebbe cominciar dal sostenere che il governo non è limitato nella sua sfera d'azione dalla legge, al che nessun scrittore ha osato giungere; ma ammesso il limite, sembra assurdo parlare di invasione e di poca indipendenza sol perchè si vuole che tale limite sia mantenuto.

Ancora altre obiezioni si fanno specialmente riguardanti l'efficacia pratica e l'ordinamento del controllo, ma di esse ci occuperemo in seguito.

B) Del controllo preventivo finanziario.

Si è già detto che per controllo finanziario s'intende qui il controllo che è destinato ad assicurare la osservanza del bilancio: cerchiamo ora di spiegar meglio il carattere e l'origine storica di questo controllo, per poter più facilmente giungere ad una dimostrazione teorica e razionale della sua utilità.

Nella ricerca che intraprenderemo si avrà ancora una riprova dell'esattezza della distinzione posta fin da

principio : in quanto che si vedrà che tale controllo, sotto forme molto diverse e in ben diversi limiti, esisteva nei vari Stati ed esiste tuttora allo scopo che noi gli abbiamo assegnato.

Ogni Stato per soddisfare ai fini della sua esistenza ha bisogno di fare delle *spese* : e a sopperire alle *spese*, lo stato deve provvedere con *entrate* che, per non accennare a fonti antiche e non più adoperate o a fonti minori, consistono oggi quasi interamente in imposte o tributi. — Il diritto del popolo di concedere tributi fu una delle più antiche rivendicazioni della libertà, fu un principio riconosciuto astrattamente da tempi remotissimi anche in regimi di dispotismo. È noto ormai che la concessione dei tributi era il mezzo col quale il popolo inglese limitava le tendenze dispotiche ed assolute degli antichi monarchi come già il popolo romano si serviva per le sue rivendicazioni delle secessioni, e del rifiuto di arruolarsi nell'esercito. (1) L'approvazione delle tasse nella sua costante connessione coi reclami era così efficace che raramente fallì che una proposta in così buona compagnia fosse accolta (Delolme) (?). In Inghilterra il riconoscimento del diritto del popolo nel concedere tributi rimonta fino al 1215, alla Magna Charta, ed è confermata da statuti posteriori: nondimeno si hanno sotto i Tudor e sotto gli Stuarts tentativi per sopprimere questo importante diritto, ed è solo nel Bill dei diritti dopo la grande rivoluzione (1688) che si stabilì definitivamente che « d'ora in poi nessun uomo sarà costretto a fare veruno dono, prestito o benevolenza, nè a pagare alcuna tassa, senza il comune consenso espresso mediante legge del Parlamento (3). (Bill. of. rights — Guillaume et Marie

(1) V. Stuart Mill. La libertà — nella biblioteca del Brunialti Vol. VI. Cap. 14.

(V. Gneist. — op. cit.

(3) V. Macaulay. — Essais sur l'histoire de l'Angleterre. — Erskine May. — Histoire de la Constitution de l'Angleterre (edi-

Session 2 Ch. 2. V. anche Franqueville *Le Gouvern et le Parlement Britanicques*. — V. 3^o p. 453). E mentre prima esistevano ancora eccezioni, ammesse anche dalla Magna Charta, e abusi, l'atto di Prammatica stabili che il levar denaro per l'uso della Corona per falsi pretesti o per prerogativa senza concessione del Parlamento, o per tempo e modo diverso da quello stabilito, è illegale. » Egualmente in Francia fin dai tempi di Filippo il Bello al principio del secolo XIV (1) era affermato il principio che le contribuzioni dovevano votarsi dal popolo, giacchè quel re convocò gli Stati generali per far approvare più facilmente delle tasse: ma è necessario constatare che il principio affermato nella coscienza pubblica rimase il più delle volte misconosciuto nel fatto. Re e sudditi erano d'accordo nell'affermare questi diritti del popolo, e lo storico Comines ministro e confidente di Luigi XI scriveva ancora queste celebri linee: « Y a-t-il Roi, ni Seigneur sur terre, qui ait pouvoir de mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui le doivent payer, si non par tyrannie, et violence? » (V. Stourm op. cit. pag. 30); gli Stati generali nelle poche volte in cui si adunarono, fino al 1614, affermano spesso il loro diritto, e il buon Fenelon, sotto Luigi XIV, il rappresentante più perfetto dell'assolutismo, ricorda al Delfino parlando dei doveri del Monarca anche il diritto dei sudditi a votare le imposte: ma gli stati generali si radunarono solo in pochi casi eccezionali e non sempre per votar sussidi, e dal 1614 in poi cessati di radunarsi gli Stati generali, non ci fu più neppur l'apparenza di consenso all'imposizione dei tributi, poichè tale non può ritenersi la formalità delle registrazioni dei Parlamenti che erano di nomina so-

zione francese). — Minguzzi. La guarentigia costituzionale per la legalità delle spese.

V. Todd — Il governo parlamentare in Inghilterra, nella biblioteca del Brunialti Vol. III. pag. 421.

(1) V. R. Stourm — *Le Budget*, Paris 1891 cap. II.

vana. I filosofi precursori della Rivoluzione, Rousseau, Montesquieu, Condorcet, ecc. considerano come verità fondamentale questo diritto della nazione, sicchè può dirsi che la tradizione su questo punto non rimase interrotta, e solo è mancata l'applicazione del principio. Quando si radunò nel 1789 l'assemblea nazionale il principio che pel voto delle imposte doveva essere necessario il consenso della nazione si trovò impresso nella coscienza universale, affermato in tutti i memoriali presentati all'Assemblea, e facilmente però questa nel primo mese dei suoi lavori potè formulare un testo di legge chiaro e preciso (17 Giugno 1789). Nell'art. 14 della dichiarazione dei diritti del 1791 il principio fu poi così riconfermato: « I cittadini hanno diritto a constatare direttamente o per mezzo dei loro rappresentanti la necessità della contribuzione pubblica, di consentirla liberamente, di sorvegliarne l'impiego, di determinarne l'entità, l'ordinamento, la riscossione e la durata. »

Il riconoscimento del diritto del popolo a votar le imposte si ha anche in altri Stati. Nei paesi Bassi Austriaci gli abitanti godevano del diritto di non pagare altra imposta generale che quella a cui gli Stati avevano dato il loro consenso preventivo: nel paese di Liegi gli Stati avevano un principio analogo, e soprattutto nei Paesi Bassi cattolici questo diritto era reclamato e mantenuto con un rigore inflessibile, e il rifiuto di sussidii era impiegato per punire il principe di restar sordo alle domande dei suoi sudditi. (1) (Art. 20 del trattato 15 Marzo 1577 tra i deputati del principe di Parma e le provincie vallone; rescrittione 19 Aprile 1787).

Anche negli antichi Stati Italiani si trova il riconoscimento di questo diritto del popolo.

In Piemonte esistevano gli Stati generali distinti in tre ordini, clero, feudatari, comuni; scopo della loro convocazione era di ottenere pel principe un donativo

(1) V. Thonissen. La Constitution Belge — pag. 351 e segg.

in denaro (1) Furono per desuetudine aboliti da Emanuele Filiberto, e la ragione che ne dà Giovanni Correro ambasciatore veneto alla Corte di Savoia (1573) mostra la loro antica importanza, « Delle cose che Sua Eccellenza intende o vuole, ne delibera a sua voglia, e per dimostrazione di questa sua potestà che intende sia assoluta, dico che non ha voluto tenere li tre stati del suo paese, come l'obbligano le convenzioni antiche della casa di Savoia con gli suoi confederati osservate sotto ciascun altro principe passato. E di questo ne intesi io da Sua Eccellenza che la causa era per ciò che sempre vogliono aver quelli più dal principe di che gli danno ».

Nell'isola di Sicilia, si ha uno svolgimento Costituzionale molto simile a quello della monarchia inglese, ma rimasto agli inizi. Il Parlamento composto di tre bracci, baronale, ecclesiastico, e demaniale aveva solo il diritto di concedere sussidii, e nel 1810 approvando il piano finanziario dell'abate Balsamo il Parlamento si arrogava il diritto di ripartire, determinare i tributi e conoscere dell'impiego, resistendo alle pretese di re Ferdinando che voleva disconoscere i diritti e modificarne le proposte a suo piacimento (2).

Nella costituzione Siciliana del 1812 modellata sull'inglese, le prerogative del Parlamento in materia finanziaria furono assai aumentate, ma dopo il 1815, riunita definitivamente la Sicilia a Napoli, caddero con l'autonomia Siciliana anche le prerogative costituzionali del Parlamento. — La concessione delle imposte riconosciuta come diritto della nazione non era però intesa allora se non come una specie di conseguenza del diritto di proprietà: il concetto antico consisteva in questo, che le donazioni ed i sussidii al re dovevano essere ac-

(1) V. Sclopis. — Storia della Legislazione Italiana Vol. III, Sclopis. — Saggio storico degli Stati generali e d'altre istituzioni politiche del Piemonte e della Savoia.

(2) V. Sclopis. — Storia della Legisl. It. Vol. V.

consentiti da coloro che li pagavano. Si trattava di una reazione contro le pretese dispotiche della Sovranità, non di un riconoscimento dei diritti della nazione di partecipare a questa sovranità. Il popolo si difendeva contro gli abusi, ma non pensava neppur lontanamente che la sovranità tutta non risiedesse nel Monarca, tant'è vero che i sussidii erano accordati al monarca personalmente, come una specie di lista civile, e ciò forse spiega il lungo tempo che scorse prima che le nazioni gelose del loro diritto di concedere denari, si ingerissero dell'impiego che se ne faceva.

Solo collo svolgersi dell'idea di libertà e col sorgere dello Stato costituzionale si comincia a controllare l'impiego dei fondi accordati, quando cioè per progresso dei tempi si viene a stabilire il principio che i sussidii sono concessi non per i bisogni del sovrano, ma per i bisogni della vita dello Stato, succedendo alla formula « Lo stato è il re » l'altra che il re è solo il Capo e il rappresentante esterno dello Stato. La storia del controllo del denaro pubblico, ben dice lo Stuart Mill, per quanto riguarda il modo di accordarlo, di specificarlo e di spenderlo può considerarsi come un continuo indicatore dello sviluppo della libertà inglese; (1) ma più specialmente la storia del controllo sulla spesa si potrebbe ritenere come indice dello svolgimento del governo costituzionale. L'accordo dei sussidii è il mezzo, il controllo sulle spese è il modo con cui lo Stato costituzionale si svolge. La pratica di *appropriare* i sussidii concessi alla Corona a distinti e speciali usi venne per la prima volta introdotta nel lungo Parlamento 1661-1679 (2) e lo Gneist anzi fissa il principio di quest'uso nell'anno 1666: (3) ma ci furono anche qui lotte e interruzioni. La Camera che sedette nel 1685 non solo aumentò il reddito della Corona, ma aprì un credito al

(1) V. Stuart Mill, op. cit. cap. 14.

(2) V. Todd, op. cit. pag. 40.

(3) V. Gneist, Il bilancio e la legge. Trad. Bonghi.

re senza applicare così i sussidii ai servizi, onde il Todd la chiama *indegna*. Il metodo di appropriazione divenne regolare dopo la Rivoluzione del 1688: e nel bill dei *sussidii* (inedito) del 1689, 9 dicembre fu per la prima volta regolata l'erogazione di certe somme assegnate alla marina militare mediante estese clausole di appropriazione, che comminavano determinate pene ai pubblici ufficiali che le avessero applicate a oggetti diversi da quelli per cui erano state assegnate. Al 1688 rimonta ancora la divisione della lista civile dal denaro pubblico, e nello stabilimento della lista civile come cosa a parte si scorge l'importanza del movimento costituzionale. « Fino ad allora, scrive Hume, non vi era stata alcuna distinzione tra i fondi destinati alla Corona e quelli consacrati al pubblico servizio; gli uni e gli altri erano a disposizione del sovrano. Si convenne di fissare delle rendite particolari per il mantenimento della casa del re e le spese convenienti alla dignità della Corona. Il resto dei denari pubblici doveva essere impiegato sotto l'ispirazione del Parlamento ». Da allora si svolgono in Inghilterra quelli che ormai sono principii indiscussi del moderno bilancio o *budget*.

In Francia nel 1789, tra i memoriali presentati all'Assemblea nazionale ce ne sono pochissimi i quali accennino al controllo da esercitarsi dai rappresentanti del paese sulle spese pubbliche, e parecchi invece propongono chiaramente di rimettersi su questo punto alle decisioni del sovrano. (1)

L'assemblea sprovvista di precedenti manifestò nei suoi atti l'imperfezione delle idee che le servivano di guida. Notevole è la separazione della lista civile dagli altri fondi pubblici; ma non fu creato nè un bilancio regolare nè un ordinato controllo parlamentare. L'assemblea, e peggio poi ancora la Convenzione, si limitarono ad attribuirsi tutte le funzioni di governo e fecero del-

(1) Per più ampie notizie V. Stourm — op. cit.

l'amministrazione delle finanze una funzione del Parlamento esercitata da lui o da comitati da esso emananti o dipendenti. Dopo la Restaurazione il governo, approfittandosi del silenzio della Costituzione, volle negare alla Camera il diritto di controllare le spese, riconoscendole solo il diritto di votare le entrate: ma la Camera allora si accinse a rivendicare la prerogativa che non si voleva riconoscerle. In una relazione della Camera dei deputati sul bilancio del 1817, il Deputato Roy si pone la questione se il diritto del Parlamento debba limitarsi alla concessione dei sussidi e risponde che in mancanza della costituzione si può concludere così: « Le imposte ed i sussidi non sono stabiliti che per i bisogni dello Stato e per le sue necessità indispensabili. La conseguenza immediata di questo principio è che colui che ha il diritto di votare l'imposta ha necessariamente il diritto di esaminare se quest'imposta è domandata per le necessità dello Stato, di verificare queste necessità, di sorvegliare l'impiego dei fondi e di assicurarsi che *essi non sono stati distratti dalla destinazione per la quale solo sono stati accordati...* La vostra Commissione, finisce la relazione, ha unanimemente pensato che l'esame dei bisogni, e delle spese era il suo primo dovere. E per consacrare con più forza questo principio fondamentale la vostra Commissione ha voluto che si fossero fatte due relazioni distinte, una sulle spese e bisogni, l'altra sulle vie e i mezzi per provvedervi. » Questi principii furono poi sanzionati dalle leggi, e il controllo sulle spese applicate ai diversi servizi si perfeziona colla divisione del bilancio prima per ministeri, poi per sezioni, e infine per capitoli nel 1831. Oscillazioni e variazioni ci furono anche dopo, ma il diritto del Parlamento fu sempre mantenuto.

Così si è rapidamente veduto l'origine storica dei due principii fondamentali del governo costituzionale, il primo dei quali è sancito nell'art. 30 del nostro Statuto, mentre il secondo può ritenersi implicitamente accennato nell'articolo 10 che accenna ai bilanci e stabilisce la priorità della presentazione alla Camera dei Deputati. Una giu-

stificazione razionale di questi principii non sembra neppure necessaria; è conforme alle idee fondamentali dello Stato moderno che il votar le imposte sia un diritto della nazione, ed è conseguenza in parte di questo diritto il controllo delle spese per cui le imposte sono votate, mentre d'altra parte questo controllo può riannodarsi al controllo necessario per far restare il governo nei limiti fissati dalle norme, giacchè prescindendo sempre dalla questione se il bilancio possa considerarsi una legge, esso è pur sempre un limite immutabile fissato all'azione del potere governativo. (1) Conseguenza di questi due principii è nello Stato odierno la formazione e l'approvazione del bilancio, che può definirsi « un atto contenente l'approvazione preventiva delle entrate e delle spese pubbliche ». La virtualità del bilancio si svolge fra due termini, l'Assemblea e il governo, onde due funzioni, la legislazione e l'amministrazione, l'una che pone i limiti, segna le linee, prescrive le norme, l'altra che applica, svolge, feconda (2). Occuparci della formazione e dell'approvazione del bilancio non è nei limiti di questo scritto: sarà però opportuno accennare brevemente alcuni principii fondamentali, per poter meglio giudicare dell'utilità del controllo. Il

(1) Il Wagner nell'introduzione alla Scienza delle finanze (Bibliot. dell'Econ. Serie III Vol. X parte 2ª) acconna alla necessità d'un controllo di tal genere dal punto di vista della scienza delle finanze, e ne trova la ragione nel mancare nell'economia finanziaria la *misura ordinaria* con cui, nel sistema dell'economia privata si giudica della produttività tecnica, privata e per ultimo economica, la *misura cioè di una produttività continuamente remuneratrice*, controllo efficace per la produzione privata: a questa misura della produttività si deve sostituire un controllo finanziario indipendente mediante la rappresentanza nazionale, che rappresenta gli interessi delle popolazioni di contro al governo, e impedisce che la *potenza finanziaria* sia impiegata contro l'interesse dello Stato.

(2) Arcoleo. Il bilancio ed il sindacato parlamentare.

vrebbe condurre a una diminuzione continua delle facoltà discrezionali degli amministratori. Nella maggioranza però degli Stati moderni il bilancio è votato per capitoli. Che cosa è il capitolo? Una definizione esatta non sembra potersi dare; gli scrittori generalmente accennano ad un qualche cosa di intermedio fra l'articolo, che corrisponde veramente al servizio speciale, e la sezione che rappresenta un gruppo omogeneo di servizi, ma quel che è peggio poi nella pratica questi capitoli variano infinitamente e d'importanza e di carattere. Nel bilancio inglese del 1884-85 si aveva per esempio nella Classe IV, dei Civil Services un capitolo di 3, 016, 167, L. Sterline per l'istruzione pubblica mentre se ne avevano altri di 355 Sterl. di 2, 047 sterl. ecc. e nei servizi finanziari, nella sezione dell'Armata, un capitolo di 4,230,000 St; in tutto il bilancio si avevano 186 capitoli (1); i capitoli poi sono divisi in paragrafi e spiegati dettagliatamente, ma l'amministratore è solo obbligato dai limiti posti dal capitolo. In Francia il bilancio del 1892 conteneva quasi 850 capitoli la media sarebbe di 4 milioni di lire ma, nota opportunamente lo Stourm, la media si perde tra capitoli di 450 milioni, come quello per la rendita, di 126 milioni per la paga della fanteria, di 70 milioni per i forraggi ecc. e capitoli di mille franchi come quelli del ministero di agricoltura per lavori di strade e irrigazioni.

Per un controllo serio ed efficace dell'Amministrazione finanziaria sarebbe necessario una divisione molto più razionale forse che non sia l'odierna delle spese, e, se anche ad un maggior grado di specializzazione non si voglia giungere, il che forse è soltanto impedito dal cattivo funzionamento delle assemblee elettive, si dovrebbe cercare una specializzazione seriamente ordinata, che non permettesse eccessivi e troppo dannosi abusi della facoltà discrezionale.

(1) V. Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement Britanniques. Vol. III. pag. 493 e seg.

Discutere sulla specializzazione è ormai inutile: ragione della spesa è il servizio, e ragione dell'imposta è la spesa, queste sono le due prime parti di un sillogismo che deve portare alla conclusione cui ormai in pratica si è venuti che il Parlamento oltre concedere i tributi, deve esaminare e determinare gli scopi cui questi tributi sono destinati. Certamente la specializzazione più logica, più razionale secondo i principii indiscussi sopra esposti sarebbe che le spese dovessero essere divise secondo i servizi, e per ogni servizio dovrebbe essere destinata la somma da spendere: in altre parole si dovrebbe adottare la specializzazione per articoli: ma ad essa nell'ordinamento attuale degli stati costituzionali si oppongono difficoltà pratiche assai gravi da rendere inattuabile una tal divisione. Il capitolo comprende servizi correlativi e della stessa natura, ed è poi suddiviso in articoli secondo i diversi servizi, ma il Ministero è libero di muoversi dentro il limite del capitolo: come conseguenza di questa divisione sono poi assolutamente proibiti i trasporti di somme da un capitolo all'altro; è proibito cioè di spendere per un servizio il denaro destinato per un altro, quando questi due servizi non si trovino raggruppati nello stesso capitolo. E del pari consanguinea dei principii, esposti che il governo non possa sorpassare le somme assegnategli a meno di speciali circostanze. « Il preventivo, scrive l'on. Cambrey Digny, (1) serve a fissare i limiti dentro i quali il potere esecutivo è autorizzato dal Parlamento ad impegnare l'erario, è la nota delle facoltà che il potere legislativo accorda al potere esecutivo, perchè possa condurre e dirigere l'amministrazione durante un'esercizio. Il Ministro potrà spendere meno, ossia indebitare lo Stato per una somma minore ma non avrà facoltà di oltrepassare la cifra segnata nel bilancio. (1) Per alcune spese però non si può fare pre-

(1) V. Nuova Antologia, Serie I^a Vol. 20 p. 128.

(1) Il Royer Collard diceva nel 1822 alla Camera Francese:

visione esatta, quindi l'uso e la legge ammettono per i capitoli potersi sorpassare il limite. » A mantenere il governo nei limiti imposti dalla legge del bilancio occorrono seri controlli: e l'efficacia di questi controlli ha importanza grandissima nell'amministrazione finanziaria. « L'economia pubblica, scrive il Monteloux, (1) non consiste nella diminuzione di alcuni carichi, nè nella tesorerizzazione dei denari. Non è sempre alla diminuzione delle imposte che bisogna appigliarsi in un paese ricco: quel che più importa è di assicurare il buon impiego delle rendite. Una nazione che non paghi al governo tutto quel che può pagare, intenderebbe male i suoi interessi, ma un governo che facesse una falsa applicazione dei fondi confidati alle sue cure intenderebbe peggio ancora i suoi doveri. » — Il governo deve agire, — spendere i denari: spendere è governare: ma il Parlamento deve procurare che si faccia e si spenda bene, e perciò oltre segnare i limiti, le linee generali da seguirsi, deve procurare che il Governo non esca dai limiti e dalle linee fissate alla sua azione. A ciò non può bastare il solo controllo parlamentare per ragioni anche altrove accennate: occorrono controlli più penetranti, più minuziosi che possano continuamente esaminare l'andamento dell'amministrazione. Ma prima di accennare a questi controlli non sarà inutile accennare al come si svolge l'azione governativa in rapporto alla finanza. Il servizio della spesa

« L'allegazione di un servizio importa la supposizione che un tal servizio sarà fatto, ma quel tale non un altro; così i servizi come sono esposti sono le ragioni, la causa le condizioni dei voti successivi della Corona, e la reciprocità di queste due cose, i servizi ed il denaro forma un vero contratto che obbliga il Governo verso la Camera e la Nazione.. Se non si adempie a questo impegno, i voti sono nulli di diritto le imposte non furono consentite nel rigore dei principii, vi ha concussioni.

V. Areoleo op. cit.

(1) V. Monteloux-De la c.mptabilité publique en France.

dà occasione a tre ordini distinti di operazioni: 1° *Impegno* o creazione di un debito a carico dello Stato; 2° *ordine di pagamento*, o liberazione in primo grado dello Stato mediante ordini sul pubblico tesoro; 3° *pagamento degli ordini* o liberazione definitiva. Questo servizio è eseguito da un duplice ordine di funzionarii, cioè da ordinatori e da contabili. Gli ordinatori principali sono i ministri, gli ordinatori secondari non sono che delegati dei ministri. L'ordine di pagamento è diretto se emana dal ministro direttamente, è indiretto se proviene da un'ordine di delegazione dato dal ministro ad un funzionario inferiore — (mandati a disposizione, e mandati di anticipazione, nella nostra legge di contabilità. V. art. 47 e segg. legge 84). L'ordine di pagamento è preceduto dalla liquidazione: cioè dalla determinazione amministrativa dell'ammontare del debito dello Stato rispetto a ciascuno dei suoi creditori, dopo esame dei documenti giustificativi. Il controllo può esercitarsi nei vari momenti per cui passa la spesa, e per scopi diversi; a seconda appunto dei momenti in cui si esercitano e dei fini a cui tendono il Wagner (1) distingue tre specie di controlli.

Il controllo contabile riguarda i cassieri come organi di conteggio, ricerca l'esattezza dei conti, la concordanza loro cogli ordini (mandati) impartiti e la razionalità della tenuta dei conti del sistema di contabilità.

Il controllo amministrativo, ricerca nell'organismo stesso amministrativo la concordanza degli ordini (mandati) impartiti colla legge, col bilancio e colle disposizioni regolamentari superiori e così sia la regolarità dell'esercizio del diritto finanziario d'ordinazione, sia la convenienza delle disposizioni prese al riguardo.

Il controllo amministrativo diventa *controllo di Stato* o politico nell'applicazione sua agli organi amministra-

(1) V. Wagner. Ordinamento dell'economia finanziaria e del credito pubblico. Nella biblioteca dell'economista Serie III^a Volume XIV pag. 402 e segg.

tivi o supremi responsabili in materia finanziaria, e così in particolare per il ministro delle finanze e pei ministri che con lui e accanto a lui sono responsabili, nella monarchia assoluta verso il capo dello Stato, nella monarchia costituzionale verso il Capo dello Stato e il Parlamento. Epperò nel controllo di Stato l'esame mira essenzialmente a riconoscere se il diritto di ordinazione sia stato esercitato nei termini segnati dalla legge, specialmente dalla legge del bilancio, e ricerca specialmente le deviazioni arbitrarie degli organi amministrativi responsabili supremi del bilancio, e quindi in particolare le spese fatte oltre la misura degli assegnamenti, i trasporti (vi-rements) illegali di fondi da un titolo di spesa ad un'altro ecc. — Il primo dunque di questi controlli riguarda il terzo momento della spesa, il pagamento, e riguarda esclusivamente i contabili; è il controllo più perfezionato negli ordinamenti moderni, e per la sua natura non dà luogo a inconvenienti gravi: d'altra parte esso è estraneo all'argomento di cui si vuol trattare. Egualmente si deve dire del controllo amministrativo che riguarda l'impegno e la confezione dei mandati, e ha efficacia specialmente per gli ordinatori secondarii, mentre per gli ordinatori principali ha solo un valore tecnico. — Infatti il controllo amministrativo esercitato rispetto agli ordinatori principali, ovvero sia rispetto ai ministri, serve ad avvertire questi delle irregolarità e delle illegalità che non avvertite possano esserci nei loro atti, ma non può riuscire ad impedire gli atti illegali che i ministri pensatamente vogliono porre in essere. Il controllo amministrativo è infatti esercitato da agenti dell'amministrazione dipendenti gerarchicamente dai ministri: sarebbe assurdo che questi agenti potessero opporsi ad un ordine formale del Ministero che autorizzi una spesa per quanto sia contraria alla legge, ed infatti nei paesi dove un tal genere di controllo esiste esso si risolve in un esame tecnico che è utilissimo pei ministri, in quanto mostra loro gli errori che non avessero avvertito, ma non costituisce mai una seria garanzia costi-

tuzionale che preservi la nazione da spese illegali ed arbitrarie. Il Wagner, dopo aver accennato la divisione dei vari controlli, così prosegue: « Si possono avere di due sistemi di controllo, il controllo dei conti dell'amministrazione da parte dell'autorità amministrativa superiore, ed il controllo, eventualmente e opportunamente aggiunto al primo, di tutta l'azienda dello Stato da parte di un Ufficio supremo indipendente, il quale allora esercita anche il controllo di Stato sugli organi supremi responsabili dell'amministrazione finanziaria, ossia più esattamente, come negli odierni stati costituzionali, prepara ciò che abbisogna perchè il Capo dello Stato e il Parlamento possano esercitare il controllo di Stato che loro in definitiva appartiene » In tutti gli Stati moderni si ha un ufficio indipendente di questo genere per controllare l'amministrazione; quest'ufficio esercita il controllo sia nell'interesse degli amministratori stessi e del governo, sia nell'interesse del Parlamento; e la sua posizione indipendente, estranea, salvo rare e non lodevoli eccezioni, all'amministrazione attiva conferisce al controllo una grande efficacia e serietà. Il controllo contabile amministrativo per suo mezzo raggiunge un grado assai avanzato di utilità pratica: ma dove le difficoltà cominciano è proprio al controllo di Stato o Costituzionale, che forma essenzialmente oggetto di questo studio. È naturale che un controllo sui principali ordinatori delle pubbliche spese presenti delle gravi difficoltà, molto maggiori di un controllo sui contabili, giacchè molte divergenze esistono tra gli ordinatori ed i contabili (1). I contabili sono soggetti a cauzione, sono costituiti in giudizio pel solo fatto della presentazione del conto, e trovano, alla fine della loro gestione, un tribunale pronto a giudicarli; gli ordinatori non solo non sono soggetti a cauzione, ad ipoteca o ad altro privilegio, ma rientrano nella

(1) V. Stourn. Op. cit. pag. 334.—Garnier—Traité de finance.

vita privata dopo aver emanato ordini di spesa per milioni e milioni, recuperano la loro piena indipendenza e tranquillità.

M. de Montcloux nella sua opera « De la Comptabilité publique » insorgeva contro questa differenza: « Mentre si moltiplicano i controlli intorno ai contabili, scriveva egli, si lasciano gli ordinatori muoversi nella loro indipendenza e insolvibilità. Si giudica lo strumento, non si giudica la mano che lo spinge. Nella gestione dei conti un errore di un centesimo è senza pietà rilevato; la gestione dell'ordinatore è al disopra di ogni esame, gli errori più grossolani, le manovre più fraudolenti possono commettersi nelle liquidazioni, senza che la giustizia finanziaria vi abbia nulla a vedere » Ed il signor di Montcloux vorrebbe assoggettare i ministri ad una cauzione come i contabili, e vorrebbe render effettiva la loro responsabilità, specificandola con disposizioni legislative. Si è già notato, parlando del controllo di legittimità, gli inconvenienti che presenterebbe un tal sistema e l'enorme difficoltà di un'attuazione pratica; anche qui ci troviamo davanti ad un'egual problema. Sottoporre i ministri ad una cauzione è abbastanza assurdo, e se ne è già detto il perchè, e sarebbe anche contrario alle idee universalmente dominanti; inutile o assurdo sarebbe pure il sottoporli ad ipoteca, e d'altra parte un'ipoteca od una cauzione sarebbero gli elementi fondamentali di una possibile attuazione della responsabilità ministeriale. Contro l'attuazione di questa responsabilità si è già scritto abbastanza: ciò che si è detto vale tanto più nella questione in esame, trattandosi spesso di spese enormi di milioni e anche di miliardi, e di danni, cui gioverebbe poco o nulla un postumo rimedio. Il controllo preventivo apparisce anche in questo caso il più razionale teoricamente e il più efficace in pratica, come quello che avviene prima che l'atto si compia e riesce quindi ad impedirlo, quando sia contrario alla volontà del Parlamento, giudice supremo in questa materia. La necessità del controllo preventivo deriva logicamente

dai principii sopra esposti. Se il Parlamento è solo arbitro, di concedere sussidii, e di determinare gli scopi cui questi sussidii devono essere applicati, è naturale che si debba impedire ogni spesa che ecceda i sussidii accordati, od ogni impiego di somme in scopo diverso da quelli per cui furono assegnate. Ciò è perfettamente logico e viene reclamato come garanzia dello stato di diritto. Illustri scrittori anche di scienza delle finanze accennano alla necessità di un controllo preventivo di questo genere: « Condizione per un buon ordinamento delle pubbliche spese, scrive Enrico Geffken (1), è l'organizzazione di un efficace controllo inteso ad impedire che il Governo faccia spese non conformi alle disposizioni della legge del bilancio. Ora ognuno comprende come siffatto controllo non possa riuscir efficace se non a condizione che esso preceda la spesa (controllo preventivo). Un controllo che susseguia la spesa riesce essenzialmente illusorio in quanto che, anche supposto che si prenda sul serio la responsabilità personale dei ministri, raramente avviene che la sostanza di questi sia tale da bastare a rifondere il denaro pubblico da essi illegalmente speso, trattandosi ordinariamente di somme che sono fuori di ogni proporzione anche con patrimoni di una certa importanza. « Il controllo consecutivo non può servire a riparare alle spese illegali, giacchè i consuntivi arrivano dinnanzi alla Camera, che sarebbe il giudice naturale delle illegalità, molto tempo dopo che la spesa è fatta, quando magari i ministri che l'hanno ordinata non sono più neppur ministri: nè d'altra parte gli uffici destinati a questi controlli hanno autorità per procedere contro i funzionari ordinatori delle spese, e non possono fare altro che un esame critico, che riesce per lo più accademico. In Francia, dove un controllo preventivo veramente costituzionale non esiste (si vedrà poi che in un certo senso un con-

(1) Geffken. Le spese pubbliche. Bibl. econ. Vol. XIV p. I pag. 128 e segg.

trollo preventivo c'è) molti scrittori autorevoli lo reclamano, e ci sono anche proposte presentate riguardo ad esso al Parlamento.

Lo Stourm, nel suo interessante libro sul Bilancio molte volte già citato, loda molto il sistema del controllo preventivo, e ne reclama l'applicazione: « L'evoluzione del regime parlamentare e lo sviluppo dei servizi del bilancio hanno creato dal principio del secolo, nuove necessità di controllo. Le lontane barriere del controllo *a posteriore* non sono più sufficienti. In mezzo alla massa sempre crescente delle operazioni di entrata e di spesa, e alla costante mobilità dei titolari dei dipartimenti ministeriali, le verificazioni hanno bisogno di penetrare nel seno stesso dei fatti contemporanei per restare efficaci. Bisogna rinserrare in formalità più vicine la responsabilità dei ministri ordinatori; bisogna rischiarare il Parlamento in una maniera più immediata o incessante sull'esecuzione delle sue volontà. » — Il *Pinherro Ferrera* (1) accenna all'istituzione di un controllore generale presso il ministero delle Finanze, forse con l'incarico di un controllo preventivo; e il *Leroy Beaulieu* vorrebbe che la Corte dei Conti estendesse la sua giurisdizione agli ordinatori. Altre proposte di riforma sono in Francia attualmente innanzi al Parlamento: una proposta del deputato *Brisson*, ripresa dal deputato *Rivière*, (18 Novembre 82) tende a sostituire alla supremazia del Ministro delle finanze quella della Camera dei Deputati. Questa proposta si riannoderebbe alle idee della Rivoluzione e della Convenzione: tenderebbe a sostituire il Parlamento al governo nell'Amministrazione, come appunto accadeva cogli uffici di tesoreria dell'epoca rivoluzionaria, che erano comitati parlamentari con giurisdizione sugli ordinatori e con potere anche di ordinare in loro vece e di impedire ogni sorpassamento di eredità. (2) Non

(1) V. *Pinherro Ferrera*-Cours de Droit publics.

(2) V. *Stourm*. op. cit.

è possibile in questo caso un controllo parlamentare; esso andrebbe incontro a gravissime difficoltà pratiche, a perturbazioni prodotte dalla politica, anche quando non riuscisse ad una vera confusione del potere legislativo ed amministrativo, come nell'epoca della Convenzione.— Una proposta più recente in Francia, accolta favorevolmente dalla Commissione di iniziativa, tende invece a stabilire un vero controllo preventivo; è la proposta del deputato Pradou (17 M. 1888). Con essa sarebbe creato un ufficio di controllo preventivo nel seno di ciascun ministero. Questo ufficio diretto da un ispettore di finanze, avrebbe per missione, (1) «di vegliare scrupolosamente al rispetto delle leggi e dei regolamenti. Tutti i progetti di spese dei diversi servizi amministrativi gli sarebbero comunicati. Esso dovrebbe verificarli dal punto di vista della legalità e della sincerità e non dovrebbe apporre il visto all'atto, se non quando si fosse assicurato della perfetta conformità dell'atto con le prescrizioni legislative. Esso non dovrebbe avere che una missione: essere il guardiano delle leggi di finanza, farne rispettare lo spirito e la lettera. Esso dovrebbe dire puramente e semplicemente che le misure sono legali, che le imputazioni proposte sono regolari e che esse sono fatte nei limiti dei crediti.» Da ciò si vede che in Francia si tende a istituire un controllo preventivo, e dagli scrittori francesi si studia e si elogia molto l'ordinamento italiano, in cui questo controllo esiste, mentre in Italia si è scritto ed affermato che il nostro controllo è una copia del francese, che è inutile, dannoso e magari peggio.

Stabilita la necessità di un controllo preventivo, sorge la domanda: Come si deve effettuare questo controllo? Quali sono gli atti su cui il controllo deve cadere? Naturalmente a prima vista si può rispondere che un controllo finanziario di Stato deve innanzi tutto ri-

(1) V. Relazione al progetto di legge riportato dallo Stourm.

guardare gli ordini di pagamento: sono questi gli atti con cui gli ordinatori fanno uscire il danaro dalle casse pubbliche, e son questi che è necessario esaminare per vedere se i pagamenti sono ordinati secondo i limiti e le prescrizioni del bilancio. Ma questo non basta; in alcuni Stati il controllo si è limitato agli ordini di pagamento, ma si possono allora verificare inconvenienti, giacchè, prima dell'ordine di pagamento, si è notato che c'è un altro momento per cui passa la spesa, ed è l'atto d'impegno. Se non si controlla l'atto o decreto di impegno, il governo potrebbe contrarre un impegno fuori dei limiti del bilancio, e con esso obbligare validamente lo Stato, giacchè i terzi riconoscono sempre nel governo il rappresentante legittimo dello Stato: troverebbe poi difficoltà per pagarne, ma il Parlamento si troverebbe nella necessità di approvare la spesa, se pur non volesse ricorrere a far valere la responsabilità civile dei ministri. Il controllo dunque finanziario si deve estendere ancora agli atti d'impegno di spese, e questi atti come pure i mandati devono essere esaminati dal punto di vista del bilancio, per vedere se la spesa è imputata rettamente al servizio per cui fu fissata, se è nei limiti del capitolo e dell'intero bilancio.

Ma c'è un'altro controllo che si può esercitare dal punto di vista finanziario su questi atti e che infatti si esercita in Italia: tale è il controllo per la netta separazione dei residui dalle competenze. Le operazioni del bilancio non si esauriscono interamente durante il tempo della durata ordinaria dell'esercizio; perciò, quando l'esercizio è compiuto, si possono avere due sistemi; il sistema francese del bilancio per esercizio o di competenza, per cui la gestione del bilancio si prolunga anche dopo la fine ordinaria dell'esercizio per la riscossione dei crediti e il pagamento dei debiti riferentesi all'esercizio stesso: e il sistema del bilancio di cassa (Inghilterra) per cui la gestione finanziaria comprende solo le entrate o le spese materialmente verificatesi nell'anno. C'è anche

un sistema misto (Italia), per cui la gestione annuale del bilancio comprende tutti i diritti constatati e le spese impegnate: con questo sistema dopo la chiusura dell'esercizio si ha un conto speciale che si chiama conto *dei residui*. Su questo punto è assai utile che si porti un controllo severo, giacchè gravi abusi con tutti i vari sistemi possono verificarsi. Anche col sistema francese del bilancio per esercizio si hanno questi conti dei residui che sono contemplati in capitoli speciali intitolati *spese sugli esercizi chiusi*: (1) per questo sistema, e per l'italiano, appare subito l'importanza di un controllo che tenga distinti questi conti speciali dai conti delle competenze annuali. Per mezzo di questi conti dei residui, infatti, si sono spesso introdotti gravi abusi nella pratica finanziaria: si è cercato per questo mezzo di ottenere sorpassamenti di crediti illegali; e gli inconvenienti in proposito sono notati dal Magliani nella relazione al progetto di legge presentato alla Camera italiana il 2 Febbraio 1888. Ad evitare tali inconvenienti, oltrechè disposizioni legislative che regolano in tutte le sue parti la materia, (in Italia cfr. la legge di contabilità del 17 Febbraio 1884 — e le modificazioni introdotte a proposito dei residui dalla legge 11 luglio 89) — è necessario un serio controllo preventivo, perchè tra i residui non si comprendano spese non accertate e non impegnate legalmente, e non si facciano entrare per questa via eccedenze arbitrarie di crediti — (come è accaduto in Italia in larga misura prima dell'84 — e in parte anche dopo. V. Relaz. Magliani) perchè poi non si facciano trasporti illeciti tra i residui delle varie annualità, e tra i residui e le competenze. Col sistema del bilancio di cassa altri inconvenienti potrebbero verificarsi: si potrebbe p. es. alla fine dell'anno rimandare il pagamento di spese per non aggravare troppo il bilancio annuale, ma non pare che in Inghilterra abusi di questo

(1) V. Stourm.

genere si verificano per l'accurato controllo del controllore generale, del Comitato di Tesoreria e anche per l'accordo che regna generalmente tra Gabinetto e Camera in queste materie.

Riassumendo brevemente, il controllo preventivo dovrebbe effettuarsi su tutti gli atti di impegno, e su tutti gli ordini di pagamento, allo scopo di constatare la retta imputazione della spesa al capitolo o al paragrafo relativo, il mantenimento dei limiti assegnati per quelle spese, e l'osservanza dei limiti generali del bilancio, il mantenimento della distinzione tra i residui e le competenze.

A chi dovrebbe affidarsi il controllo preventivo? A questa domanda si è già incidentalmente risposto: esaminiamo più particolarmente la questione. Si esclude *a priori* che un controllo di questa natura possa affidarsi ad organi dell'amministrazione; o si sconvolgerebbe l'ordinamento gerarchico, o si creerebbe un controllo inutile costituzionalmente, come accade in Francia. Di più, si è già notato, risulta implicitamente da quel che si è detto che il controllo finanziario costituzionale è esercitato a difesa dei diritti del Parlamento; ne vien per conseguenza che un tale controllo dovrebbe essere esercitato da organi dipendenti dal Parlamento stesso.

A questa conclusione arrivano tutti gli scrittori che di tale controllo si sono occupati, (1) ma sembra che su questo punto si sia data troppa preferenza alla teoria e si siano trascurate le osservazioni pratiche e positive, che in proposito possono farsi. Infatti alcuni (2) si spingono fino a ritenere che l'organo di controllo dovrebbe essere diretta emanazione del Parlamento anzi della Camera dei Deputati, che ha una speciale prerogativa in materia finanziaria. (Cfr. Sistema Belga), e da altri si combatte ogni limitazione del potere di nomina del go-

(1) V. Scolari — De Gioannis. — Niccolosi — Ugo ecc.

(2) V. Niccolosi — Minguzzi — Scolari.

verno in base al diritto del capo dello Stato di nominare a tutte le cariche, e in base a erronee conseguenze della teoria della separazione dei poteri. Insistere troppo su questo argomento non sembra opportuno: ormai la discussione fu fatta anche alla Camera italiana nel 62 per l'istituzione della Corte dei Conti; e quanto alla prima obbiezione che vuol trovare un ostacolo alla nomina parlamentare nel diritto del re risposero completamente gli On. Crispi e Pisanelli; (1) ne fu discusso anche in Senato a proposito del primo progetto di legge, e se ne occupa il Martinelli nella dotta relazione alla Camera sul 2° progetto, riprodotta quasi integralmente nei suoi saggi di Diritto Amministrativo.

Noi non crediamo che la questione possa risolversi in base a puri ragionamenti teorici: il deputato Belga Bronkèr aveva assolutamente ragione in teoria, quando al Congresso Nazionale del Belgio (19 Dic. 1830) affermava: « Si la Cour des Comptes est institué pour contrôler les actes du ministre, comment nommera-t-il lui-même les contrôleurs? J'aimerais mieux dire qu'il faut augmenter les commis du ministre des finances, et le laisser diriger les affaires comme il l'entendra: » ma nella pratica si deve tener conto di parecchie circostanze, che mutano un po' la quistione. Generalmente i magistrati che devono occupare uffizi così importanti si nominano a vita, inamovibili; quindi, posto pure che sia il governo che li nomina, l'inconveniente durerà finchè quel governo resterà al potere, e però, tenendo conto delle nostre consuetudini parlamentari, non durerà certo troppo lungamente. Ancora, l'ufficio essendo in genere composto di più persone, ed essendo preferibile la forma collegiale, dopo la prima nomina, le altre rinnovazioni saranno parziali, e l'inconveniente non sussisterà che in piccolissima parte. A diminuire sempre più questi possibili inconvenienti concorreranno poi lo spirito di corpo,

(1) (V. Atti Parlam. Discuss. 1862, 26 Luglio).

il sentimento della dignità dell'ufficio, la certezza dell'irrevocabilità e la sicurezza di non poter temere danni nè sperare vantaggi per la propria posizione, d'altra parte in questo caso può veramente aversi un freno nell'opinione pubblica, perchè non è probabile che il governo osi nominare ad un ufficio tanto elevato persone notoriamente indegne ed incapaci, ed un certo freno si può anche avere nel controllo del parlamento. Con ciò non si vuol escludere che preferenze ingiuste non possano avvenire, e che, se non altro, possa accadere facilmente che accuse e sospetti si muovano per le nomine a questi uffici, magari senza un reale fondamento; e questo anche è un danno, perchè i giudici, come la moglie di Cesare, non dovrebbero mai essere sospettati. Ma se consideriamo il sistema di nomina esclusivamente parlamentare, notiamo che praticamente anch'esso può presentare gravi inconvenienti. Lo spirito di parte, dominante sfrenatamente nelle assemblee elettive, influirà gravemente e perniciosamente su tali nomine, e tramuterà il magistrato severo, indipendente, obbediente solo alla legge in un comitato politico, schiavo del partito: tanto più schiavo poi, se alla nomina parlamentare andranno, come in Belgio, compagne l'irrevocabilità e la temporaneità dell'ufficio. Nè il Parlamento ha delle persone e delle cose quella conoscenza pratica, esatta che si richiede per poter fare una scelta intelligente, accorta: esso si lascerà guidare da raccomandazioni, dalle opinioni di pochi, e probabilmente la nomina avverrà secondo i desiderii del governo, capo della maggioranza. Indirettamente torneremo all'altro sistema, aumentandone i mali ed allora è meglio adottare puramente e semplicemente il sistema della nomina governativa. Più razionale e più pratico sarebbe un sistema misto per cui alle nomine concorrerebbero il governo e la Camera (per mezzo di una Commissione): si darebbe alle nomine maggior autorità, si toglierebbe in gran parte la possibilità di arbitri e favoritismi ingiustificati, nello stesso tempo che, assicurando

anche l'inamovibilità e la perpetuità dell'ufficio, si eliminerebbero le perturbazioni della passione politica. — Vedremo meglio come si possa positivamente attuare in Italia questo sistema di nomina.

Anche al controllo preventivo finanziario si fanno obiezioni, che sono in parte quelle mosse al controllo di legittimità.—Un'obiezione speciale al controllo finanziario è la preferenza che molti vorrebbero dare a un controllo interno amministrativo su questo punto.

Il Ministro Depretis in un progetto di legge presentato alla Camera il 27 marzo 1877 (1) fa questo ragionamento discretamente specioso. Il riscontro preventivo è un dovere, è una necessità dell'ordinatore, è un obbligo dal riscontratore responsabile, e perciò appartiene di sua natura dell'amministrazione e quindi il Ministro Depretis propone di togliere alla Corte il riscontro sugli ordini di pagamento e affidarlo alla ragioneria dello Stato ed a ragionieri responsabili. Il ragionamento è specioso, perchè qui si confondono, pensatamente o no, il controllo amministrativo e il controllo di Stato: il primo è veramente un dovere dell'ordinatore, e dell'amministrazione, ma il secondo, che si esercita sui supremi ordinatori, non potrebbe essere un dovere di questi, altrimenti si verrebbe ad istituire gli ordinatori controllatori di sè stessi. E se un auto-controllo di questo genere potesse attuarsi utilmente, esso varrebbe a premunire gli ordinatori contro gli errori e le irregolarità da essi non conosciute, ma non potrebbe mai dirsi che un tal controllo serva a garantire la nazione da illegalità e da arbitri. Pure la obiezione che sembra tanto chiaramente infondata si ripete anche da scrittori competenti, perchè essa si rianoda alla responsabilità ministeriale. Qualche futuro raccoglitore di proverbi e detti popolari annovererà un giorno

(1) V. Relazione che accompagna il progetto di legge Depretis 27 marzo 1877 per l'istituzione del Ministero del Tesoro.

anche questo: « Tutti i ragionamenti di diritto pubblico finiscono colla responsabilità ministeriale. » Si dice che il dovere di controllare è dei ministri, perchè essi sono responsabili; essi devono controllare gli altri, ed anche sè stessi, poi devono rispondere di tutto dinnanzi al Parlamento: questi non ha nessun diritto di controllare, o meglio far controllare, ha solo il diritto, quando i Ministri hanno rotto, di farsi restituire i cocchi, poichè s'è già detto che farsi risarcire il danno è impossibile.

È inutile ormai insistere più sull'utilità di questi controlli; accenniamo ad un'ultima obbiezione di ordine positivo, che non ha però molto valore. Si combatte il controllo preventivo mostrando gli esempi degli Stati che non lo hanno: la citata relazione Depretis si appoggiava sul fatto che controllo preventivo non c'è che in Belgio, in Olanda, in Inghilterra, e in Italia, e questo argomento contro il controllo è portato pure dal Niccolosi. L'obbiezione non è di quelle che distruggono qualche cosa, perchè il mostrare che molti agiscono in un modo non dimostra affatto che quei molti agiscono bene; anzi nei gruppi di individui sono le minoranze quelle che pel solito hanno le idee migliori, le più giuste: l'affermava anche Giacomo Leopardi. Nel caso in esame poi i quattro stati che hanno il controllo preventivo sono gli Stati più innanzi nel progresso e nelle libertà, gli Stati più colti e più civili; la Francia che sola fra gli altri è allo stesso livello non ha controllo preventivo costituzionale; ma lo reclama per mezzo dei suoi scrittori e dei suoi uomini politici più autorevoli. L'argomento non merita una più ampia discussione; sarà meglio piuttosto dare uno sguardo alla legislazione positiva degli Stati che hanno il controllo preventivo per studiarne l'ordinamento. Avvertiamo intanto che il controllo di legittimità preventivo non esiste che in Italia; in Inghilterra c'è solo il controllo giudiziario e il controllo del Parlamento, che può ritenere responsabile il Ministro delle violazioni di legge e degli arbitri.

(continua)

C. Cagli

ARCHIVIO
DI
DIRITTO PUBBLICO

DIRETTO

DA V. E. ORLANDO

Professore ordinario nella R. Università di Palermo

Anno V. — Vol. V.

PALERMO
presso l'Amministrazione dell'Archivio

1895

Del Controllo preventivo costituzionale

ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI

(Continuaz. v. num. precedente)



CAPITOLO II.

Dell'ordinamento positivo del controllo negli stati esteri

Si è già esposto come il diritto della nazione e della sua rappresentanza in materia finanziaria, si sia andato svolgendo: all'ultimo periodo di questo svolgimento si può assegnare la formazione di controlli che tendano ad assicurare l'osservanza della volontà generale. Controlli in qualche modo non mancavano neppure anticamente, e gli scrittori ricordano i dieci λογισταί ateniesi incaricati di esaminare annualmente i conti di ciascun funzionario, i Praefecti aerarii, i Procuratores rei privatae Caesaris o rationales, ed a capo di tutti il pretetto del pretorio a Roma, e poi i Tabularii, i Numerarii dipendenti dal Comes sacrarum largitionum; e venendo a tempo più recente si ricorda il Gran Camerario del regno di Sicilia, il soprintendente Camerae principis del regime feudale ecc. — Se in questi primitivi ordinamenti può trovarsi l'embrione di un controllo finanziario, esso è certamente più che tutto un controllo tecnico contabile posteriore: per trovare un controllo di ordine più elevato, che abbia un qualche carattere preventivo, è necessario osservare l'ordinamento della Corte dei Conti in Francia,

e particolarmente della Corte dei Conti di Parigi, (1) che tra il cumulo eterogeneo delle sue attribuzioni aveva anche uffici che possono riannodarsi al controllo preventivo finanziario. Si trattava sempre di un controllo non troppo serio, né sicuro, ed il controllo finanziario in generale in Francia non doveva essere troppo bene ordinato, se di tanto in tanto si sentiva la necessità di riparare alle gravissime malversazioni commesse col mandare sul patibolo, o rinchiudere in qualche carcere gli amministratori del danaro dello Stato, colpevoli di aver forse oltrepassato di troppo la misura, o prescelti fra i tanti come capi espiatori. — Non rientra nello schema di questo lavoro la storia dello svolgimento in Francia del controllo finanziario della *Chambre des Comptes*, tanto più che ampie notizie su questo svolgimento si trovano in tutti i trattati di diritto amministrativo francesi: (2) si deve accennare soltanto che quelle attribuzioni di controllo preventivo che esplicavansi colle registrazioni di molti atti del sovrano (per parte non solo della Camera dei Conti, ma anche del Parlamento) cessarono colla Rivoluzione, e da allora in poi l'ordinamento del controllo francese non ha più nessun carattere preventivo costituzionale.

Un controllo preventivo nonostante esiste in Francia nel seno dell'amministrazione e non sarà inutile tentare di segnare le linee principali di questo controllo, per poterlo paragonare agli altri controlli stabiliti dal punto di vista costituzionale; i fatti così risponderanno meglio di ogni ragionamento alle obiezioni mosse dagli avversari. Il sistema francese si basa sulla supremazia del ministro delle finanze, che ha tra le sue funzioni principali l'osservare che i crediti legislativi non siano sorpassati,

(1) V. articoli citati della *Revue des deux mondes*.

(2) V. *Batbie — Droit adm.* T. VII.

Laferrière, Dareste, Dalloz, Répertoire etc — per notizie recenti V. *Stourm op. cit.*

e assicurare la realtà dei pagamenti nelle mani dei veri creditori dello stato. Il decreto 6 Maggio 62 fissa agli Articoli 41 e 42: « I ministri non possono, sotto la loro responsabilità, spendere al di là dei crediti aperti a ciascuno di essi. Il ministro delle finanze non può, sotto la sua responsabilità, autorizzare pagamenti eccedenti i crediti aperti a ciascun ministero » È bene qui osservare che tale responsabilità non fu mai applicata, per quanto l' Art. 9 della legge 15 Maggio 1850 fissa: « Ogni spesa al di là dei crediti sarà lasciata a carico del Ministro che l'ha ordinata »; nè è da credere che spese oltre i crediti non siano avvenute in Francia, giacchè gli scrittori francesi non fanno che muovere querele contro il continuo aumento di crediti supplementarii domandati alla Camera dopo che la spesa fu non solo impegnata, ma anche eseguita. Ma lo stesso principio della responsabilità fu messo in questione; nel 1836 la Camera dei pari ha dichiarato che la responsabilità dei crediti supplementari non le sembrava opportuna perchè essa intimidirebbe i ministri e snerverebbe il governo. Osserva a questo proposito giustamente l'Hello: (1) « si vuole il principio per intimidire, ma non si vuole poi che esso intimidisca. Che è accaduto? I ministri non sono stati timidi, i crediti supplementari vanno crescendo d'anno in anno in proporzioni spaventose: erano nel 1842 di 2.800000 fr. nel 1843 di 3,500000 nel 1844 di 4,500000; ci si spaventa, si mormora e si vota. Ecco la bella influenza della responsabilità che si decreta in principio, senza organizzarla. » E le cose da allora ad oggi non sono mutate; ma seguiamo ad esporre il sistema. Ogni ministero ha una contabilità centrale, tenuta in modo uniforme, in cui l'ordinatore può paragonare ad ogni istante la somma delle sue liquidazioni e dei suoi ordini di pagamento a quella delle autorizzazioni legislative (divise per capitoli): al ministero delle finanze poi c'è la direzione del movimento generale dei fondi che

(1) V. Hello op. cit Vol. II. pag. 289.

ricapitola la situazione di tutti i crediti del bilancio divisi per capitoli. — Il ministro delle finanze non concede il suo visto, se l'ordine di pagamento non è nei limiti del capitolo e in quelli generali del bilancio: nessun ordine ministeriale può aver corso senza il visto preventivo della direzione del movimento generale dei fondi. Un estratto degli ordini di pagamento pagabili nel dipartimento riassunti su di un foglio di autorizzazione è inviato a ciascun tesoriere generale che deve mantenersi strettamente entro i limiti segnati da questo estratto. L'agente pagatore eseguisce l'ordine di pagamento quando lo trovi regolare e munito delle formalità prescritte, quando esso sia nel limite dei fondi, e corrisponda, secondo i documenti giustificativi che l'accompagnano, ad un debito reale dello Stato per un servizio prestato. E fin qui tutto andrebbe regolarmente, ma a questo punto il sistema cade completamente. Quando il pagatore si rifiuta di dar corso ad un ordine di pagamento per mancanza di uno dei requisiti accennati, l'ordinatore può costringerlo con una richiesta formale, in iscritto: il pagatore in tal caso non può più rifiutarsi, e solo per suo discarico può ritenere l'ordine scritto e unirlo all'ordine di pagamento insieme alla sua dichiarazione di rifiuto.

Questo sistema di controllo ha dato luogo a parecchie gravi e giuste obiezioni degli scrittori francesi, e a varie proposte di riforma. Lo Stourm (1) che riassume molto bene tutta la storia della legislazione francese su questo punto, propone di imitare il sistema italiano e dare alla Corte dei Conti attribuzioni di controllo preventivo. Il controllo posteriore costituzionale che la Corte dei Conti esercita anche in Francia non può essere sufficiente a riparare i danni tanto gravi, come quelli che si verificano per sorpassamento di crediti: e lo Stourm (2) porta vari esempi in cui tali sorpassamenti sono avvenuti,

(1) V. Stourm, op. cit. cap. 25, 29.

(2) V. Stourm, Le Budget. — Cap. 25 e cap. 29.

furono avvertiti dalla Corte, e biasimati severamente dalla Camera la quale, ciò non di meno, ha dovuto approvarli. Nel precedente capitolo si accennò ai progetti di riforma dei signori Brisson e Pradon; un'altro progetto (1) dei deputati Antonino Proust e Gotteron (10 maggio 1890) vorrebbe istituire al Ministero delle finanze una direzione generale del controllo delle spese pubbliche, avente per missione di verificare il motivo legale e la giustificazione di ciascuna spesa, di assicurarsi che nessuna legge è stata violata, che la somma non eccede le risorse del bilancio e fu imputata regolarmente. M. Peytral ministro delle finanze nel primo gabinetto Dupuy proponeva ufficialmente di riunire nelle sue mani la direzione di tutti gli uffici di contabilità dei ministeri per seguire più che fosse possibile da vicino le operazioni di ordinamento e anche di impegno di spese: il progetto cadde col ministro. Abbiamo creduto dover citare un po' minutamente questi progetti di riforma per mostrare ai facili critici del sistema nostro che vogliono additare l'esempio della Francia, come in Francia non si sia punto entusiasti del sistema attuale, e come gli scrittori e gli uomini politici moderni più autorevoli reclamino riforme, invocando l'esempio italiano, belga e inglese; anche L. Say in un suo articolo sulla *Revue des Deux Mondes* (2) accenna alla necessità di un controllo preventivo additando l'esempio inglese.

E! ora sarà interessante esporre brevemente il sistema inglese cercando di comprendere un po' chiaramente la portata effettiva ed il valore di questo controllo per cui gli scrittori mostrano tanto entusiasmo e tanta ammirazione. Non sarà troppo facile trovare nel complicato ordinamento dell'amministrazione inglese, e specialmente nella complicatissima e confusa legislazione, un punto sicuro per osservare tutte le vie d'uscita di questo labi-

(1) V. Stourm op. cit. cap. 25. — Proposta di Legge per l'unificazione della Contabilità pubblica 10 maggio 1890.

(2) V. *Revue des deux mondes*, 15 gennaio 85.

è nominato a vita sotto il gran sigillo (during good behaviour — durando la buona condotta) con 2 mila lire sterline di stipendio, (1) è incapace di ogni altro ufficio e di sedere in Parlamento, nè può essere dimesso che sopra indirizzo delle due Camere del Parlamento, come i giudici del regno. 3.º La revisione dei conti amministrativi dell'amministrazione dello Stato riceve concreta struttura in una Camera superiore dei conti nuovamente stabilita e indipendente. 4.º È istituito un Pagatore generale (Paymaster general, 5 - 6 William IV Cap. 35) per tutti i servizi civili, militari ecc.; questi era prima ministro senza portafoglio, ora l'ufficio è unito ad altro ufficio politico.

Altre proposte furono fatte da sir Lewis nel 1857, attuate poi nelle L. 28 e 29 Vitt. c. 39 (1866); (2) per esse furono uniti gli uffici del controllo dello Scacchiere e del Consiglio di Revisione (*Audit Office*) sotto un *Comptroller and Auditor general*, e altre modificazioni furono fatte al modo come il controllo era esercitato. Vediamo ora come questo controllo effettivamente si esercita. Un primo controllo amministrativo avviene nelle relazioni tra il Ministro delle finanze (Cancelliere dello Scacchiere) e il pagatore generale, coi singoli dipartimenti da una parte e la Banca d'Inghilterra dall'altra (3). Il ministro delle finanze esercita col controllo sugli ordini di pagamento il più comprensivo dei controlli amministrativi. La Banca d'Inghilterra poi tiene un libro di riscontro degli ordini del ministro che, in caso di contestazione o messa in accusa dei ministri, prova il modo reale con cui gli atti sono stati posti in essere e l'osservanza delle regole della finanza. Ma il controllo amministrativo, e così quello gerarchico per l'au-

(1) Pagato sul fondo consolidato, e dopo il 1865 è pagato sul consolidato anche lo stipendio di 1500 L. st. dell'assistente controllore.

(2) V. Todd, pag. 507 e segg.

(3) V. Gueist, op. cit.

torità inferiore, è insufficiente, avverte lo Gneist, per la natura fluida del danaro; quindi si ha il controllo di Stato esercitato dal Controllore, che deve guardare che l'ordine regio emanato sia conforme all'ammontare dei voti accordati dal Parlamento e non li ecceda: per le somme da detrarsi dal Consolidato la determinazione è fatta dalla Tesoreria (composta dal primo Lord della Tesoreria per lo più presidente del Consiglio dei Ministri, dal Cancelliere dello Scacchiere e dai tre giovani Lords). Per estrarre delle somme di danaro dal tesoro dello Stato è necessario: 1° il voto della Camera che conceda denaro alla Corona per certi servizi specificati, confermato dalla legge di appropriazione; 2° un decreto regio che autorizzi la tesoreria a impiegare i sussidi concessi a S. M. in modo conforme alla legge di appropriazione; 3° è necessario poi che il controllore conceda crediti alla Tesoreria sul conto generale aperto alla Banca, per una somma non superiore all'ammontare dei sussidi; 4° è necessario che la Tesoreria agisca su questo credito mediante trasferte al pagatore generale per dargli facoltà di far fronte ai vari servizi (1). In questo modo il controllore è posto gran custode dei redditi della nazione, ha il potere di impedire le pretese elevate illegittimamente sopra il danaro pubblico, e di negare la sua sanzione a qualunque richiesta, da qualsiasi ministro o dicastero rivoltagli, che non sia concorde colle deliberazioni del Parlamento. Il controllo è ristretto ai grandi capitoli di spesa, e non si estende agli articoli subordinati, su cui invece si esercita il controllo amministrativo della Tesoreria e delle amministrazioni speciali. La Tesoreria, s'è

(1) Lo Gneist espone un po' diversamente questo meccanismo, ma probabilmente egli non ha tenuto conto delle modificazioni apportate nel 65-66, perchè la prima edizione anteriore a quest'epoca è conforme all'ultima: del resto il sistema com'è esposto dallo Gneist è quello che il Todd riporta in nota come sistema antico. V. Todd op. cit. p. 508 - 509.

già veduto come esercita un controllo su tutta la spesa, e serve in qualche modo di freno agli altri dicasteri, ma questo controllo ha carattere amministrativo, perchè cede dinanzi ad insistenze reiterate del capo del dicastero. Però può avere in qualche modo carattere costituzionale, giacchè, nei casi in cui sono permessi trasporti da un capitolo all'altro, (pei servizi dell'armata esiste quest'eccezione, mentre pei servizi civili il trasporto è rigorosamente vietato) questi trasporti devono essere approvati dalla Tesoreria, o altrimenti devono essere sottoposti all'approvazione parlamentare. (1) Ritornando alle attribuzioni del controllore, esso dirige anche le operazioni dell'emissione e del rimborso dei buoni del tesoro (*exchequer bills*) secondo il sistema costituito a norma dello Stat. 57 Geor. III c. 48, modificato dall' *Exchequer and Audit Act*. 1866. In quanto le entrate in corso non bastano ai bisogni del servizio, (2) si anticipano le entrate per breve periodo mediante l'emissione di buoni del tesoro in base ad un *treasury warrant* con autorizzazione del Parlamento (3) Le anticipazioni temporanee della Banca d'Inghilterra al governo sono eseguite sopra appositi buoni del tesoro (*deficiency bills*), e immediatamente saldati appena entrano i redditi.

Il controllo preventivo, a quanto attesta il Todd, fu esercitato dal 1834 al 1857 in circa un centinaio di casi e si mostrò efficace agli scopi preordinati. Contro il rifiuto del controllore di dar corso ad una spesa, il Tesoro può ricorrere al Banco della Regina, che decide la causa giudiziariamente con una procedura che si dice di *man-*

(1) V. Todd. pag. 530 631 e passim.

(2) V. Gneist. p. 709.

(3) Questi buoni sono stilati in più o meno forti o piccole somme, portano solitamente un interesse di 1 $\frac{1}{2}$ a 2 $\frac{1}{2}$ pence per giorno ogni cento lire (2. 27 a 3. 80. $\frac{0}{10}$ all'anno) a norma dell'interesse corrente e formano la principal parte del debito così detto non *fondato* (*unfunded o fluttuante*).

dato. Dai *Reports from select committee on public moneys* 1856-1857. App. IX citati dallo Gneist si rileva che fin ad allora erano avvenuti due soli casi di effettivo rifiuto, mentre in molti altri le divergenze furono appianate dietro trattative preliminari tra il ministro delle finanze e il controllore, ma non si parla affatto in questi *Reports* di ricorsi al Banco della Regina (dal 1873 Corte Suprema di Giustizia).

Questo controllo è poi veramente efficace? Non par molto, e in Inghilterra se ne accorsero tanto che già nel 57 si proponeva l'abolizione del controllo dello Scacchiere, e quando si venne alla riforma del 65-66, si diceva alla Camera dei Comuni, che pur riconoscendosi il controllo dello Scacchiere inefficace, irregolare, e fittizio in sommo grado, non si intendeva di abolirlo ecc. (1) E infatti quali sono i risultati di questo controllo? — Il Todd, basandosi su documenti parlamentari, afferma che l'appropriazione sistematica ad altri intenti dei fondi votati dal Parlamento per certi scopi specifici è un abuso che esistette per secoli e continua ad essere lamentato in qualche grado anche ai nostri giorni, nonostante le risoluzioni contrarie della Camera dei Comuni, le penalità comminate ai pubblici ufficiali ecc. Nel 7 marzo 1859 si sottoposero al comitato dei sussidi risoluzioni per ottenere la concessione di 1,050,000 L. st. per l'esercito e 133.383 L. st. per l'armata, per coprire spese autorizzate dai ministri sotto la loro responsabilità ed eccedenti la legge di appropriazione dell'anno. Nel *Report on public moneys* del 1876 p. 687, si hanno queste altre notizie interessanti: (1) il controllo generale aveva segnato nel 1855 1455 *credits*, 1288 *acquittances*, 813 *irish transfers and acquittances*, 214 *royal orders* per l'importo di 91,811,111 L. st., 369 *treasury warrants* per l'importo di 178,981,985 L. st. 23444 *Exchequer bills* per l'importo di 31,825,117 L. st. Nonostante questo controllo, nel settembre 1856

(1) V. Todd, p. 509.

apparve la notizia nei giornali che il governo nell'ultimo anno finanziario aveva pagato dal tesoro 213,000 L. st. senza l'approvazione del Parlamento. La spiegazione di di questo fatto il *Report* citato lo trova nel non avere il controllore generale alcun diritto di vedere se le somme tratte venivano realmente impiegate pel ramo di servizio per cui erano state tratte. Esso ha solo facoltà di impedire che le impostazioni finanziarie vengano fatte andar oltre l'approvazione del Parlamento e di controllare che i pagamenti siano eseguiti agli ufficiali a ciò destinati. Se però è uno stesso impiegato che deve trar denari per diversi rami di servizio, in tal caso questi denari possono essere impiegati promiscuamente. I trapassi da un titolo d'uscita all'altro erano però frattanto molto facilitati dalla riunione dei pagatori da prima speciali in un pagatore generale. Anche il Todd riconosce che il controllo dello Scacchiere non è atto ad impedire che le eccedenze sul totale dei sussidii concessi (e questo anche può essere poi forzatamente superato spendendo altrimenti il denaro assegnato ai servizi indispensabili), ma nel resto riesce poco efficace perchè il controllo si limita ai grandi titoli di spesa; il Franqueville ripete la critica, osservando giustamente che con capitoli di 75 milioni, corrispondenti quasi all'intera spesa di un ministero, proibire i trasporti è proibire il passaggio di una spesa da un ministero ad un'altro. A questa proibizione di trasporti si hanno anche eccezioni, e pare che i trasporti, benché proibiti, avvengano egualmente; nel 1864 avendo l'ammiragliato fatto un trasporto molto importante, un deputato domandò al cancelliere dello Scacchiere qual'era la sanzione del voto e che cosa accadrebbe se la Camera non l'approvasse. « La mia risposta, rispose il Ministro, non può essere che quella dello *speaker Onslow*: Dio solo lo sa. ». Però su testimonianza del Franqueville, da cui si riportano questi particolari, è doveroso dire che le infrazioni sono rare. Qualche rimedio si cercò di porre a questi inconvenienti, e nel 1862 si stabilì che le somme non spese

in fine d'esercizio dovevano essere esclusivamente impiegate nell'anno in cui erano state votate; ma nondimeno nel 1869 si spesero centomila lire sterline votate per Portsmouth a Hong-Kong e nel 1872 si riscontrarono gravi irregolarità nell'amministrazione dei telegrafi. Si è creduto dover insistere su questi particolari perchè in Italia si esagera molto l'importanza e l'efficacia del controllo di Stato inglese, e specialmente di questo controllo preventivo dello Scacchiere: da vari scrittori anzi si contrappone questo sistema al nostro quasi per additarlo a modello. Un esposizione imparziale dei due sistemi mostrerà come teoricamente la nostra legislazione sia superiore a quella inglese, e come per questa parte siano minori assai gli inconvenienti che attualmente si verificano in Italia di quelli che si possono lamentare in Inghilterra. E si noti pure che in Inghilterra molti inconvenienti sono evitati dal controllo posteriore accuratissimo dell'ufficio di Revisione (*audit office*) che segue si può dire ad ogni passo l'amministrazione finanziaria, e dal controllo molto accurato che esercita a *posteriori* il Parlamento, per mezzo del Comitato permanente dei Conti pubblici, il che certo in Italia non avviene, perchè chiunque conosce un po' superficialmente il lavoro del nostro Parlamento sa benissimo quanta importanza esista all'approvazione dei bilanci consuntivi, e quanti deputati ci possano essere che si prendano la briga di leggere le enormi relazioni della Corte dei Conti, del ministro, o delle Commissioni di finanza che il conto consuntivo accompagnano. — Più che tutto, ciò che in Inghilterra può far apparire il sistema amministrativo molto migliore di quel che in realtà sia, è lo spirito veramente costituzionale del popolo, è la coscienza completa dei doveri pubblici e dei propri diritti, siano pur essi confusi coi diritti della comunità, che anima ogni buon inglese, elettore, deputato o ministro, è l'adattamento del popolo alla vita pubblica.

Per fare un paragone un po' ardito, gli inglesi si tro-

vano rispetto alle loro leggi, ai loro congegni amministrativi nella posizione in cui si trovano certi individui disordinati nella loro casa, in cui tutto, libri, abiti, carte ecc. si trova dovunque fuorchè al proprio posto; questi individui nel loro disordine hanno un'esattissima conoscenza della situazione di ogni cosa, e trovano tutto di primo acchito: probabilmente se si mettesse un'ordine il loro appartamento, non ci capirebbero più nulla. Così gl'inglesi nella moltitudine delle loro leggi, nella complicazione spesso disordinata dei loro congegni amministrativi ci si trovano perfettamente bene, perchè sono completamente adattati all'ambiente, perchè quella legislazione e quell'amministrazione si sono svolte insieme allo svolgersi della loro libertà, della loro vita costituzionale, del loro carattere politico. Ponete oggi in Inghilterra un altro popolo, probabilmente andrebbe a rovina, o piuttosto trasportate nel continente, l'ordinamento inglese, e vedrete che farà molto peggior prova degli ordinamenti attuali. L'Inghilterra ci dà una gran prova che è il popolo che fa il governo, non il governo che fa il popolo, e l'Inghilterra è in assai migliori condizioni politiche degli Stati del continente, perchè il popolo è più avanti nell'evoluzione dell'ordinamento politico; da noi i nostri ordinamenti sono più perfezionati assai, di quel che il nostro popolo sia evoluto.

Lasciando le osservazioni troppo generali, che del resto sono semplici impressioni, sarà bene riportare qui la critica che uno scrittore illustre, R. Gneist, fa dell'ordinamento del controllo inglese, tanto più che in essa si trovano principi generali riguardanti questo controllo che riusciranno utili anche per l'esame del nostro ordinamento. Nella Nota N. 2 a pag. 703 lo Gneist scrive: (1)

« Quanto più importante è questo controllo generale, tanto più dubbioso può sembrare che sia corrispondente allo scopo concentrare queste funzioni in unico impiegato

(1) V. R. Gneist. Das Englische Verwaltungsrecht. Berlin 1884.

stipendiato al posto del quale erano prima due persone indipendenti per l'eredità dell'impiego e controllantisi reciprocamente. Nel memoriale del 1857 (Parl. 6 sess. 2 N. 279 Vol. IX pag. 127-130) lord Monteagle si esprime sopra la difficile posizione che grava un unico uomo del peso di tutta la potestà esecutiva. Egli non dichiara a dir vero il sistema dell'attuale controllo generale « *deceptive and delusive* » come il Ministro delle finanze, ma vi riconosce parecchie lacune. Nelle relazioni è generalmente riconosciuto che la responsabilità ministeriale non può compensare la mancanza di un solido controllo e di una solida contabilità. Gli uffici di controllo esigono un efficace partecipazione del Parlamento. All'incontro viene eccepito che un tal doppio controllo in unione coll'attuale specializzazione del *budget* impaccia l'amministrazione finanziaria e oltre a ciò la farebbero impraticabile. Degno di nota in ogni modo in questa relazione è la chiarezza con cui viene esposta la fallacia del sistema attuale. Le diverse proposte però non sono affatto chiare; il ministro delle finanze vorrebbe mettere da parte il controllore generale e l'intromissione del giudizio giuridico su questo punto, e preferirebbe invece di porvi un tribunale responsabile e di porre il controllo fondamentale *expost* nell'Alta Camera dei Conti. Nell'ulteriore configurazione di questo rapporto prevalsero le tendenze della seconda parte. »

In Belgio il controllo preventivo è esercitato dalla Corte dei Conti, composta di un presidente, sei consiglieri e un cancelliere nominati ogni sei anni dalla Camera dei rappresentanti che può sempre revocarli a maggioranza. La carica è incompatibile con l'ufficio di rappresentante, Senatore o con ufficio retribuito dallo Stato; non devono i consiglieri essere affini o parenti fra loro o con capi di dicasteri ministeriali, non devono entrare in impresa che abbia rapporti contabili con lo Stato, essere agenti di affare e partecipare alla direzione di Società ecc. La Corte dei Conti Belga è un'emanazione diretta del Parlamento: essa ne forma una Commissione permanente.

La Corte dei Conti era istituita coll'Art. 202 della Legge fondamentale dei Paesi Bassi (24 agosto 1815), e la legge organica del 21 giugno 1820 le dava l'incarico di vegliare che i crediti portati dai bilanci non fossero sorpassati, nè impiegati ad altro fine. Alcuna disposizione pel pagamento di spesa dello Stato non poteva essere presa se non era stata preventivamente verificata e liquidata dalla Corte dei Conti. Proclamata l'indipendenza del Belgio e convocato il Congresso nazionale (10 novembre 1850), era istituita in Belgio la Corte dei Conti con Decreto del 30 Dic. 1830. La Costituzione del 7 febbrajo 1831 (1) all'articolo 116 confermava il concetto dell'istituzione, stabiliva la nomina parlamentare, e prescriveva che la Corte dovesse controllare che nessun Articolo di bilancio fosse sorpassato e nessun trasporto avesse luogo. Il regolamento d'ordine dalla Corte dei Conti fu fatto dalla Corte stessa col decreto 9 aprile 1831 e non può essere cambiato che col consenso della Camera dei rappresentanti. Il controllo che deve esercitare la Corte è regolato dalla legge 29 ottobre 46 sulla contabilità pubblica, che conferisce alla Corte il potere di controllare le ordinanze di pagamento emanate dai ministri e dai loro delegati (2). Il governo, che è responsabile dell'impiego dei pubblici denari, deve essere libero di dirigere questo impiego come esso intende, altrimenti non si comprenderebbe la sua responsabilità. La Corte non è dunque giudice dell'opportunità e dell'utilità delle spese ordinate dai ministri, ma solo della regolarità. Essa verifica se le spese sono regolarmente imputate sui crediti votati dal Parlamento, e se i crediti non sono sorpassati. L'art. 14 della Legge citata del 46 dice: (3) « Nessun ordine

(1) V. *Les Constitutions modernes* — par Dareste, p. 72.

(2) V. Giron. *Droit administratif de la Belgique* p. 622.

De Fooz. *Droit administratif*. II p. 707 e segg.

Thonissen. *La Constitution Belge* p. 351 e segg.

(3) Wyvekeus. *Lois politiques et administratives de la Belgique*.

di pagamento è pagato dal tesoro se non dopo essere stato munito del visto della Corte. Quando la Corte non crede di dover dare il visto, i motivi del suo rifiuto saranno esaminati in Consiglio dei Ministri. Se i ministri giudicheranno che deve passarsi al pagamento sotto la loro responsabilità, la Corte appone il visto con riserva. Essa da conto dei motivi nelle sue relazioni annuali alla Camera». Vi sono però spese fisse che sono libere dal visto preliminare della Corte. Sono *les traitements, remises, indemnités, abonnements, frais de bureau et de loyer, pensiones, intérêts des cautionnements et des fonds de dépôt*, di cui l'ammontare è determinato dall'autorità competente. Il ministro delle Finanze fa conoscere alla Corte l'ammontare dell'imputazione da farsi su ciascun articolo del bilancio in seguito a queste spese, e la Corte si limita a registrarla.

Il controllo della Corte è amplissimo, e si estende su tutte le forme d'irregolarità possibili. Alla Camera, nella discussione della legge del 29 ottobre 1846, fu proposto di limitare i casi di rifiuto del visto ai sorpassamenti di crediti, alle imputazioni irregolari, ai mandati fittizi, ecc. ma non si volle diminuire la portata del controllo col definirlo e limitarlo.

Controllo preventivo costituzionale sugli ordini di pagamento è esercitato anche dalla Corte dei Conti in Olanda, ed è regolato dalla legge 5 ottobre 1841; ma a questo proposito non ci fu possibile trovare altre notizie che quelle poche che fornisce l'articolo 176 della Costituzione 11 ottobre 1848. (1)

(1) Art. 176. Vi è una Camera dei Conti di cui la composizione e le attribuzioni sono regolate per legge. Quando si produce una vacanza in questa Camera, la Seconda Camera degli Stati generali presenta una lista di tre persone al re che sceglie su questa lista. I membri della Camera dei Conti sono nominati a vita ecc.

V. Daresté, cfr. cit. p. 106-107

Demombynes, Les Constitutions Européennes pag. 319.

In Prussia le casse pubbliche non si aprono se non dinanzi ad un titolo di pagamento munito del visto regolamentare. Il visto è apposto dai *curatori di cassa*, membri del collegio governamentale, che equivale alle nostre prefetture o sotto prefetture. I curatori non pongono il visto, se non quando si sono assicurati preventivamente che la spesa non importa sorpassamento di crediti nè false imputazioni. (1)

In Russia c'è un controllore generale, il cui ufficio è assai antico, ma fu nel 1862 riordinato; constata la regolarità delle entrate e delle uscite e pare eserciti un controllo preventivo (2).

Di altri paesi non abbiamo per ora notizie esatte, ma sull'autorità dello Stourm si può dire che dovunque si trova interposta fra l'ordinatore e le casse pubbliche un'Autorità incaricata di far rispettare i voti del Parlamento. In nessun paese le casse pubbliche sono lasciate a disposizione degli ordinatori e più l'ostacolo interposto tra questi e quello è più rigoroso, più la stretta osservanza delle prescrizioni legislative del bilancio è assicurata.

CAPITOLO III.

Dell'Ordinamento positivo del Controllo in Italia.

Negli Stati italiani, prima dell'unificazione, il controllo preventivo finanziario non esisteva che nel regno di Napoli e nel Piemonte. Al controllo preventivo finanziario a Napoli si era provveduto col mezzo di controllo e verificazioni in uno ufficio speciale presso l'antica tesoreria di Napoli, sottomettendosi poscia al giu-

(1) V. Stourm, *op. cit.* Cap. XIV.

(2) V. A. Leroy Beaulieu *L'Empire des Tsar et les Russes. Revue des Deux mondes*, par. 3. Vol. 18 pag. 837.

dizio della Corte dei Conti i conti degli agenti tutti del tesoro e del controllore generale della tesoreria medesima.

L'efficacia di quel riscontro avrebbe dovuto riuscire tanto maggiore quanto meglio determinata era dalle leggi la responsabilità degli agenti e i quali pel loro istituto non erano da confondere con semplici esecutori materiali e passivi degli ordini ricevuti, dovendo esaminare se le spese corrispondevano al bilancio, ai regolamenti e alle prescritte disposizioni (1). E siccome ad essi competeva il regresso contro gli ordinatori di pagamenti non conformi alle leggi ed al bilancio, così la Corte dei Conti avrebbe esercitato indirettamente la sua giurisdizione anche sui magistrati preposti al governo della pubblica amministrazione.

In Piemonte si trova fin dal secolo XIII una Camera dei Conti, che, come in Francia, faceva dapprima parte del Consiglio del Principe ed era ambulatoria; solo più tardi si fermava stabilmente a Chambery, e si costituiva come magistrato a parte; (1351) le attribuzioni erano regolate dagli editti 19 sett. 1522 e 16 ott. 1560, col quale ultimo si rendeva indipendente la Corte del Senato. La Corte interinava gli editti e gli altri ordini sovrani relativi a materie economiche e fiscali, nel che diede parecchie prove della sua indipendenza, avendo essa rifiutata molte volte la registrazione. Accanto alla Corte dei Conti, vi era il Controllore generale, creato da Emanuele Filiberto (1559) per salvaguardare le finanze dello Stato: esso controllava che non si oltrepassassero le somme stanziato nei bilanci annui e non si facessero storni di categoria, e per questo scopo tutti i mandati di pagamento emessi dalle varie aziende dovevano presentarsi a lui e non potevano essere poste in esecuzione senza il suo visto. (2) L'art. 27 delle R. pa-

(1) V. Mercatelli Saggi di diritto amministrativo. V. II.

(2) V. Ugo, la Corte dei Conti; Sclopis Storia della legislazione italiana.

Repertorio di dir. amm. per gli Stati di S. M. V. E.

tenti 31 marzo 1817 disponeva: « Avvertirà particolarmente il controllore generale di non dar corso a nessuna patente o altra provvisione 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 forse relativa ». In questo articolo sembra già stabilito un controllo importantissimo sugli atti impegnativi di spesa, nuovo riguardo alla legislazione degli altri paesi. Per l'esercizio delle sue attribuzioni il controllore aveva subalterni presso la Tesoreria generale, le tesorerie speciali, la Cassa del Debito pubblico e presso tutti gli uffici dell'Amministrazione finanziaria.

Il controllore aveva anche una specie di controllo di legittimità, (Ed. 28 giugno 1830, Reg. 10 Maggio 1739 6 genn. 1741 R. pat. 31 Marzo 1817) per cui doveva avvertire il Sovrano quando le regie patenti non fossero conformi alle leggi. Il Codice Albertino all'art. 6. confermava quest'attribuzione: « 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 li rassegnano al re. » Lo stesso Cod. all'art. 7 manteneva il diritto d'interinazione della Camera dei Conti e del Senato: « Gli Editti e le lettere patenti saranno prima della pubblicazione interinate e registrate dal Senato e dalla R. Camera dei Conti, secondo la natura delle provvisioni che contengono e come verrà prescritto ».

Col sopravvenire del libero governo in Piemonte furono soppresse le interinazioni del Senato e della Camera dei Conti, e anche l'importanza del Controllore fu un poco diminuita. (1) La legge del 23 marzo 1853 concedeva al controllore facoltà di registrare i mandati con

(1) V. Martinelli, Saggi sull'amministrazione Voi. II.

riserva e ordinava si rimettesse la relazione al Parlamento invece che al re: si noti però che il controllo era *facoltativo*. Nel rapporto del 54 del controllo generale si dice che per rendere più efficace il controllo preventivo e la revisione dei conti, l'istituzione di una Corte era assai desiderabile, e si lamentano le numerose spese eccedenti gli assenti consentiti per la compilazione dei preventivi lungo tempo prima dell'esercizio e per gli assenti troppo piccoli, sicchè poi il Parlamento è costretto ad occuparsi delle maggiori spese non per esaminare se debbono essere autorizzate ma unicamente per convalidarne l'irregolare esecuzione.

L'opposizione del controllo, osservava ancora il rapporto, non ottenne nè poteva ottenere l'effetto desiderato perchè le osservazioni vengono dopo che il fatto dell'eccedenza è compiuto, e perchè il pagamento non può essere per legge impedito quando i ministri lo richiedano assumendo l'intera responsabilità.

Il rapporto relativo all'esercizio 1855, premetteva che dall'istituzione di un controllo o di una Corte si devono attendere questi due importanti servigi: 1° che i ministri siano avvertiti del male abbastanza in tempo per evitarlo, 2° che sia fatto conoscere l'uso fatto dai ministri della loro autorità contro le osservazioni del controllo generale. — Si notava in questo rapporto, come cause delle spese non autorizzate: 1. l'indugio nel ripartire in articoli le somme stanziato; 2. l'eccesso di spese oltre i limiti stabiliti; 3. la soverchia agevolezza di qualche ministro nell'aprire crediti a propri subalterni, venendo meno l'efficacia del successivo riscontro, e la sicurezza delle necessarie mallevadorie; 4. la giustificazione in alcuni casi di pagamenti anticipati per servigi ad economia; 5. il difetto di pubblicità e di libera concorrenza nei contratti; 6. l'abuso di concedere gratificazioni a carico del bilancio di un anno già terminato; 7. la sconvenienza di applicare le gratificazioni ora alla categoria delle spese *casuali* ed ora alla categoria degli stipendi; 8. la sconvenienza di comprendere nelle casuali le spese eccedenti gli

assegnamenti: ecc. A molti di questi inconvenienti fu provveduto con la legge di contabilità del 69, modificata sull'83.

Nel rapporto del 59 si nota che sono molte le osservazioni, ed i dibattiti coi ministri, ma che le questioni sono poi quasi sempre appianate. « Senza un bilancio legalmente sancito, dice il rapporto, legalmente modificato, se occorre, e sempre rigorosamente osservato, non è possibile che si abbia nè un'amministrazione commendevole, nè una contabilità ben ordinata. Tuttavia egli è appunto per violazioni più o meno aperte della legge del bilancio che la Corte dei Conti deve sostenere i maggiori contrasti e non rare volte prestarsi a tolleranze inevitabili per non dare motivi a danni e inconvenienti più gravi ». Dopo un progetto Cavour del 52, e due progetti Rattazzi del 54, un decreto legge Rattazzi 30 ottobre 1859 aboliva la Camera dei Conti già riordinata dalla legge 23 marzo 1853, e istituiva una Corte dei Conti con ufficio di controllo preventivo, ma in via provvisoria, chè dopo la proclamazione del regno d'Italia si volle unificare la legislazione ed istituire una sola Corte dei Conti per tutto il regno. Un progetto fu presentato alla Camera il 21 novembre 1861 dal Ministro Bastozi: presentavasi una relazione brevissima e insignificante il deputato Macchi, e la Camera quasi senza discussione approvava il progetto il 16 Dicembre. Portato però il progetto al Senato, la commissione senatoria (relatore Cibrario) vi apportava parecchie importanti modificazioni; e una discussione accurata e seria si faceva intorno ad esse nelle tornate dal 24 febbraio al 12 marzo. (1) La discussione cadeva principalmente sulla composizione della Corte, o sul modo di nomina: il Senatore Vigliani voleva che si stabilissero categorie e requisiti, consistenti nella determinazione di un grado nella magistratura o nell'amministrazione attiva e in un certo numero di anni di ser-

(1) V. Discuss. del Senato del regno, VIII Legislat. Sess. 61 62. Vol. II. p. 990-1165.

vizio; ma tale proposta non fu accettata e si accettò solo di stabilire per le nomine dei consiglieri la richiesta del parere di una Commissione composta del Presidente e dei vice-presidenti della Corte, e ciò anche nella prima formazione.

Sembra inutile e fuori di posto ripetere qui le lunghe discussioni ripetute in qualunque scritto che tratti della Corte dei Conti sul diritto di nomina spettante al re, sulla convenienza di far nominare dal governo i proprii sindacatori ecc; se n'è detto già qualche cosa altrove; e neppure si vogliono accennare le lunghe e minuziose discussioni sull'ammettere o no i ragionieri nella composizione della Corte, o sull'utilità di istituire un procuratore generale e con quali attribuzioni.

Al senato si parlò lungamente del controllo preventivo finanziario, e un notevole discorso in difesa di tale istituzione pronunziava nella tornata dell'8 marzo il Senatore Des Ambrois, che giustamente osservava essere una Corte senza controllo preventivo un'ottimo sindacato pei cassieri, ma un sindacato molto imperfetto per gli Amministratori. Contro il controllo preventivo parlava il Senator Montanari accampano la lentezza e la complicazione dell'amministrazione, l'aggravio finanziario, l'umiliazione pei ministri, ma efficacemente rispondeva il Ministro Sella dichiarando che il controllo preventivo della Corte è una difesa pei ministri stessi contro i sollecitatori, che se apporta qualche complicazione, non è questa ragione sufficiente per rigettarlo, giacchè sarebbe eguale dire che bisogna togliere le guarentigie giudiziarie perchè apportano imbarazzi a complicazioni spesso lunghissime, che non è una umiliazione per nessun cittadino, per nessuna autorità andar davanti ad un tribunale il quale esamini freddamente se si è restati nei confini della legge.

Si meravigliava il Sella poi di dover egli ministro difendere il controllo contro un membro del Parlamento e osservava che aggravii maggiori sarebbero venuti dalla mancanza di un controllo preventivo che non dalla sua

istituzione: riteneva inutile un bilancio preventivo senza un'autorità capace di farlo rispettare. Il Senator Farina difendeva anch'egli il controllo preventivo osservando che in una od un'altra forma esso esiste dovunque, e la questione si riduceva soltanto a vedere se debba essere deferito ad un organo di amministrazione o a un organo indipendente: posta così la questione, osservava il Senator Farina che la soluzione non gli sembrava dubbia.

Replicava il Senator Montanari citando l'esempio della Francia, ma gli rispondeva il Senator Pernati esponendo brevemente il sistema francese, e riportando la questione nei termini in cui l'aveva posta il Senator Farina: brevemente il Senator Colla aggiungeva che i casi di ritardo nel pagamento degli stipendi citati dal Senator Montanari erano causati non dal riscontro preventivo ma da formalità burocratiche. (1)

Nella discussione al Senato non si parlò affatto di controllo di legittimità; anzi a proposito della registrazione dei decreti reali, il relatore Cibrario dichiara espressamente che essa è fatta solo per conservare un deposito centrale generale di tutti gli atti del governo, e che l'incarico alla Corte di avvertire i ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti (art. 15 prog. Articolo 17 legge attuale) è un omaggio reso alla scienza dei componenti la Corte.

L'art. 10 poi (divenuto poi nella legge l'art. 14) diceva così: «Quando la Corte riconoscendo pregiudiziale all'interesse della finanza o contrario *alle leggi e ai regolamenti economici ecc.*» fu tolta la prima parte perchè non si credesse attribuito alla Corte un giudizio di merito, ma rimase la seconda che attesta chiaramente come intenzione del Senato fosse di stabilire soltanto un controllo finanziario sebbene un po' più ampio di quello che storicamente il controllo finanziario sarebbe. Si citavano molto

(1) V. Atti del Parlamento Italiano. Senato 1862.

il Belgio e l'Inghilterra, ma forse non si avvertirono bene neppure in Senato le differenze tra il controllo belga e inglese, e il controllo quale sarebbe stato stabilito nel progetto: più che tutto influi la legislazione piemontese anteriore, essendo parecchi senatori antichi membri della Corte o del Controllo in Piemonte. Modificato in molte parti, tornò il progetto alla Camera, e vi fece una dottissima ed elaboratissima relazione l'onor. Martinelli, relazione riprodotta quasi integralmente nel secondo volume dei Saggi di diritto amministrativo. (1) Però neppur nella relazione Martinelli si trova espressamente chiarito il concetto di un controllo di legittimità: il Martinelli accenna alla nuova garanzia costituzionale stabilita nella legge, ma non si spiega il come, né il perchè dalla registrazione semplice dei decreti reali sia passato alla registrazione dopo controllo, e dalle violazioni di leggi e regolamenti economici sia passato alle violazioni di leggi e regolamenti in generale; alle discussioni della Camera sul nuovo progetto la spiegazione non è neppur data.

L'On. Panattoni osserva gli inconvenienti che possono derivare da un esame dei decreti non riguardanti la contabilità per parte della Corte, che secondo lui consistono principalmente nel ritardo di esecuzione: accenna al caso di un decreto di grazia che può divenire inutile se eseguito troppo in ritardo. « Quindi io domanderei, aggiunge, se sia veramente imprescindibile che questa specie di decreti abbia il visto di una Corte che si chiama Corte dei Conti, e quando si credesse imprescindibile vorrei fosse data qualche istruzione e si introducesse nel regolamento un'articolo affinché la Corte non facesse che riscontrare le forme estrinseche del decreto ed immediatamente lo rinviasse onde non fosse frustrata la grazia. »

Sella, ministro delle finanze, risponde che quando il

(1) V. Discussione della Camera 61-62 oltre la relazione Martinelli, vi sono i progetti anteriori Bastogi, Ufficio Centrale del Senato, ed il nuovo modificato dalla Camera.

decreto è urgente si rimette con tutta la desiderabile celerità alla Corte dei Conti, e questa in qualunque occasione se ne occupa tosto onde è che per verità non è da lamentarsi l'inconveniente cui l'on. Panattoni alludeva. Non bisognerebbe poi in vista di qualche caso estremo mettere una deroga dalla legge generale, la quale vuole che ogni atto del potere esecutivo sia visto da un corpo affatto indipendente, il quale abbia a esaminare se è conforme alla legge o no. (1)

Non esisteva nel progetto del Senato alcuna disposizione sulla comunicazione al Parlamento delle registrazioni con riserva, e neppure nel nuovo progetto presentato alla Camera. L'on. Mancini nella seduta 28 luglio 62 propose che gli elenchi delle registrazioni fossero inviate alla Camera ogni semestre insieme agli elenchi degli avvisi dati ai ministri, sulle infrazioni delle leggi dell'Amministrazione dello Stato; la Camera respinse questa seconda parte e accettò l'invio ogni anno (art. 18 leg. 14 Ag. 62). Questa trasmissione era intesa dal Mancini come una semplice comunicazione di natura ordinaria, e il Mancini anzi, sperando nella rarità delle registrazioni con riserva, dichiarò di non volere che esse provocassero mozioni e discussioni di carattere ardente, eccezionale.

Si discusse anche alla Camera sul modo di nomina dei componenti la corte: la commissione proponeva per le nomine la necessità del parere conforme di una Commissione composta dei presidenti e vice-presidenti della Camera o del Senato, come per le revoche (2) L'Onor. Crispi e l'onor. Pisanelli combatterono la proposta per le nomine fatta già dal Senato per le tendenze troppo conservatrici e lo spirito troppo ristretto di tutti i corpi rinnovantisi da se; l'on. Pisanelli dimostrò la proposta della Commissione non contraria allo Statuto, perchè il potere concesso alla Corona può essere limitato e rego-

(1) V. Discuss. Camera. 28 luglio 1862.

(2) V. Discuss. Camera dei Deputati (Seduta 26 luglio 62).

lato per legge, ma obbiettò che si dovevano cercare garanzie fuori dell'intervento parlamentare, e che si dovesse però rimandare tale discussione a tempo più opportuno. Questo fu in massima il concetto cui s'ispirò il Parlamento, nell'attribuire senza condizione la nomina al potere esecutivo e lo dice espressamente anche il Martinnelli. Il progetto approvato dalla Camera fu poi approvato con brevissima discussione dal Senato, dove solo si ritornò ad insistere sulla eterna questione dei ragionieri e del procuratore generale, e questo progetto divenne la legge del 14 agosto 1862.

Si è già detto su quali atti si esercita il riscontro preventivo della Corte; cercheremo ora di esporre brevemente il modo come si esercita il controllo finanziario. Ogni decreto che importa una spesa, un impegno deve essere controllato dalla Corte, ciò che non avviene in Belgio e in Inghilterra e la Corte deve guardare, oltre la legittimità, o la legalità del decreto, se l'impegno assunto è nei limiti del bilancio, se cioè la spesa impegnata superi la somma stanziata, se sia imputata regolarmente al capitolo relativo, se si sia fatto nessun trasporto non consentito per legge. (art. 21). Il controllo sugli impegni è un'innovazione felice del legislatore italiano: il comm. Cerboni direttore generale della contabilità, diceva: « Si sa bene: una volta che una spesa sia impegnata bisogna pagarla *per fas et nefas*. » — Dopo l'impegno, viene sottoposto al Controllo della Corte ogni mandato od ordine di pagamento (art. 20) su cui, oltre un controllo di legittimità, è principalmente esercitato il controllo finanziario. L'ordine di pagamento è primieramente dagli uffici amministrativi inviato alla ragioneria rispettiva con i necessari documenti e subisce dalla ragioneria un primo controllo costituzionale e amministrativo; il ragioniere capo deve rifiutare il visto ove non trovi costituzionalmente legale il mandato, regolare la liquidazione, e la liquidazione della spesa, ma deve cedere ad un ordine scritto del ministro. L'ordine di pagamento è poi firmato dal ministro ed inviato alla Corte dei Conti che lo con-

trolla nuovamente dal punto di vista costituzionale; se la Corte lo trova legale, lo invia alla Direzione del Tesoro che lo ammette a pagamento e lo invia al tesoriere centrale o alle intendenze di finanze, secondo il luogo di pagamento. I mandati muniti di tutte le formalità sono dagli agenti pagatori pagati ai creditori titolari dello Stato, ma gli agenti devono sotto la loro responsabilità accertarsi della regolarità del mandato, e accertarsi poi della effettuazione del pagamento nelle mani del vero creditore. (1)

Un progetto di legge 19 Dicembre 1865 (Sella) imitava il sistema inglese, provvedendo al riscontro costituzionale con un sistema di ordini sommari di trascrizioni dal conto del tesoro al conto del pagatore generale da sottoporsi alla registrazione della Corte, unendovi i documenti giustificativi in determinati casi. (2) Ma per ciò occorreva un rinnovamento amministrativo contabile, e la distinzione delle funzioni liquidatorie delle spese da quelle per la emissione e spedizione dei mandati, l'istituzione della carica di Pagatore generale ecc.

La legge del 69 istituiva i ragionieri e affidava loro controllo amministrativo degli ordini di pagamento, lasciando alla Corte dei Conti il controllo costituzionale. Alla discussione della Camera il relatore ben poneva la distinzione tra controllo costituzionale che assicura che il mandato sia nei limiti assegnato dal bilancio, sia imputato regolarmente, non violi alcuna legge, e il controllo amministrativo, che assicura la giustificazione esatta del titolo della spesa, la liquidazione generale del conto, e l'accertamento della somma. La distinzione non è affatto metafisica, come credeva l'on. La Porta, e risponde al concetto scientifico dei vari momenti per cui passa la spesa. L'on. Sella osservò che il controllo per l'osser-

(1) Art. 324 e legg. R. di Contabilità; Rostagno Contabilità di Stato. Cap. III.

(2) V. prog. di legge 27 marzo 1877. Depretis Relazione.

vanza delle leggi e dei regolamenti veniva ad essere un controllo amministrativo, ma, pur ammettendo che tale controllo riesca in molti casi ad una ripetizione del controllo amministrativo, non si può negargli valore e carattere di controllo costituzionale. La relazione del progetto di legge 27 Maggio 1877 (Depretis) per l'istituzione del Ministero del tesoro dice che la Corte anche dopo la legge del 69 continuo il proprio riscontro preventivo estendendolo come per lo innanzi alla liquidazione dei conti ed all'esame dei documenti. Accenna la relazione che il riscontro preventivo è una necessità dell'ordinatore, un obbligo dell'amministrazione responsabile, ma qui evidentemente si confonde o si vuol confondere il riscontro amministrativo col riscontro costituzionale che è certo un dovere ed un interesse non di coloro che ordinano, ma di coloro che hanno autorizzato e che soli sono arbitri di autorizzare le spese. La relazione afferma ancora che il riscontro preventivo s'esercita appena su un quinto della spesa, cioè solo sui mandati diretti: qui si ritorna a confondere, e par proprio volutamente, giacchè il controllo costituzionale s'esercita anche sui mandati a disposizioni e di anticipazione, e sui ruoli di spese fisse; come rilevasi dagli art. 324 e segg. del Regol. di Contabilità (V. anche Rostagno, Contabilità di Stato Cap. III De Cupis, Comm. alla legge e al Reg. di Contab.), si esercita sui pagamenti del debito pubblico (V. Rostagno op. cit. pag. 361 e segg.), e solo ne sono eccettuate le spese speciali per vincite al lotto, per la giustizia penale ecc.

Il progetto Depretis propone l'istituzione di un Consiglio del Tesoro presso il ministero del tesoro composto di cinque Consiglieri della Corte dei Conti e di cinque membri del Consiglio di Stato; questi Consiglieri sarebbero nominati dal potere esecutivo e durerebbero in ca-

(1) V. Prog. di Legge 27 marzo 1877 e Relazione unitavi.

rica 5 anni, potendo essere riconfermati. Il progetto Depretis sembrava volesse sostenere l'inutilità del riscontro costituzionale sui mandati, limitandosi a mantenere il sindacato consuntivo e citando al solito l'esempio degli Stati che riscontro preventivo non hanno; ma poi conchiude col proporre soltanto di trasportare questo riscontro dalla Corte dei Conti al Consiglio del Tesoro. Ma la proposta non sembra troppo felice, nè troppo giusta; non toglierebbe nessuno degli inconvenienti che dal riscontro preventivo si dicono derivare, e diminuirebbe invece le guarentigie di inamovibilità e d'indipendenza della magistratura incaricata del riscontro. Del resto il progetto Depretis per l'istituzione del Consiglio del Tesoro non fu neppur discusso, e la proposta non fu neppur ripresentata quando si modificò la legge di contabilità.

Quando al controllo di legittimità non si ha nulla da osservare intorno al modo in cui esso è esercitato. Gli scrittori dubitano piuttosto se tale controllo sia giustamente affidato alla Corte dei Conti; qualcheduno, come il Persico ed altri, vorrebbero affidato tal controllo al consiglio di Stato. (1) Non si può dissimulare che in teoria il controllo di legittimità sia ingiustamente affidato alla Corte dei Conti; secondo noi, ove potesse istituirsi in Italia un Consiglio di legislazione, quale lo vorrebbe lo Scolari, il controllo di legittimità potrebbe molto bene ad esso attribuirsi. Ma nell'ordinamento positivo attuale non sembra potersi fare alcuna mutazione efficace riguardo a questo controllo; esso è utilmente esercitato dalla Corte dei Conti per l'intreccio inevitabile del controllo finanziario in senso ampio col controllo di legittimità, per il carattere di suprema sindacatrice dell'amministrazione che ha in Italia la Corte dei Conti, e per la continuità dei contatti tra la Corte e l'amministrazione.

Per debito d'imparzialità si deve osservare che risulta dal quadro statistico della registrazione della Corte, ne-

(1) V. Persico. Trattato di Diritto Amministrativo.

gli anni in cui fu possibile mantenere la distinzione tra decreti finanziari e non finanziari, che il controllo più scrupolosamente e più efficacemente si esercita sui decreti finanziari; ma si deve ancora osservare che gran parte del controllo esercitato sui decreti finanziari e sui mandati è controllo di legittimità, e sarebbe una grave complicazione e un impaccio gravoso l'attribuire i due controlli ad organi diversi. Per queste ragioni nelle condizioni odierne crediamo meglio mantenere alla Corte anche il controllo di legittimità sui decreti reali non riguardanti la finanza, ed estenderlo magari ai decreti ministeriali non finanziari. Si potrà solo avvertire di tener conto di queste circostanze nella composizione della Corte e di comprendere però nelle nomine funzionari appartenenti alla magistratura ordinaria, assegnando ad essi una larga partecipazione alla composizione della prima sezione, che è incaricata particolarmente del controllo preventivo.

Non è nei limiti del nostro tema trattare della composizione e del modo di nomina della Corte. Si accennerà soltanto ad una proposta, fatta già dal Bäer, (1) di estendere l'ufficio del procuratore generale anche ai casi in cui la Corte esercita il controllo preventivo.

Il Procuratore Generale sosterebbe dinnanzi alla Corte le ragioni addotte dal Governo per sostenere la legalità dei suoi atti, e in tal modo si eviterebbero le lunghe discussioni tra Corte e governo, le lunghe corrispondenze, e, dice il Bäer, le illecite pressioni. La proposta sembra pratica ed accettabile, ma non crediamo dover troppo insisterci.

Quanto al modo di nomina dei presidenti e consiglieri della Corte, c'è una proposta dinanzi al Senato che modifica il metodo di nomina attuale, il quale non offre altra garanzia che la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

(1) C. Bäer, *Del Riordinamento dell'amministrazione in Italia* Torino 1865.

Il progetto di legge relativo, presentato al Senato dal presidente del Consiglio Di Rudinì di concerto col ministro del Tesoro l'on. Luzzatti, accenna alla transazione adottata dalla legge del 62, all'aumento delle attribuzioni della Corte per l'ingrandimento dello Stato e all'estensione del riscontro all'amministrazione del debito pubblico, del Fondo pel Culto, e all'aumento del personale secondario; propone perciò di portare a 15 il numero dei Consiglieri, e di istituire due Vice-procuratori generali. Le sezioni della Corte rimarrebbero tre, ma il riparto dei Consiglieri sarebbe eseguito annualmente sulla proposta dei presidenti con Regio Decreto controfirmato dal consiglio dei Ministri, e dal Ministro del Tesoro; questa proposta non sembra troppo opportuna per la diversità delle attribuzioni della Corte, e per la mutabilità dei criteri, la mancanza di massime costanti, la mancanza di pratica nelle diverse funzioni, le attitudini speciali dei diversi consiglieri ecc.

Secondo il progetto citato, i consiglieri, presidenti, procuratore, e vice-procuratori sarebbero nominati per decreto reale col parere conforme di una commissione composta dei presidenti e dei due primi vice-presidenti della Camera e del Senato, del presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro del Tesoro, e del Ministro Guardasigilli; la Commissione è presieduta dal presidente del Senato e convocata dietro richiesta del presidente del Consiglio. Meno il presidente e il procuratore generale, gli altri membri son nominati fino a due terzi fra le seguenti categorie: 1.^o prefetti; 2.^o Consiglieri e sostituti procuratori generali di Cassazione; 3.^o presidenti di sezione di Corte d'Appello; 4.^o Segretario generale presso la Corte dei Conti o consiglio di Stato; 5.^o direttori generali, o ispettori generali dei Ministeri; 6.^o vice-avvocato generale erariale, regii avvocati distrettuali e sostituti avvocati generali erariali; 7.^o Intendenti di finanza di prima classe; 8.^o ragionieri di prima classe; l'altro terzo sarebbe scelto nel personale secondario della Corte.

Il progetto stabilisce l'incompatibilità dell'ufficio con

altri uffici elettivi o governativi; con la qualità di consigliere, amministratore, commissario di vigilanza presso società o imprese commerciali ecc. Per le revocche è necessario il parere conforme della stessa commissione che partecipa alle nomine; e in ciò si ha un regresso perchè la Commissione che attualmente deve dare il parere per le revocche ed i collocamenti a riposo è esclusivamente parlamentare. (1) La commissione mista istituita dal progetto non desta molta simpatia nè molta fiducia; vi predomina più del necessario l'elemento governativo; è lodevole però l'idea di stabilire qualche garanzia per le nomine e di cercare una possibile determinazione di categorie.

Sul progetto, presentato al Senato nel 92, c'è una relazione del Senator Canonico che propone alcune modificazioni, più che altro formali.

(continua)

C. Cagli

(1) V. Atti del Senato 1892.

V. Rivista amministrativa p. IV. 1893. « Sulla riforma della Corte dei Conti » un articolo firmato M. che da maggiori spiegazioni e discute più largamente la composizione organica della Corte.

Del Controllo preventivo costituzionale

ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI

(Continuaz. v. num. precedente)

CAPITOLO IV.

Le registrazioni con riserva.

Ultima fase del controllo preventivo esercitato dalla Corte dei Conti è la registrazione con riserva. Quando la prima sezione della Corte, incaricata principalmente di questo sindacato, abbia riconosciuto che un atto o decreto sottoposto al suo esame viola qualche disposizione di legge o di regolamento, deve rifiutare il visto e la registrazione con deliberazione motivata. Questo rifiuto con la deliberazione sarà comunicato al Ministro che ha emanato l'atto, ed allora due soluzioni sono possibili secondo la legge organica del 62. O il Ministro, riconoscendo giusta la deliberazione della Corte, desiste dal voler attuare l'atto controverso, e non c'è luogo ad ulteriore procedimento; oppure il Ministro, riconoscendo ingiusto il rifiuto della Corte, ovvero credendo che ai criteri di legalità debbano in quel speciale caso anteporsi i criteri di opportunità amministrativa, vuol mantenere il suo atto o il suo decreto, ed allora il Ministro può sottoporre l'atto stesso all'esame del Consiglio dei ministri. Se il Consiglio delibera che l'atto debba aver corso, l'atto sarà rimandato alla Corte per un nuovo esame: dopo il quale, ove la Corte persista nel rifiuto, non cre-

dendo sufficienti le spiegazioni o cessate le ragioni di rifiuto, la Corte deve registrare l'atto con riserva. Questo è, come ce lo spiega l' Art. 14 della leg. 14 Ag. 62, il meccanismo della registrazione con riserva, istituto tanto criticato e combattuto dai non molti scrittori che su questo punto del diritto pubblico hanno portato la loro attenzione. — E veramente a prima vista si scorge subito che l'istituto ha un gran difetto: quello di aver scelto tra due sistemi diametralmente opposti, il riscontro preventivo e la completa libertà dell'amministrazione, una via intermedia che ha scontentato i fautori così dell'uno, come dell'altro sistema. Osservano gli avversari del riscontro preventivo: si vuole un riscontro preventivo? noi non lo crediamo opportuno, nè giusto, ma almeno sia esso efficace e serio: alla limitazione dell'autorità governativa e all'intromissione dell'autorità parlamentare nell'amministrazione si potrebbe almeno opporre un buon numero di decreti incostituzionali e di infrazioni del bilancio rimasti senza effetto; ma lasciare il riscontro preventivo come è ora, in modo che, mentre da un lato impaccia e ritarda l'azione amministrativa, dall'altro non riesca ad impedire nessuna illegalità, è un non senso. Stando così le cose, concludono questi scrittori, meglio è sopprimere a dirittura il riscontro preventivo e rendere attuabile la responsabilità dei ministri. Alla responsabilità dei ministri bisogna ricorrere in ogni modo, perchè, dato il rifiuto della Corte, i ministri possono ordinare la registrazione dell'atto sotto la loro responsabilità: ma nell'ordinamento attuale la responsabilità dei ministri è un'irrisione: aboliamo quindi il riscontro preventivo e sostituiamo ad esso leggi precise che praticamente determinino la responsabilità ministeriale.

Il ragionamento nella parte critica non manca di verità, ciò che certamente ci sembra errato è il rimedio proposto « La responsabilità dei ministri, fu detto al Senato nella discussione della Legge del 62, è il più bel quesito del governo costituzionale, ma finora rimasto insoluto: invocata ad ogni proposito, applicata dove non si può applicare è il primo di tutti gli inconvenienti di

un governo costituzionale. » Ma di ciò si è parlato altrove.

I fautori del controllo preventivo invece osservano : Dal momento che si riconosce essere necessario un controllo per impedire al governo di commettere atti illegali o far spese fuori del bilancio, la logica vorrebbe che non fosse possibile sottrarsi a questo controllo. Ma è inutile aver seguito il sistema del riscontro preventivo fino a questo punto, per venir meno poi totalmente ai principî sostenuti con l'istituto della registrazione con riserva, che rende assolutamente vano e illusorio il freno posto all'arbitrio dell'amministrazione. Quindi vari rimedi sono proposti dai fautori del controllo preventivo, ed in seguito li esamineremo. Ambedue le critiche in parte sono giuste : però contengono tutte e due un difetto che di rado può sfuggire chiunque voglia rilevare inconvenienti od errori per arrivar poi a conclusioni in accordo colle proprie idee ; le critiche cioè sono tutte esagerate. In tutti gli scrittori è radicata l'idea che il controllo preventivo colla registrazione con riserva sia completamente o quasi completamente inutile, e che i risultati debbano essere necessariamente dannosissimi per l'interesse dello Stato. In questa come in altre questioni il seguire rigidamente la teoria, senza una considerazione esatta della realtà delle cose, altera un poco il giusto apprezzamento dei fatti e porta molte volte più lungi di quel che giustizia e verità vorrebbero. Se si considera un pochino esposto in cifre il funzionamento della Corte dei Conti in questi trent'anni di vita, noi ci accorgiamo subito che è troppo azzardata l'affermazione che il riscontro preventivo, così com'è ora, sia inutile. Le cifre sono un pò sconfortanti pel primo triennio 1863-65. Infatti il Deputato La Porta nel progetto presentato il 25 Maggio 67 dà per il suddetto triennio la seguente statistica : incorsero nelle osservazioni della Corte 128,385 mandati e decreti di cui 99. 409 furono dopo rettifica registrati, 18.055 non furono più riprodotti e 10.907 furono registrati con riserva, cioè 75 decreti e 10. 832 mandati, con una spesa complessiva pel bilancio di circa 94 milioni, cioè L. 20. 831. 979 per i decreti e L. 75. 161. 979 per

i mandati. (1) Certamente queste cifre parrebbero piuttosto dar ragione a quella che abbiamo detto esagerazione della critica; però anche questi dati è necessario considerarli non così nudamente esposti, ma in relazione alle circostanze di fatto. In quel triennio l'Italia stava appena costituendosi a Stato; la vita politica, cessata allora l'epoca delle grandi rivoluzioni, cominciava appena a svolgersi; mancavano ancora le leggi e l'ordinamento dell'amministrazione rispondenti alle nuove condizioni, al successivo ingrandimento dello Stato: specialmente la legge di contabilità presentava gravissime imperfezioni che poi vennero successivamente corrette ed eliminate: l'amministrazione era ancora incerta e mal pratica, la Corte dei Conti stessa in sul principio della sua esistenza non aveva potuto affermare ancora la sua Autorità. In tutte queste ragioni va ricercata la spiegazione del gran numero di registrazioni con riserva che vediamo riportato nel triennio 63-65, e che ad esse e non ad altre cause sia dovuto ci induce a crederlo il diminuire di queste registrazioni negli anni susseguenti. In ogni modo per quel che si voleva qui sostenere, non essere cioè il riscontro preventivo inutile nonostante l'istituto della registrazione con riserva, possono servire anche le cifre sopra esposte. Secondo esse su circa 120 mila tra decreti e mandati trovati dalla Corte irregolari o illegali, quasi 11 mila furono registrati con riserva; gli altri centonove-mila furono corretti o ritirati. Per lo meno quindi quasi undici dodicesimi degli atti illegali o irregolari furono impediti dal riscontro della Corte, ed è a credere che buona parte di essi avrebbe avuto corso senza questo preventivo riscontro. Completiamo brevemente la statistica per gli anni seguenti:

(1) Il Deputato La Porta distingue la spesa pei decreti da quella pei mandati; ma evidentemente qui c'è un'inesattezza che gli scrittori non hanno notato. Nella spesa di 75 milioni pei mandati è certo compresa anche la spesa di 21 milioni attribuita ai decreti, giacché non era possibile che questa spesa si effettuasse senza che fossero emessi mandati, i quali, come il decreto relativo, dovevano essere registrati con riserva. La spesa quindi deve ridursi a 75 milioni.

	Decreti pervenuti	Registri con osservazioni	Annali	Registri non più di ruolo	Registri	Non più rappresentati	Registri non più di ruolo riserva	Mandati pervenuti	Registri con osservazioni	Non più rappresentati	Registri con riserva	IMPORTO
1865	2913	2913	-	20	2707	-	22	-	-	-	21	L. 507910
1867	3720	366	-	180	3877	-	37	-	-	-	85	-
1868	3883	3881	-	10	3188	-	-	-	-	-	81	348231
1869	-	-	-	-	-	-	6	-	1001	83	98	-
1870	-	-	-	-	-	-	-	12991	548	20	-	-
								F più 11 da vers. al Parlam. per s. n. v. in legge.				
1871	6943	6455	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1872	6792 bil. att.	1261 bil. att.	-	-	-	-	-	18479	774	305	-	-
1873	828 - -	123 - -	-	-	-	-	-	18215	878	59	3	-
1874	3924	3873	-	-	-	68	-	-	-	-	-	-
1875	3956	3924	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
1876	3973	3949	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1877	3992	394	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1878	4134	579	-	-	-	100	31	-	-	-	-	-
1879	4658	6131	-	-	-	64	7	12166	397	50	-	-
1880	5129	5382	-	-	-	516	5	18711	439	11	-	-
1881	5613	715	-	-	-	203	5	19289	514	18	-	-

- 100 -

1882	6339	507	-	-	-	338	-	23907	518	13	-	-
1883	6717	543	-	-	-	328	3	21171	564	13	-	-
L. ann. 1884	3473	384	-	-	-	1479	3	31271	148	29	-	-
84-85	6452	506	-	-	-	613	4	31840	513	29	-	-
85-86	finanz. 6932	607	-	-	-	471	3	31819	659	31	-	-
	non fin. 1,007	91	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-
86-87	finanz. 3200	606	-	-	-	999	1	25270	5610	145	-	-
	non fin. 273	16	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
87-88	finanz. 3022	658	39	-	-	942	54	37291	370	20	1 ruolo di spese fisse	-
	non fin. 217	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
88-89	finanz. 7130	693	162	-	-	1306	68	25038	371	151	-	-
	non fin. 285	35	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
89-90	finanz. 7344	780	301	-	-	1119	11	-	-	-	-	-
	non fin. 355	31	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
90-91	6885	624 (a)	-	-	-	803 (a)	13	37287	600 (a)	300 (a)	-	-
91-92	a) 4300	- (b)	-	-	-	- (b)	6	23699	- (b)	79	-	-
92-93	d) 6800	- (c)	-	-	-	- (c)	22	23947	- (c)	16	-	-

a) Queste cifre non sono rigorosamente esatte per la mancanza di dati precisi nelle Relazioni della Corte, qualche altra piccola variazione di numeri si può trovare qua e là; sono scrupolosamente esatte le cifre delle rappresentazioni con riserva fatto anche il calcolo sugli elenchi presentati al Parlamento. - La varietà della statistica e la diversità dei dati dipendono dalla non uniformità dei risultati portati dalle relazioni annuali su cui la statistica è fatta.

b) Per il 1891-92 si hanno cifre complessive delle osservazioni sui decreti e mandati (3028), e così per decreti e mandati non più rappresentati (308).

c) Egualmente per il 1891-92 (1266) osservaz., non più rappresentati (1266).

- 101 -

Più che qualunque dissertazione teorica un'attenta considerazione delle cifre esposte servirà a dimostrare l'esagerazioni di certe critiche, e come si siano erroneamente apposti quegli scrittori che, fondandosi probabilmente su dati e notizie riferentisi agli anni anteriori al 70, sono andati fantasticando di enormi spese contrarie al bilancio fatte dal governo, di milioni e milioni che si sono spesi arbitrariamente per questo deplorabile istituto della registrazione con riserva. Che cosa ci dicono le cifre? Dopo il triennio 63-65 le registrazioni con riserva continuano numerose per alcuni anni, e nel 1868 p. es. abbiamo 831 mandati registrati con riserva che rappresentano la spesa di circa 25 milioni; ma dopo il 70 le registrazioni con riserva diminuiscono tanto che, salvo in pochi anni, possono quasi considerarsi rare eccezioni. Le registrazioni con riserva dei mandati poi, salvo 76 registrazioni nell'esercizio 1870, e 3 nell'esercizio 1873, scompaiono assolutamente.

La ragione di questo funzionamento migliore del controllo preventivo non è difficile trovarlo: essa certamente risiede nelle nuove disposizioni della legge di contabilità del 1869, e più propriamente nelle disposizioni dell'art. 50, ripetute con un'importante aggiunta nell'articolo 56 del Testo Unico 17 Febbraio 1884. Per queste disposizioni il rifiuto della Corte dei Conti di registrare un mandato è definitivo quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata dal relativo capitolo del bilancio e non vi si possa far fronte col fondo di riserva, quando la spesa si riferisca ad un capitolo già esaurito (1) del bilancio e non a quello indicato dal mandato, e finalmente per la legge 8 luglio 1883 quando, secondo il giudizio della Corte, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ai residui piuttosto che alle com-

(2) L'art. 329 del Regol. di Contabilità aggiunge anche « o diverso », comprendendo anche il caso di violazione di bilancio che poteva ritenersi lasciato fuori da questa disposizione.

petenze o a queste piuttosto che a quelli. A tali disposizioni non sembra che abbiano dato sufficiente importanza quegli scrittori che del controllo costituzionale per la legalità delle spese si sono occupati. Con esse infatti è necessariamente tolta al Governo ogni possibilità di spese contrarie al bilancio, poichè nei casi in cui è dato al rifiuto della Corte valore assoluto si esauriscono tutte le violazioni del bilancio possibili. (1) Il controllo costituzionale esercitato dalla Corte sui mandati deve avere ed ha positivamente lo scopo di constatare che si sia fatta giusta imputazione all'esercizio ed al capitolo del bilancio indicati nel mandato, che la somma non ecceda i limiti di esso, e che non si riconosca violata alcuna legge: ora nell'ultimo solo di questi casi è ammessa la registrazione con riserva, e in questo caso appunto non si tratta di violazione del diritto del bilancio. La possibilità di registrazione con riserva per i mandati è però limitata secondo la legge ai casi d'infrazione di leggi e regolamenti generali, ai casi cioè meno importanti, perchè consistono essenzialmente in mancanza di formalità e di condizioni richieste per meglio garentire l'interesse dello Stato. E che siano poco importanti questi casi lo prova il fatto che dal 70 in poi non si hanno più registrazioni con riserva di mandati, se si eccettuino tre registrazioni nell'esercizio 73 per violazione dell'art. 44 della Legge di Contabilità del 22 aprile 1869, cioè per avere ecceduto il limite fissato dalla Legge per l'emissione di mandati a disposizione. (2)

(1) V. la parte 2^a del 1^o Capit.

(2) Queste linee erano già state scritte, quando abbiamo trovato nell'Elenco delle registrazioni con riserva fatte nel 94, (Atti Parlam. Legislatura XVIII sett. 92-94. Docum. VII sexies) 39 mandati registrati con riserva: ci affrettiamo però a dichiarare che questi 39 mandati sono stati registrati con riserva in seguito ad una sola deliberazione (12 Gennaio 1894 V. Elenco cit.) della Corte a sezioni unite perchè, contrariamente alle di-

Dopo ciò che si è esposto, dovrà naturalmente far grande meraviglia sentire scrittori molto autorevoli parlare di enormi somme spese illegalmente, e dire che «ascende a molti milioni la cifra che si spende annualmente dal potere esecutivo, quando un giudicato della Corte dei Conti dichiara che costituiscono una violazione del bilancio e delle leggi»; e magari anche aggiungere che «la registrazione con riserva è divenuta un modo ormai ordinario e comune delle spese ministeriali» (1). Arrivati a questo punto non è più possibile parlare di esagerazioni, ma di travisamento della realtà o di assoluta non conoscenza dei fatti. Dove sono e in che modo furono spesi illegalmente questi milioni? o per dir meglio in che modo spese illegali furono fatte contro giudicati della Corte che tali le riconoscessero? Sarebbe interessante saperlo, perchè probabilmente si imparerebbe ancora un nuovo modo di spesa dei denari dello Stato; non essendo possibile che queste spese illegali siano state fatte, come ordinariamente, per mandati, ruoli od ordini, che in questi casi la Corte dei Conti avrebbe dovuto rifiutarne la registrazione o per lo meno, se, come pare accennino questi scrittori, ciò fosse possibile, avrebbe dovuto registrarli con riserva.

sposizioni dell'art. 53 del Regolamento di contabilità ed al capitolato relativo, non erano ancora state presentate dalla ditta creditrice le contabilità riguardanti i pagamenti antecedentemente fatti: neppure quindi in questi mandati si può trovare la spiegazione delle spese contrarie al bilancio.

A proposito di questi mandati e della nota 12 gennaio 1894 ci piace rilevare una affermazione giustissima dell'on. Finali, il quale in essa apertamente e recisamente dichiara dover la Corte deliberare caso per caso, e limitare la deliberazione ai soli atti sottoposti al suo esame: mentre fino ad ora la deliberazione della Corte si estendeva anche a tutti i casi eguali che si potessero in seguito presentare conseguentemente al primo.

(1) V. Minguzzi — La Guarentigia costituzionale per la legalità delle spese. Bologna 1877 p. 66 e passim.

Eppure in tale errore sono caduti tutti gli scrittori che di questo punto hanno trattato; così l'Arcoleo, il Niccolosi, l'Ugo, il Francone, (1) e quasi tutti gli altri che del controllo preventivo si sono occupati per incidenza o di proposito, vanno facendo acerbe critiche contro la registrazione con riserva sempre in omaggio a quei tanti milioni che continuamente per mezzo di essa si vanno spendendo. In gran parte l'errore in cui questi scrittori sono caduti è dovuto al fatto che essi si sono appoggiati a considerazioni meramente teoriche e alle osservazioni fatte da parecchi uomini politici nel periodo dal 62 al 69 quando era ancora ammessa la registrazione con riserva dei mandati. Allora le critiche erano naturali e giuste, e quando il Mancini diceva alla Camera che la registrazione con riserva era diventata una porta aperta ad enormi abusi e che « se lo Statuto non ammette altre spese fuori di quelle le quali sono deliberate dal Parlamento, e se la legge del bilancio è intesa precisamente a porre i limiti all'arbitrio dei Ministri, tutto questo maestoso meccanismo diviene un giuoco ed una illusione, laddove si pretenda che in altra legge, cioè in quella della Corte dei Conti, che nel suo spirito è legge di guarentigia e di rigore, si fosse introdotto un comodo mezzo, perchè tutte le spese fuori bilancio, contrarie alla legge diventassero legali ed incensurabili, solo che, rifiutati i mandati dalla Corte dei Conti, il consiglio dei ministri ne deliberasse nondimeno il pagamento » rilevava inconvenienti gravissimi e veramente esistenti, come li rilevò poi la relazione La Porta. Ma appoggiarsi a quei fatti ed a quei discorsi per giudicare del funzionamento della Corte dei Conti oggi, è un errore di grave

(1) V. Arcoleo. Il Bilancio e il Sindacato parlamentare, al capitolo ultimo sulla Corte dei Conti — Niccolosi — La Corte dei Conti, Pisa 1878 p. 84 e passim — Ugo — La Corte dei Conti, Torino 1882 p. 92 — Francone — Il Bilancio ecc. e la Corte dei Conti. Cap. III. Sez. III. N. 6 p. 175.

importanza, perchè si dimentica che ci sono di mezzo le due leggi di Contabilità del '69 e dell'84, e più particolarmente quelle disposizioni sul rifiuto di registrazione dei mandati, che hanno fatto sbalzare la statistica da 831 registrazioni con riserva nel 1868, a neppur una registrazione nel '71, '72, e dal '74 in poi.

È strano ancora il fatto che il Menguzzi per dimostrare gli enormi abusi ed i molti milioni spesi illegalmente riporta in nota a pag. 66 la seguente statistica: (1) « nel passato esercizio (1885-86) la Corte dei Conti fece osservazioni a 894 mandati del Ministero dell'Interno, a 976 del Ministero dei Lavori Pubblici, a 858 del Ministero della Guerra, a 496 del Ministero della Marina, a 499 del Ministero della Pubblica Istruzione, a 234 del Ministero dell'Agricoltura; nel Ministero degli Esteri furono rilevate varie inesatte applicazioni del bilancio, otto pagamenti o indebiti o duplicati e nove maggiori pagamenti ». La Statistica è discretamente esatta, ma val proprio la pena di completarla sulla relazione stessa della Corte, per venir meglio ad una conclusione. Sommando le cifre di diversi Ministeri, come appaiono dalla relazione della Corte sul fondo consuntivo 85-86, (2) si hanno nell'esercizio suddetto, sopra 218, 219 mandati pervenuti alla Corte, 6509 osservazioni e poco più di 76 mandati annullati o non ripresentati. Che cosa significano queste cifre? dei milioni spesi illegalmente, come parrebbe credere il Menguzzi? non par davvero; ma se anche così fosse, non è certo per colpa della registrazione con riserva di cui in quest'esercizio, come in tutti i susseguenti e molti dei precedenti, non vi ha traccia alcuna nei mandati. Ma allora queste spese illegali come sono state possibili? che si debba trovar l'incognita nelle 6509 osservazioni fatte dalla Corte? potrebbe forse sembrare a qualcuno; ma bisogna avvertire che i mandati, cui furono

(1) Menguzzi op. cit. p. 66 in Nota.

(2) V. Atti Parlamentari — Legislatura 16^a — doc. N. 13.

fatte osservazioni, o furono ripresentati corretti e modificati a seconda dell'osservazione della Corte, o furono compresi tra gli annullati, o non furono più ripresentati. Se con essi d'altra parte fossero state attuate spese illegali, non era più il caso di fare osservazioni, ma la Corte poteva e doveva rifiutarne la registrazione come pei pochi mandati annullati ha fatto. Le 6509 osservazioni non dimostrano che la cura posta dalla Corte nell'adempiere il suo Controllo preventivo, e nel rilevare e correggere le irregolarità o le violazioni di legge, e il piccolo numero dei mandati annullati o non più ripresentati dimostra l'impossibilità nell'amministrazione di non attenersi alle osservazioni della Corte. Questo e non altro può desumersi dalla Statistica, e se altro potesse desumersi, si potrebbe forse avere una nuova prova che spese contrarie al bilancio coll'ordinamento attuale non sono più possibili.

Rimane ancora un'altra obbiezione: e i decreti? quelli si possono certamente registrare con riserva, e infatti se ne hanno parecchi ogni anno anche dopo il 70: anzi in un anno ne abbiamo 542 e in un'altro 446, cifre veramente enormi: che sia quella strada per cui passano quei tanti milioni di spese fuori bilancio? È necessario anzitutto notare che anche nelle registrazioni con riserva dei decreti, come apparisce dai quadri statistici, dopo il 70 c'è una discreta diminuzione, e per varii anni in cui il numero loro varia da uno a 5, a 6, può veramente dirsi che essi co-tituiscono un'eccezione, e non un cumulo enorme come si accenna da qualche scrittore. In mezzo però alle cifre minime si hanno due sbalzi enormi: 542 registrazioni con riserva nell'esercizio 87-88 e 446 nell'esercizio 88-89. Sarà opportuno, prima di procedere innanzi, sgombrare la strada da questo ostacolo grave soltanto in apparenza, giacchè il valore di questi numeri, a prima vista molto importante, scemerà d'assai quando ben si consideri in che cosa consistano tutti questi decreti registrati con riserva. Dei 542 decreti registrati con riserva nell'esercizio 87-88, 389 sono dell'amministrazione del Fondo pel Culto e riguardano l'aumento di suppl-

mento di congrua ai parroci del Lombardo-Veneto. La Corte li ammise a registrazione con riserva perchè ritenne si fosse violata una disposizione della legge 7 luglio 66, che vuole la dimostrazione della rendita del triennio, perchè si possano concedere simili aumenti. (1) Di simile natura e registrati in seguito alla stessa deliberazione della Corte, sono 445 dei 446 decreti registrati con riserva nell'esercizio 88-89, e 10 degli 11 decreti dell'esercizio 89-90. Degli altri 153 decreti dell'esercizio 87-88, 147 appartengono al Ministero della guerra e furono registrati con riserva in seguito ad una sola deliberazione della Corte. Questi decreti riguardavano l'applicazione della legge 23 giugno 1887, ma la Corte li respinse perchè non erano state stanziati nel bilancio le somme occorrenti. Le cose stavano in questi termini: il Parlamento aveva approvato questa legge che riguardava riforme nell'esercito, quando il bilancio di previsione era stato già votato, e approvando la spesa di cinque milioni proposta dal Ministro per il nuovo ordinamento e la pronta esecuzione, non aveva stanziati i fondi necessari. Il Ministero si riservava di fare iscrivere la somma coll'approvazione del bilancio di assestamento, secondo le prescrizioni della legge di Contabilità, ma intanto voleva dar corso ai decreti per procedere gradatamente alle riforme, e però fece registrare dalla Corte i decreti con riserva. Certo si ha qui una violazione del bilancio, ma più formale che reale, giacchè il voto della legge per parte del Parlamento equivaleva allo stanziamento dei fondi; in ogni caso la violazione del bilancio, se non fosse stata, come lo fu certamente, sanata dal Parlamento coll'approvazione del bilancio di assestamento, sarebbe rimasta sterile, perchè la Corte a suo tempo poteva respingere i mandati o i ruoli di spese fisse con cui paga-

(1) V. Relazioni della Corte dei Conti sul conto consuntivo dell'esercizio 87-88 e 88-89, e gli elenchi delle registrazioni con riserva inviati alla Camera.

vansi i nuovi stipendi, approvvigionamenti ecc., e il Ministero avrebbe dovuto cedere, non avendo più a sua disposizione il rimedio della registrazione con riserva. Qualunque opinione si abbia intorno all'importanza di questi due gruppi di decreti di cui abbiamo ora parlato, è pur certo che il valore di quelle grosse cifre, che per la registrazione con riserva appaiono segnate nei due esercizi 87-88, 88-89, è di assai scemato dacchè si è veduto che tutte quelle registrazioni sono consequenziali di due sole decisioni e di due atti illegali di cui uno era completamente estraneo al bilancio. Gli altri 6 decreti registrati con riserva nell'esercizio 87-88 sono due decreti del Ministero della Marina per identiche ragioni a quelle accennate riguardo ai 147 decreti del Ministero della Guerra, e 4 decreti di promozione di ufficiali superiori dell'esercito e della marina, deputati, per violazione della legge sulle incompatibilità Parlamentari. Negli altri anni si disse già che il numero delle registrazioni con riserva è abbastanza piccolo: cifre un po' rilevanti si hanno solo nel 78 (36 registrazioni con riserva che si esamineranno osservando la relazione Damiani), nell'89-90 (11 Reg. con ris., di 10 delle quali si è detto già che appartengono all'Amministrazione del fondo per il culto), nel 90-91 (19), e nel 92-93 (22); però in questi decreti registrati con riserva sono compresi spesso *decreti-leggi* o atti per cui il governo anticipa l'approvazione del Parlamento, e molti decreti ancora che, pur contravvenendo a disposizioni di leggi o di regolamenti, non si può dire davvero che rappresentino abusi od arbitri amministrativi.

Quel che preme di osservare per togliere ogni dubbio sulla possibilità di spese illegali è che con un decreto non si può mai effettuare una spesa contraria al bilancio, giacchè si ripercuote qui la proibizione dell'art. 56 della legge di Contabilità. Con un decreto infatti non si può mai eseguire veramente una spesa; si può creare un'impegno, stabilire un'obbligazione, ma per soddisfare l'impegno, per adempiere l'obbligazione è però necessario un

mandato, un ordine di pagamento, o se si tratta di una spesa permanente, fissa, un ruolo. Infatti, secondo prescrivono la legge ed il regolamento generale per la Contabilità dello Stato, i pagamenti delle spese dello Stato si fanno in quattro modi diversi, e cioè mediante: 1° mandati diretti; 2° mandati a disposizione; 3° mandati di anticipazione; 4° ruoli di spese fisse. (1) Vi sono poi modi di pagamento speciali per le spese di giustizia, vincite al lotto, per i pagamenti del debito pubblico ecc. Sui mandati diretti si è già detto che si esercita il controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti; questo controllo si esercita anche sui mandati a disposizione e sui mandati di anticipazione, che sono imputati al relativo capitolo di bilancio per il loro totale ammontare, e per essi il controllo preventivo è poi dal lato amministrativo e contabile efficacemente completato dal controllo posteriore e dalla responsabilità effettiva dei funzionari, ai quali i mandati sono stati rilasciati. Anche sui ruoli di spese fisse si esercita il controllo costituzionale della Corte, poichè, prima di essere inviati alle intendenze di finanza, questi ruoli sono inviati alla Corte che deve apporre il suo visto, rifiutandolo quando riscontri che con essi si sia violata in alcun modo la legge del bilancio (2).

(1) V. Art. 313 Regol. gen. di contabilità: Pasini, — Commento alla Legge sulla Corte dei Conti, pag. 554 e segg.

De Cupis — Commento alle Leggi e al Regolamento di Contabilità, passim: Rostagno — Contabilità di Stato — Cap. III pag. 286, e passim.

(2) Nella statistica riportata del lavoro della Corte si trova un ruolo di spese fisse registrato con riserva, ma è d'uopo avvertire che questa registrazione con riserva avvenne per violazione di una legge speciale affatto estranea al bilancio, cioè per violazione della legge sul cumulo degli stipendi, e del regolamento sulle biblioteche 28 ottobre 1885 Art. 117. V. Atti della Camera Leg. XVI sess. 1887-88. Docum. quatuor.

Per il controllo sui ruoli di spese fisse, sui mandati a disposizione e di anticip. si veggano gli Art. 390, e 352 e segg. Del Regolamento di Contabilità.

Le sole spese dunque che sfuggono al Controllo preventivo della Corte sono le spese accennate e tassativamente fissate dall'Art. 47 della Legge dell'84; per il pagamento del debito pubblico poi c'è un controllo preventivo della Corte su i mandati emessi dal Ministero delle Finanze, e c'è un ufficio speciale di riscontro, che è emanazione della Corte, presso la direzione del Debito Pubblico. Ora si è detto già che pei mandati e pei ruoi non è ammessa la registrazione con riserva se non nei casi di violazione di legge che non sia quella del bilancio, e a questa impossibilità di registrazione con riserva accenna varie volte anche la Corte nelle sue relazioni: anzi è così radicato nella Corte il sentimento di questa impossibilità, e così costante da moltissimi anni la mancanza di registrazioni con riserva dei mandati, che la Corte parla di impossibilità assoluta senza neppure accennare all'eccezione che pure esiste nella legge. — Nella Relazione del 1885-86 della Corte al Parlamento si leggono a pag. XII queste parole: « Nella relazione dell'anno passato fu notato che fanno parte dei residui le spese maggiori dell'esercizio 1883 le quali attendevano l'approvazione del Parlamento. Non essendo per anco questa avvenuta, ed essendo nella medesima situazione le maggiori spese 1884-85 tutte riunite con i residui approvati, non potrebbe questa Corte, qualora le venissero presentati dei mandati di pagamento, ammettere la registrazione ». È naturale che non essendo possibile far passare ordini di pagamento contrari alla legge del bilancio, riesce inutile anche contrarre impegni o obbligazioni contro le prescrizioni di questa legge, per quanto per essi sia ammessa la registrazione con riserva, e solo può contrarsi efficacemente un tale impegno illegale, quando, come pei decreti del Ministero della Guerra di cui si è parlato sopra, si faccia stanziare dal Parlamento la somma necessaria prima del tempo del pagamento. Certo è che anche da questo lato si possono verificare gravi inconvenienti: questa possibilità di creare impegni contrari al bilancio, sebbene poi non sia possibile effettuare i pagamenti, potrebbe recare pregiudizi ai terzi

che in buona fede avessero creduto agire i Ministri dentro i limiti della propria competenza, e l'impegno di una spesa assunto da un Ministro sotto la propria responsabilità pregiudicherebbe sempre l'approvazione del Parlamento. Ma è d'uopo notare, che la proibizione posta dall'articolo 56 della Legge di Contabilità pei mandati è dalla giurisprudenza, forse non troppo costante, della Corte estesa anche ai decreti impegnativi di spesa quando per essi si verificchino le condizioni da quell'articolo enumerate, cioè quando l'impegno sia contratto con violazione della legge del bilancio. Questa estensione dell'art. 56 è notata, sebbene in forma alquanto dubitativa, dal Pasini, (1) che fu consigliere alla Corte dei Conti, e in modo più esplicito si esprime l'illustre Presidente attuale della Corte on. Finali. A proposito di un decreto Ministeriale 8 luglio 1893 che approvava una convenzione con la provincia di Cagliari per il concorso dello Stato nella spesa per strade provinciali già costruite, decreto respinto parecchie volte, sebbene modificato, dalla prima Sezione della Corte, una nota della Corte a sezione unite rifiutava definitivamente la registrazione del decreto perchè contrario al bilancio, osservando « che, quanto alla registrazione con riserva, l'Art. 56 della legge di Contabilità generale prescrive, che sia assoluto il rifiuto della Corte quando si tratti di spesa eccedente i fondi stanziati in bilancio; e tale disposizione è applicabile anche ai decreti impegnativi di spesa (2) »; e in seguito a questa nota il Ministero doveva modificare il decreto e correggerne l'imputazione al bilancio.

Quello che ci sembra finora aver sufficientemente dimostrato è l'erroneità dell'opinione che in Italia col l'ordinamento attuale siano possibili spese contrarie al bilancio; in teoria le disposizioni della legge di contabi-

(1) V. Pasini — Commento alla Legge sulla Corte dei Conti.

(2) Atti Parlamentari, legisl. XVIII — sess. 1892-93. Documento N. VII quinquies, p. 85.

lità ci mostrano che a queste spese illegali mancherebbe la via d'uscita, in pratica noi abbiamo veduto che dal 71 in poi queste spese illegali, o per lo meno riconosciute tali dalla Corte dei Conti, non ci sono state. Ed allora è necessario venire ad un'altra conclusione, contraria a tuttociò che finora fu scritto su questo argomento; non è esatto che l'ordinamento del controllo finanziario, tale qual'è ora in Italia, sia sostanzialmente diverso dall'ordinamento inglese; nonostante la diversità degli organi e delle due istituzioni, in pratica esse riescono al medesimo scopo. Si è già tentato di esporre le linee generali dell'ordinamento Inglese in questa parte, e si è veduto che tale ordinamento, tanto vantato dagli scrittori italiani, presenta poi nella pratica inconvenienti e lacune. In Italia invece su questo punto inconvenienti non si possono lamentare: da un esame sommario, ma abbastanza preciso delle relazioni annuali con cui la Corte dei Conti accompagna i bilanci consuntivi, non ci è risultato che inconvenienti gravi siano stati osservati dalla Corte nell'esame posteriore che essa compie di tutta l'amministrazione finanziaria. In Italia si spenderà troppo, si spenderà anche male, si spenderà forse più di quello che permettono le entrate ordinarie, ma spese contrarie al bilancio, eseguite senza l'approvazione del Parlamento, non se ne possono lamentare. Ritornando al confronto col sistema Inglese, che differenza importante esiste tra questo ordinamento ed il nostro nel loro effettivo funzionamento? Come il Controllore può sospendere e rifiutare la concessione di crediti alla Tesoreria finchè non siasi convinto che l'ordine regio è conforme all'ammontare dei voti del Parlamento, e non li eccede, così la Corte dei Conti in Italia deve rifiutare il passaggio agli ordini di pagamento, quando questi ordini non siano conformi ai singoli capitoli del bilancio ed alla legge di approvazione generale, corrispondente alla legge Inglese d'appropriazione. In Inghilterra c'è solo per il Tesoro possibilità di ricorso, in caso di rifiuto, ad un Tribunale indipendente: ma in Italia di questo ricorso non si riconosce il bisogno, e, data anche la costitu-

zione nostra del controllo collegiale, il ricorso non farebbe che togliere autorità alla Corte. Del resto si è notato che questo ricorso in Inghilterra non sembra sia stato mai praticamente esercitato. A torto però i più degli scrittori contropongono il sistema Inglese del controllo finanziario al sistema italiano, perchè relativamente alla guarentigia costituzionale per la legalità delle spese nulla di più vi è nel sistema Inglese che nell'attuale sistema Italiano non vi sia. Si deve dire di più: nel sistema italiano il controllo si estende anche ai decreti impegnativi di spesa, il che certo non avviene in Inghilterra, e, quand'anche si voglia concedere che da questo lato qualche imperfezione vi sia, questa disposizione conferisce al sistema italiano una superiorità non disprezzabile. Ancora, il sistema italiano del controllo finanziario è rafforzato e completato dal controllo di legittimità sia sui decreti sia sui mandati, giacchè con esso si tende a garantire che non solo le spese siano fatte conformemente al bilancio, ma che, nel contrarre obbligazioni a carico dello Stato o nell'eseguire pagamenti, si osservino tutte le condizioni e le formalità richieste dalle leggi per assicurare l'interesse dello Stato. Il sistema legislativo italiano è perciò superiore a quello Inglese, e gli scrittori, che portano a modello il sistema Inglese, cedono in parte all'abituale preconetto di lodare tutto quel che è forestiero, per disprezzare sistematicamente gli ordinamenti nazionali, anche in quel po' di buono che hanno. Probabilmente gli scrittori sono indotti ad una critica esagerata dei nostri ordinamenti dalle condizioni molto tristi dell'amministrazione finanziaria e di tutta la vita pubblica in Italia; ma si dà colpa alle leggi di ciò di cui piuttosto la colpa spetta agli uomini. Se il Parlamento non è conscio dei suoi diritti e dei suoi doveri, se più che dall'interesse generale dello Stato si lascia guidare da interessi personali, da interessi elettorali, e da ragioni di partito e di gruppetti politici, se il potere legislativo permette impunemente al governo di confondere assolutamente i limiti tra legge ed ordinanza, e concede sussidi senza un'esatta considera-

zione degli scopi in cui devono essere impiegati, la colpa non è da cercarsi nelle nostre leggi, che sono per lo più quanto c'è di meglio nel pubblico ordinamento degli altri Stati, ma negli uomini che queste leggi sono chiamati ad applicare, o che debbono vegliare alla loro osservanza.

Fin qui si è cercato di notare le gravi esagerazioni della critica nel considerare l'istituto del controllo finanziario e della registrazione con riserva in Italia, e gli errori cui sembrava avessero condotte queste esagerazioni; dobbiamo però guardarci dal cadere in una esagerazione opposta e in un ottimismo troppo spinto, tralasciando di notare i difetti che l'istituto veramente presenta. La registrazione con riserva, pur limitata nella legge e nel fatto come si è veduto, se non può dar luogo a spese contrarie al bilancio o eccedenti i sussidii, può dar luogo a spese fatte illegalmente per la mancanza di qualche condizione essenziale stabilita dalle leggi o dai regolamenti generali, può dar luogo ad arbitri menograndi, ma sempre biasimevoli, e può indirettamente anche recar danno alla finanza, quando, per esempio, i contratti siano fatti contrariamente alle prescrizioni che la legge di contabilità fissa nell'interesse dello Stato. (1)

Però è importante osservare che questi inconvenienti non si riferiscono al controllo finanziario propriamente detto, giacchè esso, come si è veduto dall'origine storica e dall'ordinamento positivo, consiste nel controllo per l'osservanza delle regole del bilancio, ma si riferiscono invece al controllo di legittimità. È il controllo di legittimità, sia sui decreti che sui mandati, che può dar luogo alla registrazione con riserva, e da questa possibilità derivano molti gravi inconvenienti lamentati oggi da scrittori e pubblicisti. Con questo mezzo, in periodi non troppo

(1) Notisi, che la maggior parte delle registrazioni con riserva, tolte quelle cui abbiamo particolarmente accennato, riguardano decreti approvanti contratti conclusi senza l'osservanza di disposizioni di leggi.

belli e non molto lontani della nostra vita politica, si sono introdotte per via d'ordinanza disposizioni di assoluto carattere legislativo e anche aggravii finanziari pei cittadini (cfr. il Decreto pel pagamento dei Dazi Doganali in oro. (1) Esaminiamo per un'istante il lato teorico della questione. Ammesso che l'ordinanza governativa debba rimanere dentro i confini delle leggi, e ammesso che a questo scopo possa servire utilmente un controllo preventivo quale è quello esercitato dalla Corte dei Conti, certamente una stretta logica giuridica vorrebbe che, quando un'ordinanza avesse oltrepassato i suoi limiti ed avesse invaso il campo legislativo, contravvenendo a disposizioni fissate per legge, mutando ciò che per legge era stato stabilito, o contenendo disposizioni di assoluta competenza legislativa, l'ordinanza non dovesse aver vigore, per lo meno finchè il potere legislativo non fosse intervenuto e colla sua approvazione non avesse dato all'ordinanza, oltre la forma, anche la sostanza di legge. In teoria quindi, niente di più semplice e di meno controverso: la Corte dei Conti controlla la legittimità dei decreti; ove riconosca nel decreto uno sconfinamento dal campo lasciato libero alla potestà governativa ed un'invasione nella competenza legislativa, ove in altri termini il decreto sia contrario in tutto o in parte a qualche legge, rifiuta la registrazione. Dopo questo rifiuto al Ministero non dovrebbe rimanere altra via che far stabilire dal Parlamento in generale o per quel singolo caso la disposizione che egli voleva, ma non ha potuto attuare perchè esorbitante dalle sue attribuzioni; a questo porterebbero la logica ed i principii oramai indiscussi di diritto pubblico. Ma le cose più semplici in teoria si complicano nella pratica, in parte per la stessa necessità dei fatti, in parte per preconcetti e tendenze false che s'oppongono spesso alla retta applicazione dei principii. Uno dei pre-

(1) V. I Decreti registrati con riserva, e il pagamento dei dazi in oro. Roma 1894 — per il Senatore Augusto Pierantoni.

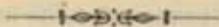
concetti più diffusi, più antichi, che ha posto più profonde radici in tutti i lati del diritto pubblico, è l'idea della libertà dell'amministrazione, accompagnata dall'altra idea fantasmagorica della responsabilità ministeriale. È un'idea antica, ma oggi più che mai essa va conquistando terreno: sfiduciato il popolo delle istituzioni parlamentari, screditato il governo parlamentare del parlamentarismo, da un lato il Parlamento compiacentemente si suicida, consegnando i suoi poteri nelle mani del Governo, che è dopo tutto una sua creatura, e dall'altro il governo, aiutato da servili maggioranze, allarga sempre più la sua sfera d'azione, e l'amministrazione va diventando un Leviathan mostruoso che assorbe tutta la vita politica del paese. Non fa meraviglia, se con tali tendenze si sia combattuto accanitamente il controllo preventivo degli atti governativi, si risorga anche ora a combatterlo, cercando di distruggere in Italia un'istituto che è forse il solo che funzioni discretamente e che abbia nei suoi precedenti un carattere quasi originale e nazionale: non fa meraviglia, se da tali preconetti sia ancora impedito nella maggior parte degli altri stati (1) l'istituzione del controllo preventivo, e se da noi, arrivati a istituire questo controllo, sia mancato il coraggio di procedere alle ultime logiche conseguenze, e si sia dovuto ricorrere a quel mezzo termine che è la registrazione con riserva. Non si vuol con ciò asserire che l'idea della libertà dell'Amministrazione sia un concetto sbagliato: sbagliato, assolutamente erroneo, è solo il concetto che di libertà moltissimi si fanno. Per certuni libertà nel campo del diritto

(1) Controllo preventivo costituzionale si è visto già che esiste, oltre che in Inghilterra, in Belgio e in Olanda, ma in Olanda e in Belgio, come in Inghilterra, il controllo è solo finanziario e limitato agli ordini di pagamento, e in Belgio e in Olanda si ha anche per questi possibilità di registrazione con riserva, mentre in Italia questa possibilità non si ha che riguardo al controllo di legittimità.

pubblico, come in quello del diritto privato, vuol dire licenza, sfrenatezza, arbitrio, mancanza di controllo, di limiti: s'intende bene, però si aggiunge nel caso nostro, che c'è la responsabilità. Bella cosa davvero questa responsabilità postuma! rovinato finanziariamente lo Stato, conculcati i diritti dei cittadini, ci prenderemo il gusto di trascinare con grande schiamazzo e grande solennità i ministri responsabili innanzi a qualche alta Corte di giustizia, se pur non si vorranno compensare del male fatto al paese in qualche modo meno barbaro e crudele. Oramai che nel diritto penale, per influsso delle nuove teorie positive, va facendosi tanto strada la giustissima dottrina dal prevenire e non reprimere, sarebbe bene che su questa dottrina si fondassero un po' più anche i cultori del diritto pubblico, e specialmente coloro che, con maggior pretensione che scienza od esperienza della vita politica, vanno predicando l'abolizione di ogni controllo che freni od impacci l'amministrazione. Del controllo preventivo hanno fatto grandi elogi uomini di Stato autorevoli, che pur erano stati od erano allora ministri, e potevano accorgersi del bastone, che si mettevano fra le ruote, secondo i sopra citati scrittori, e che non avevano certo interesse a diminuire la libertà e la speditezza dell'amministrazione; si ricordi il Sella, gran fautore e difensore della legge del '62, il Depretis, e il Magliani, che proponeva, in un progetto di legge dell'88, di estendere il controllo preventivo a tutti gli impegni assunti dallo Stato, e anche ai decreti eccettuati dall'linea 2 Art. 19.

(continua)

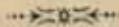
C. Cagli



Del Controllo preventivo costituzionale

ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI

(Continuaz. v. num. precedente)



Fu dunque l'idea della libertà dell'amministrazione che portò in Italia all'istituto della registrazione con riserva: si volle lasciare ai ministri questo mezzo di provvedere ai casi urgentissimi, sotto la loro responsabilità, e si cercò poi un rimedio nel controllo parlamentare. La legge del 62 stabiliva che ogni anno la Corte dovesse inviare al Parlamento un elenco delle registrazioni con riserva accompagnate dalle deliberazioni relative (art. 18), ma fin da principio apparve l'insufficienza di questo rimedio, e la gravità enorme del male. La registrazione con riserva era apparsa anche in teoria in qualche modo giustificabile, perchè si diceva: — Possono darsi casi di impellente necessità e di evidente pubblico interesse, in cui il governo debba, per non venir meno al suo stesso scopo, andar contro qualche disposizione di legge, mentre il Parlamento è vacante o non può consultarsi subito: in questo caso la *salus publica* diventa *suprema lex*, e non può non lasciarsi al governo un modo anche illegale di provvedere. — Ma nei primi anni dopo il 62 apparve evidente che le registrazioni con riserva non erano un'eccezione rara, ma come ben osservava il deputato La Porta, per la loro frequenza e il loro carattere, rivelavano un difetto di efficacia nell'organismo del riscontro preventivo e quindi nell'azione della Corte dei Conti. Ho già citato il numero abbastanza rilevante di registrazioni con riserva fatte dal 63 al 65; rimostranze

furono fatte al governo dall'onor. Mancini, nel 20 Dic. 65, e dal deputato La Porta. Fu creato allora una commissione parlamentare per l'esame delle registrazioni con riserva, e il deputato La Porta presentava un progetto di legge per cui la Corte doveva comunicare alla Camera ed al Senato ogni decreto o atto registrato con riserva e le deliberazioni relative contemporaneamente alla registrazione — « Quando i ministri responsabili, diceva nello svolgimento del suo progetto il deputato La Porta; sapranno che la vigilanza del Parlamento si può portare immediatamente sui loro atti e che un voto di censura può sanzionare la loro responsabilità e sbazarli dal potere, allora essi restringeranno l'uso delle registrazioni con riserva, e la Corte dei Conti si sentirà più forte (7 Giugno 67) — Il progetto La Porta, modificato dalla Commissione parlamentare nel senso che tali registrazioni dovessero comunicarsi ogni quindici giorni, diventò legge il 15 agosto 67.

Con tutto ciò le registrazioni con riserva andarono per lo più a finire negli Archivi del Parlamento; la Commissione, nominata permanentemente dalla Camera ogni sessione, si occupò pochissime volte di queste registrazioni, la Camera non se ne occupò mai — L'onor. Cancellieri aveva proposto (il 21 maggio 71), che la Giunta permanente dovesse riferire entro quindici giorni dalla presentazione, ma la Commissione (relatore Morpurgo) non accettò il termine — Abbiamo una prima relazione del 67 dell'onor. Marolda-Petilli; ma questa relazione pare non sia stata mai pubblicata; che ci sia stata, consta dalle Discussioni delle Camere, dove avvenne un vivace dibattito fra il Ministro l'onor. Crispi ed altri sulla pubblicazione indiscreta nei giornali di una parte di questa relazione, che a quanto sembra rilevava gravi scandali verificatisi nell'Amministrazione (1) — Si ha poi un'altra

(1) V. Discussioni Parlamentari 1867.

relazione presentata il 15 dicembre 75 dall'onor. Puccini pochissimo interessante: (1) esamina due decreti, ma sul primo sorvola perchè era già stato convertito in legge; per l'altro ritiene incensurabile il governo, e giusto e conveniente politicamente ed amministrativamente il decreto. — Molto più importante è la relazione Damiani del 79 (2). Comincia dal considerare che, se la osservanza della legge, in ispecie da parte dei ministri responsabili investiti in sommo grado del potere esecutivo, sia tale dovere da escludere irrevocabilmente che possa derogarsi, pure possono presentarsi circostanze determinate da urgenza di ordine amministrativo e politico che possono indurre e obbligare il governo ad atti i quali offrono soltanto al Parlamento la garanzia della responsabilità dei Ministri. La Giunta ha creduto poi dover distinguere molto giustamente, se la resistenza del governo alle obiezioni della Corte sia derivata talvolta da una diversa interpretazione della legge, molto più se il Governo siasi creduto sorretto dal parere di altri corpi consultivi dello Stato, e in questi casi ha creduto poter procedere ad un esame intorno alla conformità degli atti con le leggi dello Stato, adottando risoluzioni consequenziali al suo esame. (3)

Importante è pure la relazione Franchetti del 28 mag-

(1) V. Atti del Parlamento. Cam. dei Deput. 1875.

(2) V. Relazione 21 luglio 79, negli Atti Parlamentari.

(3) La Relazione Damiani esamina i seguenti decreti: 4 decreto approvante un contratto, respinto per omissione di annunci (pubblicità), ma dovuto registrare con riserva, perchè già in via d'esecuzione. La Giunta deplora l'omissione, ma riconosce la necessità amministrativa: il decreto riguardante il concentramento di religiose in un convento. La Giunta ritiene esatta l'interpretazione della legge fatta dalla Corte, ma riconosce l'atto amministrativamente e politicamente conveniente: 15 decreti ministeriali approvan'ti contratti stipulati a trattativa privata. La Giunta non riconosce la necessità, deplora l'inosservanza della legge, e crede doversi richiamare il governo

gio 88 : riguarda i decreti di nomina di deputati ufficiali nell'esercito o nella Marina , e la violazione dell'art. 7 della legge 13 maggio 72 sulle incompatibilità parlamentare, difficile però ad accordarsi colle leggi 13 Nov. 83 e 4 Dic. 58 sull'avanzamento nell'esercito e nell'armata. Conchiude però la relazione, che finchè non sarà provveduto altrimenti per legge, i deputati impiegati, ad eccezione degli ufficiali dell'esercito e dell'armata in tempo di guerra , non potranno ottenere promozioni fuori di quelle rigorosamente determinate dall'anzianità. La relazione nel caso concreto non crede biasimevole l'opera del Governo, per non entrare nel merito dei decreti, e non crede doversi ricorrere a nessuna misura odiosa, quale la

all'osservanza; 1 decreto reale di nomina di 58 sottotenenti di complemento nel commissariato a sottotenenti nell'esercito permanente. La Giunta crede degni di attenzione gli argomenti di convenienza amministrativa, ma deplora che non siasi chiesto in tempo opportuno al Parlamento facoltà di provvedere : 1. Decreto minist. approvante un contratto. La Giunta deplora che il Governo abbia violato, sapendolo, disposizioni di legge, solo promettendo di osservarle nell'avvenire; 4 decreti ministeriali cedenti monasteri e chiese ai comuni. La Giunta a maggioranza ritiene che il governo abbia violato la legge ed ecceduto le sue facoltà : 1 decreto reale che estendeva agli olii di resina rettificati le disposizioni riguardanti la circolazione e i depositi nelle zone di vigilanza del caffè, dello zucchero ecc. La Giunta crede, come la Corte, questa materia di potere legislativo, e invita il governo a presentare la domanda di conversione in legge ; 1. decreto reale che istituisce un Ginnasio a Firenze: la Giunta pur riconoscendo l'urgenza e la convenienza dell'atto, invita il governo alla presentazione della legge ; 4 decreti ministeriali approvanti contratti per mancanza di avvisi d'asta. La Giunta riconosce che la Corte operò giustamente, ma non crede dover fare speciale biasimo all'amministrazione, ritenendo sufficientemente tutelati pubblici interessi ; 1. decr. min. concedente aumento di stipendi. La Giunta ritiene troppo rigorosa l'interpretazione della Corte.

revoca ecc. E curiosa la sorte di questa relazione; essa per molto tempo figurò all'ordine del giorno della Camera, senza che fosse mai discussa, e finalmente, chiusa la sessione, la relazione andò con le altre a dormire negli archivii. A proposito del fatto che diede origine a questa relazione, cioè della promozione di Deputati impiegati l'on. Pierantoni ricorda che, nella tornata 5 febbraio 1888, il Governo assicurava che si sarebbe uniformato nell'avvenire al parere della Corte dei Conti, la quale riteneva doversi procedere alle promozioni di Deputati soltanto con lo stesso criterio di anzianità, e poco dopo ai 30 giugno 1889 un deputato impiegato si dimetteva dichiarando di farlo per non intralciare la sua carriera; ottenuta la promozione, si ripresentava agli elettori ed era rimandato alla Camera. (1)

Altra relazione si ha del 15 giugno 1891 (Relatore Costantini); propone per alcuni decreti esaminati la seguente soluzione: « La Camera dichiara i regi decreti... apprezzabili in merito ma non conformi alle vigenti leggi, non riconoscendo nel potere esecutivo per niun titolo il diritto di derogare alle leggi, che è quanto dire violarle. »

Un'altra relazione del 30 marzo 1892 esamina un caso simile a quelli della Relazione Franchetti, la promozione del generale Pelloxx, ma viene a conclusioni diverse proponendo l'approvazione del decreto per l'inconciliabilità della legge sull'incompabilità e delle leggi sull'avanzamento nell'esercito, i voti emessi dal Parlamento e le proposte pendenti in proposito. (2)

Anche il Senato avrebbe dovuto occuparsi a esaminare le registrazioni con riserva. L'incarico è in esso affidato

(1) V. Pierantoni *op. cit.* pag. 18.

(2) Si avrebbe un'ultima relazione dell'anno corrente sul decreto per pagamento dei dazi in oro presentata alla Camera dell'onorevole Vischi, ma lo stesso On. Vischi gentilmente ci ha comunicato che la sua relazione per ragioni speciali non è stata liberata alle stampe.

alla Commissione permanente di finanza, forse perchè si ritiene la registrazione con riserva estesa anche alle violazioni del bilancio, com'era infatti quando quest'incarico fu dato. L'on. Pierantoni dice errata questa delegazione che si comprenderebbe come legittima, se, a modo della Francia e del Belgio, la registrazione con riserva fosse limitata *solamente alle spese*. (1) Non si comprende bene dove l'on. Pierantoni abbia trovato la registrazione con riserva in Francia, ed anche egli, che è pur scrittore autorevolissimo e membro del Senato, non mostra dalle parole citate di avere un'esatta conoscenza dei limiti e della portata della registrazione con riserva. Di questa Commissione Senatoria si ha una relazione del Senator Sonnino, che, a quanto attesta l'Onor. Pierantoni, non fu pubblicata, per il chè l'Onor. Sonnino si dimise dalla Commissione di Finanza.

All'Onorevole Pierantoni che domandava in Senato perchè la Commissione di Finanza non si occupasse delle registrazioni con riserva, l'Onor. Cambray Digny rispondeva che non se ne occupava perchè così si faceva alla Camera.

Una relazione fu presentata dal Senatore Lampertico il 9 giugno 1893 sopra i decreti registrati con riserva dal settembre 92 all'aprile 93. L'On. Lampertico ricorda nella relazione che i decreti reali registrati con riserva dal 31 dicembre 1891 ai 15 novembre 1892, furono tutti convertiti in Legge, e d'altre violazioni di legge assolve il Governo, ricordando una sentenza della Cassazione di Roma 17 novembre 1888 la quale diceva, che non esiste un divieto che tolga al governo di provvedere con decreto reale a materia legislativa, quando il decreto sia condizionato all'obbligo di essere convertito in legge. Ma l'on. Lampertico, se la sua relazione è esattamente citata dall'on. Pierantoni, dallo scritto del quale sono riportate queste notizie sui lavori del Senato, ha male interpretato

(1) V. Pierantoni op. cit. pag. 20 e seg.

la sentenza citata, quand'anche avesse aggiunto, come pare, che la sentenza considera l'urgenza suprema ragione di diritto; la sentenza della Cassazione parla di una invincibile necessità di fatto che diventa suprema ragione di diritto, e questa invincibile necessità è qualche cosa di molto più elevato che non la semplice urgenza o opportunità amministrativa. Vedremo in seguito in quali limiti debba ammettersi questa possibilità di Decreti-leggi, e come sia troppo esagerata anche l'opinione del Senator Pierantoni, che vuole limitarla ai soli casi di espressa autorizzazione legislativa.

Anche nello stato attuale della legislazione si sarebbe potuto trovare una corretta soluzione del problema, se il Parlamento, accordando alla questione l'importanza dovuta, avesse trovato la via per conciliare la realtà pratica con i principii giuridici. Ma il Parlamento di tali questioni non si è mai occupato, e le Giunte Parlamentari, le poche volte che hanno discusso sulle registrazioni con riserva, si sono perdute in considerazioni e proposte solamente accademiche, sicchè non si può neppure lamentar troppo che le loro conclusioni non siano state votate dalla Camera. Le Giunte parlamentari non hanno veduto, o non hanno creduto dover studiare il problema fondamentale, che pur doveva sembrar loro essenziale risolvere, per compiere con profitto l'esame loro affidato. Ed il problema era questo: qual'è lo scopo, il fine, quale deve essere la portata del controllo parlamentare sulle registrazioni con riserva? Nessuna delle Commissioni si occupa di questa che pur doveva essere questione pregiudiziale: la relazione Costantini per es. del 15 Giugno 1891 afferma la competenza della Camera a discutere di tutti i decreti registrati con riserva negli anni passati, affermazione abbastanza platonica e inutile, come riconosce la stessa relazione, ma dell'altro problema assai più interessante non accenna neppure, anzi, mentre conchiude vigorosamente che non si riconosce per nessun titolo al potere esecutivo il diritto di derogare alle leggi, che è quanto dire violarle, propone la soluzione molto

meno ardita di dichiarare i decreti controversi apprezzabili in merito, ma non conformi alle vigenti leggi: soluzione che, a quanto sembra, non risolve nulla, e, solo affermando sempre più l'idea che un' illegalità è stata commessa, non accenna a nessun mezzo per ripararvi. Nè è da credere che queste solenni dichiarazioni d' illegalità di atti governativi, quand' anche accompagnate da parole di biasimo, di deplorazione, potessero avere effetti pratici, giacchè sarebbe naturalmente accaduto per la natura e la molteplicità di questi voti, le riserve sull' opportunità amministrativa e politica, che essi avrebbero lasciati indifferenti Ministero e Camera, e sarebbero passati senza lasciar traccia nè buona nè cattiva.

Alla soluzione giusta si avvicinò in qualche punto la relazione Damiani, e giustissima pare la distinzione iniziale tra i casi in cui la controversia tra Corte e Governo verte sull' interpretazione della legge, e i casi in cui il Governo, riconoscendo di violare la legge, si crede a ciò autorizzato da necessità amministrativa e politica. Molto bene anche la relazione stessa conchiude in due casi, in cui, riconoscendo la materia di competenza legislativa, invita il governo a presentare la domanda di conversione in legge: ma negli altri casi anche questa relazione ritorna alle conclusioni accademiche, alle vuote formole di deplorazione e di dichiarazione di illegalità. Ma a che scopo stabilire, direi quasi giuridicamente, queste illegalità del governo, se poi non si cerca il modo di ripararvi? E il modo di ripararvi non doveva essere neppure così difficile a trovarsi, se la relazione Damiani lo accenna esplicitamente in due casi in cui appunto si invita il governo alla presentazione della legge: esso appariva evidente, e in perfetta relazione coi principii che avevano ispirato il controllo preventivo di legittimità. Se limite dell' azione governativa è la legge, quando l' atto Amministrativo sconfinava dal campo riservatogli, e invade il terreno della legge, o esso deve diventar legge mediante l' assenso dei poteri legislativi, o deve essere annullato: il lasciar sussistere, pur deplorandoli, atti amministrativi

fuori del limite che a questi atti è tracciato, è un riconoscere continuamente la distinzione dell'autorità governativa dalla legislativa, è un consacrare e legittimare la illegalità. Nella Giunta Parlamentare però talvolta può essere sorta questa idea: « Alcuni di questi atti, avranno detto, presentano illegalità non molto importanti, violazioni di forme, mancanza di condizioni non fondamentali richieste da disposizioni di legge: domandarne la conversione in legge è assurdo, trattandosi di tante piccole cose: basterà una lieve dichiarazione di biasimo per la violazione, riconoscendosi o no la necessità amministrativa ». Confessiamo che a prima vista il richiedere la conversione in legge per atti di questo genere sembra un'inutile esagerazione, ma tale non appare davvero, ove la questione si esamini più profondamente. Il derogare a una disposizione di legge per quanto secondaria è certo attribuzione legislativa; d'altra parte, se si tollera che il governo deroghi alla legge una o due volte, lo si incoraggia a derogarvi più spesso nell'avvenire, e gli si fa dimenticare che la sua azione deve essere strettamente contenuta entro i limiti della legge. Nei casi in cui il governo abbia ecceduto dalla propria attribuzione, l'obbligarlo a convertire in legge il suo atto è sottometterlo a un completo giudizio del Parlamento, fargli esplicitamente riconoscere l'illegalità commessa, e dare al Parlamento il modo di annullare l'atto, quando si possa e si creda dannoso al pubblico interesse. Si trattasse quindi di invasione positiva nel campo legislativo, o di invasione negativa, venendo meno a formalità da leggi richieste, l'illegalità doveva essere sempre sanata dall'intervento del potere legislativo: questa era la giusta soluzione del problema che si presentava alle Giunte permanenti nell'esame delle registrazioni con riserva.

In parte però non è colpa delle Giunte parlamentari se a questa conclusione non hanno potuto giungere: esse probabilmente hanno pensato che nello spirito della legge tale e tanta importanza decisiva non era data al Sindacato parlamentare, e questo lo ha rattenute dallo spin-

gersi più oltre. E veramente dalle discussioni della Camera e del Senato appar chiaro, che il Sindacato parlamentare fu posto quasi come un di più; esso non faceva certo parte del meccanismo del controllo preventivo, ma solo di quel sindacato generale che il Parlamento doveva esercitare su tutta l'amministrazione. La Commissione permanente fu da principio una specie di Commissione di inchiesta, e solo con l'approvazione del progetto La Porta acquista in parte il carattere di vero sindacato; ma neppur il progetto La Porta aveva intenzioni di spingere il Sindacato della commissione alle ultime conseguenze cui si è accennato. È strana anche la sorte di queste disposizioni della legge del 62; qualcheduna di esse, caduta nella legge non si sa come, appena avvertita, quasi affatto discussa, è andata man mano svolgendosi ed acquistando un'importanza cui certo gli autori della legge non pensavano neppure: tale è il controllo preventivo di legittimità sui decreti, tale è il sindacato del Parlamento sulle registrazioni con riserva. A proposito del controllo sui decreti reali, il relatore Cibrario al Senato diceva nella discussione del primo progetto che tale controllo aveva principalmente per iscopo di avere una copia dei decreti e accertarne la data: ritornato il progetto alla Camera, si accennò, non sappiamo in che modo, a questo controllo, e si stabilì anche per i decreti reali il visto e la registrazione con riserva, e quando, tornato il progetto al Senato, un senatore si meravigliò di questa che egli chiamava funzione politica affidata alla Corte, il Ministro Sella rispose che non trattavasi di funzione politica, e che in ogni caso poteva facilmente il ministero vincere le opposizioni della Corte mediante l'istituto della registrazione con riserva. Quel che veramente con la legge del 62 si voleva stabilire era il sindacato finanziario nell'interesse del bilancio; il sindacato di legittimità vi entrò in parte per la difficoltà di distinguerlo *a priori* dal sindacato finanziario, in parte per influenza delle attribuzioni che già aveva il controllore negli stati del Piemonte

di registrare le patenti regie. Il Parlamento non si preoccupava allora molto, e non se ne preoccupa neppure adesso, di mantenere il governo nei limiti della legge: esso era principalmente geloso delle sue attribuzioni finanziarie, e le gravi censure e le nuove proposte venute dopo il 62 tendono tutte a conservare intatta la prerogativa finanziaria della Camera, a tutelare l'integrità del bilancio. Il ricordo dell'assolutismo non era ancora per molti uomini politici troppo lontano per arrivare a una limitazione dell'autorità governativa negli stretti limiti che le sono naturali; oggi questo ricordo è divenuto una tendenza per cui ai difetti verificatisi nel regime parlamentare si vuole, dimenticando il passato, trovare troppo leggermente un rimedio in una specie di ritorno agli antichi regimi. Assicurata dal Parlamento l'integrità del bilancio con le leggi di contabilità, finirono le censure sulla registrazione con riserva; qualche Commissione esageratamente compresa del suo mandato tentò fare una relazione, ma il Parlamento occupato nelle piccole scaramucce tra maggioranza e ministero non pensò neppure che su tali questioni valesse la pena di portare un po' d'attenzione. La Corte dei Conti, nelle sue relazioni al parlamento, ebbe un bel rilevare gli inconvenienti che c'erano ancora nel controllo preventivo, come tra gli altri il non essere mandati alla Corte per la registrazione, contro l'assoluta disposizione dell'Art. 13, i decreti di nomina, sospensione, revoca, dei sindaci, di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, dei consigli di amministrazione delle opere pie e altri enti morali, di nomina dei Commissari e delegati temporanei, di concessione degli *exequatur* e altri provvedimenti relativi al culto e all'amministrazione dell'asse ecclesiastica, di *exequatur consolaris*, di dispense dai vincoli di parentela e di abilitazione a contrarre matrimonio: (1) il Parlamento non pensò neppure di farne rimprovero al go-

(1) V. Le Relazioni della Corte sul bilancio consuntivo. Anni 79, 81, 85-86.

verno. Nè l'inconveniente lamentato è lieve; anzitutto la disposizione è assoluta, e non vale qui osservare che per tali decreti mancherebbe un controllo, di legittimità, non essendo le attribuzioni cui essi si riferiscono regolate da alcuna legge. Ne è esatto che un controllo di legittimità non possa aversi per molti degli atti accennati: per lo scioglimento di consigli di amministrazione di opere pie, per es., e per la concessione di *exequatur* ecclesiastici è necessario il parere del Consiglio di Stato: e la Corte dovrebbe negar corso al decreto, ove questo parere mancasse. Pur mancando il controllo di legittimità, è scopo anche della registrazione di garantire la invariabilità dei decreti e di assicurare che ne esista una copia, potendo l'originale esser distrutto o passare all'interessato.

Nella relazione dell'84-85, nota ancora la Corte: Molti decreti portanti riconoscimenti o concessione di titoli nobiliari furono respinti per difetto di prova della riscossione della tassa, ma non furono più riprodotti, *forse*, aggiunge la relazione, *perchè non più comunicati*. In questo caso certamente il governo ha creduto più comodo sfuggire un sindacato che gli riusciva importuno: la forma dubitativa della relazione non ha molta importanza perchè più che altro è dovuta ad un riguardo verso il governo. Un altro fatto più grave fu notato dalla relazione 1869. Un decreto reale 21 agosto 1869 col quale si destinava il convento di S. Marco a Firenze ad uso di Museo, respinto dalla Corte perchè non riconoscevasi nel potere esecutivo facoltà di stabilire diritti d'entrata da considerarsi come una tassa e perchè in ogni caso questa tassa dovevasi versare nel tesoro dello stato (mentre il decreto stabiliva che andasse a beneficio del Museo stesso e delle altre Gallerie), fu riprodotto poi come decreto ministeriale, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, e messo in esecuzione. Questi abusi sono anche più gravi perchè non apportandovi rimedio possono incoraggiare il governo a commetterne maggiori, a sottrarre, per es., alla Corte altri decreti, senza dire che menomano l'autorità della Corte, e non lasciandole piena fiducia nell'efficacia

del suo sindacato, ne indeboliscono l'attività. Ed è notevole e significativo a questo proposito, per quanto strana, una nota del presidente Duchoquè, 28 Febbraio 1891; in essa a proposito di certi decreti approvanti forniture, registrati con riserva perchè contrari alla legge di Contabilità, al Regolamento ecc., si dice: « E sul proposito si crede opportuno significare a questo Ministero, che ove altri decreti di forniture della specie siano da emettersi nelle accennate condizioni, convenga a risparmio di tempo nel trasmetterli alla Corte unirvi l'analoga deliberazione del Consiglio dei ministri che ne richieda alla Corte stessa la registrazione con riserva, ove si riconosca che altri motivi di irregolarità non vi siano ». Molto più sembreranno strane queste parole, quando si confrontino con ciò che lo stesso presidente che per moltissimi anni fu anima ed onore dell'istituto, diceva nella relazione annuale 69-70, dove si osserva che più volte la Corte fece rimostranze al ministero perchè si sorpassava il primo studio d'esame imposto dall'Art. 14 e il ministero, convinto che la Corte avrebbe rifiutato il visto ad atti irregolari, invitava anticipatamente a registrarli con riserva.

È necessario però, ova voglia conservarsi con efficacia il controllo preventivo di legittimità, studiare rimedi che lo rendano veramente utile. I concetti, che nel 62 non si erano ancora svolti, oggi dopo altri trent'anni di regime costituzionale si sono venuti ampliando e perfezionando: molte cose possiamo conoscere meglio dalla pratica amministrativa e dalla esperienza della vita pubblica, e molte idee possiamo trarre da una scienza di diritto pubblico assai più svoltasi. Se nel 62 il concetto di un controllo di legittimità sussisteva abbastanza confusamente nel pensiero dei legislatori d'allora, e se più per caso che per deliberato progetto questa istituzione, del tutto nuova e del tutto italiana, è penetrata nella nostra amministrazione, ora che dopo trent'anni è divenuta per naturale evoluzione un organismo vigoroso, vi-

tale, e parte veramente integrale del nostro ordinamento sarebbe assai utile riformarlo in quelle parti che risentono ancora del peccato d'origine. Gli avversarii del controllo preventivo naturalmente saranno contrarii a riforme di questo genere e vorranno l'abolizione assoluta dell'istituto; diranno magari che in base a schemi teorici o a principii astratti si vuol rendere impotente l'amministrazione. Ma, più che a noi, il rimprovero di abbandonarsi ad astrazioni si potrebbe fare a loro: essi, in nome d'una illimitata libertà dell'amministrazione, sotto l'egida di una mal definita responsabilità, vorrebbero abbattere ogni controllo che stia a garantire l'osservanza della volontà suprema dello Stato, della legge: noi, trovando nell'ordinamento nostro un'istituto che praticamente finora ha dato ottimi risultati, senza che inconvenienti di quelli che i nostri avversari accennano si siano verificati, cerchiamo di rendere il controllo dell'istituto più completo, più efficace, più rispondente ai principii giuridici cui è ispirato.

Ed ora esaminiamo brevemente le riforme possibili. Nelle riforme proposte da vari scrittori sull'istituto della registrazione con riserva, ha avuto molta influenza un errore già antecedentemente notato, il confondere cioè, o per lo meno il non aver nettamente separato il controllo di legittimità dal controllo finanziario, e l'aver sempre preso a modello il sistema, inglese, senza precisamente distinguere ciò che tra l'ordinamento inglese e l'ordinamento italiano v'era di simile e ciò che vi era di diverso. Mentre l'inconveniente della registrazione con riserva si verifica pei decreti, pei quali notammo già che il controllo è precipuamente di legittimità, e pei mandati, nei limiti appunto del controllo di legittimità, si cita e si cerca di imitare l'ordinamento inglese, in cui controllo sui decreti non esiste in alcun modo, e si ha solo un controllo sugli ordini di pagamento per la registrazione dei quali anche l'ordinamento nostro

offre sicure garanzie. L'Arcoleo (1) nel suo libro « il Bilancio e il Sindacato parlamentare » accenna all'istituzione di un'alta Corte di Giustizia, la quale, invece che un autorità politica come il Senato, fosse un autorità suprema indipendente, che rappresentasse l'ultima istanza rispetto al sindacato costituzionale, e che potrebbe essere scelta col sistema austriaco dall'una o dall'altra Camera sempre al di fuori dei membri rispettivi. A questa 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. Si comprende bene: l'Arcoleo vorrebbe trasportare in Italia il sistema Inglese, ma questo sistema si applica per il controllo finanziario, ed in Italia sembra inutile ogni rimedio a questo proposito, perchè col sistema attuale inconvenienti non si verificano: spese illegali, come sembra credere l'Arcoleo, o meglio violazioni del diritto di bilancio, non se ne hanno e non se ne possono avere, e neppure sembra che il governo sia in nessun modo impedito o impacciato nella sua libera attività dal controllo troppo severo o arbitrario della Corte dei Conti. Pel controllo finanziario c'è dunque luogo a credere che mutazioni e rimedi non siano necessari, giacchè il sistema attuale sembra essere pienamente efficace; si potrebbe solo discutere di applicare il sistema proposto dall'Arcoleo al controllo di legittimità. Ma anche in questo caso a che scopo si dovrebbe creare un nuovo organo? Pur non accettando un pregiudizio comune che uno dei maggiori difetti del governo costituzionale sia questa molteplicità di organi, di freni, di contrappesi, perchè anzi l'organismo politico, seguendo la legge universale d'evoluzione, più si svolge e più deve diventare complesso e di maggiori organi for-

(1) V. Arcoleo, op. cit. Cap. ultimo sul Controllo finanziario e la Corte dei Conti.

nito, in questo caso non sembra davvero doversi ricorrere ad una riforma tanto importante qual'è l'istituzione di un nuovo organo nel nostro ordinamento politico. Si è notato già incidentalmente che in Inghilterra la possibilità di ricorso può facilmente comprendersi per la concentrazione del controllo preventivo nella sola persona del controllore; con tutto ciò di ricorsi in Inghilterra non si ha notizie: ma in Italia, dove incaricata del controllo è una magistratura suprema con carattere collegiale e con discrete garanzie d'indipendenza, che è sperabile aumenteranno nell'avvenire, dove nel seno stesso di questa magistratura esiste una specie di ricorso perchè, dopo la decisione della prima sezione, c'è il ricorso alla Corte a sezioni unite, istituire un'altra magistratura cui ricorrere contro le decisioni di questa mi sembra una cosa assurda. Si può comprendere che si desiderino riforme per rendere ancora più indipendente ed autorevole questo magistrato; si può comprendere anche che si creda più opportuno deferire questa specie di controllo ad un altro organo, ma non si potrebbe scorgere in nessun modo l'utilità di sovrapporre all'organo ora esistente un'altro organo con eguali funzioni, rendendo completamente irrisoria la funzione del primo. Praticamente poi la soluzione proposta dall'Arcoleo e ripetuta da altri appare ancor meno conveniente. In quasi tutti i casi in cui il Ministero fece registrare i decreti con riserva, il Ministero non combatteva l'interpretazione della legge adottata dalla Corte, ma adduceva ragioni di opportunità amministrativa e politica che rendevano necessario il passare oltre le disposizioni della legge. Posto il conflitto tra Ministero e Corte in questi termini, da una parte la Corte che rifiuta di registrare il decreto perchè illegale, dall'altro il ministero che si fonda sulla necessità amministrativa del provvedimento, che cosa dovrebbe fare il nuovo organo cui sarebbe deferita la questione? Non si può certo pensare che una magistratura di tal genere, sebbene con carat-

tere parlamentare, possa autorizzare il governo a violare la legge, ad invadere il campo legislativo: se ciò si facesse, si conferirebbe a questa magistratura un'attribuzione legislativa che deve solamente spettare ai due rami del Parlamento, e si creerebbe un nuovo potere politico che non è certamente nell'intenzione dei sostenitori di quella proposta. Tutto al più dunque il nuovo organo di appello potrebbe giudicare dei casi in cui tra Corte e Ministero si disputa sulla interpretazione della legge: ma questi sono in proporzione minima nella registrazione con riserva: su una trentina di decreti che la relazione Damiani esamina, solo per uno conchiude che l'interpretazione della Corte era troppo severa: e d'altra parte, se si vuol dare a un magistrato l'incarico di decidere in ultima istanza se esiste o no violazione, perchè non si dà un valore assoluto alle decisioni della Corte che è pure un magistrato supremo avente dalla legge simili attribuzioni costituzionali? Meglio piuttosto, se un ricorso vuol stabilirsi, che decida la commissione della Camera; tale Commissione, potrebbe, oltre che sull'interpretazione della legge, decidere anche sul merito degli atti, e con questo sistema si rispetterebbe assai più l'autorità e la dignità della Corte, e si mostrerebbe maggior deferenza al potere esecutivo, facendo esaminare i suoi ricorsi dal suo giudice naturale, il Parlamento. Riguardo poi al controllo finanziario sarebbe un assurdo proporre un ricorso per violazioni di bilancio da un corpo essenzialmente competente e tecnico, quale la Corte dei Conti, a un corpo giudiziario o politico.

L'Ugo, osservando il problema delle registrazioni con riserva, (1) oscilla tra diversi sistemi. Accenna dapprima ad una specie di ricorso da proporsi alla Corte stessa dopo sentito il Consiglio dei Ministri, quasi che questo ricorso non fosse stato già esplicitamente stabilito nel-

(1) V. Ugo op. cit. p. 93.

l'art. 14 della legge 14 agosto 62. Sorriderebbe anche a lui l'idea di un'Alta Corte di giustizia, ma poi pare propenda per deferire tale attribuzione alla Corte di Cassazione. Però accorgendosi subito di molti possibili inconvenienti, vorrebbe eccettuare i decreti reali, per cui si conserverebbe la registrazione con riserva della Corte, o forse vorrebbe stabilire garanzie perchè, ove sorgano cause attinenti con decreti già registrati, giudichino magistrati diversi.

Alla proposta dell'Ugo si potrebbero ripetere parecchie obiezioni fatte a quella dell'Arcoleo, ma molte altre teoriche e pratiche se ne potrebbero aggiungere. L'attribuire alla Cassazione il riscontro di legittimità sui decreti in ultimo appello è contrario a principi generalmente ammessi in diritto pubblico. Si darebbe con tale attribuzione alla magistratura ordinaria facoltà di pronunciarsi in via generale, mentre essa non deve mai pronunciarsi che rispetto a casi particolari, e si violerebbe il principio stabilito dall'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo. Nè varrebbe il rimedio proposto dall'Ugo di sottrarre a questo controllo i decreti reali, perchè anche i decreti ministeriali possono ledere diritti individuali; e neppure varrebbe, anzi apporterebbe forse inconvenienti maggiori, il deferire le cause che a proposito di atti amministrativi potessero sorgere a magistrati diversi da quelli incaricati della registrazione; si correrebbe pericolo allora di avere un responso di Cassazione che dichiara legittimo un decreto, ordinandone la registrazione, e di contro un altro responso, quantunque di una sezione diversa, che lo dichiara illegittimo, reintegrando il diritto violato del cittadino. Anche l'Ugo è stato tratto in inganno dal sistema inglese; ma mentre il sistema inglese teoricamente è spiegabilissimo, perchè il giudicare se un ministro può o no emettere un ordine di pagamento, e se questo è conforme o no al bilancio, è un giudizio essenzialmente di diritto, che, riferendosi ad un caso particolare, può benissimo attribuirsi a un tribunale

ordinario, non sarebbe teoricamente giustificato questo sistema nell'ordinamento nostro, perchè diversa è la portata del controllo: praticamente poi si potrebbero ripetere obiezioni già fatte, osservando ancora che la magistratura nostra non sarebbe davvero, come la magistratura inglese, l'organo più adatto per questa specie di controllo.

Il Tango, in notevoli articoli sulla Corte dei Conti pubblicati nell'Archivio Giuridico, (1) accenna brevemente anche al controllo preventivo, e propone la soppressione delle registrazioni con riserva, non intendendo che il ministro si faccia responsabile innanzi al Parlamento di violazione di legge. Però il Tango è contrario ad un ricorso al Parlamento: egli « non ammette — sono sue parole, — che questioni puramente giuridiche, come quelle di decidere se un impiegato abbia o no gli anni di servizio, se per un contratto furono mantenute le formalità ecc., possano portarsi davanti al Parlamento ». Non si comprende che cosa queste questioni abbiano a che fare col controllo costituzionale della Corte, e col successivo controllo Parlamentare; non pare davvero che la Corte per esercitare il controllo preventivo di legittimità stabilisca determinate indagini per vedere se un impiegato abbia compiuto un determinato numero di anni di servizio, o se un contratto fu adempiuto con o senza quelle determinate formalità: pare piuttosto che l'esame della Corte debba consistere nel conoscere se, stando i fatti come appaiono dall'atto del governo o dai documenti giustificativi, l'atto in questione non deroghi a qualche disposizione di legge; e quindi il controllo posteriore del Parlamento dovrebbe soltanto giudicare se veramente la legge in quel caso fu ben interpretata, e quando veramente la violazione di legge ci fosse, se l'atto del governo dovesse ciò nonostante per necessità amministrativa

(1) V. Archivio Giuridico V. X. p. 317.

e politica autorizzarsi. In questo non c'è nulla di strano, nulla che non sia nelle più corrette funzioni parlamentari. Che il parlamento sia giudice competente ad interpretare la legge lo dice lo spirito stesso della istituzione parlamentare, che sia poi competentissimo in materia legislativa, non sembra ci sia necessità neppur di affermarlo. E qui si tratta veramente di materia legislativa, poichè di tal natura è certamente il derogare a una disposizione di legge: l'atto amministrativo oltrepassando il suo limite naturale, la legge, ha preso i caratteri sostanziali di atto legislativo: è evidente essere giusta conclusione che la forma venga a rafforzare la sostanza, l'approvazione legislativa dia carattere legale all'invasione. Il Tango non vuole affatto dare alla Corte una dipendenza dal Parlamento: egli vuole considerarla una magistratura a sè, esercitante un ufficio indipendente: perciò l'intervento del Parlamento pare al Tango un corollario della dipendenza del potere legislativo, una deviazione dai severi principi della scienza giuridica. Egli vorrebbe sopprimere le registrazioni con riserva attribuendo alle decisioni della Corte un valore assoluto: e l'unica obbiezione possibile contro questa, che forse sembra la soluzione più coerente, è che con essa si dà alla Corte un'autorità troppo assoluta ed illimitata, e si potrebbe andare incontro a qualche inconveniente. Inspirandosi anche a puri criteri di diritto, potrebbe talvolta accadere che la Corte adottasse un'interpretazione della legge troppo severa e non conforme all'intenzione del legislatore; si potrebbero citare esempi anche recenti: potrebbe sembrar utile per questi casi, per verità rarissimi, lasciare una via d'uscita al governo, per far correggere, rimanendo nelle vie normali, l'interpretazione erronea.

Altri scrittori, lo Scolari nei suoi Principi di Diritto Amministrativo, il Niccolosi nel suo libro sulla Corte dei Conti, propongono per riparare alle registrazioni con riserva un rimedio radicalissimo, la soppressione del controllo preventivo: per lo Scolari il controllo preventivo

così come è ora è inefficace, e contraddice poi alle famose idee astratte della responsabilità dei ministri e dell'indipendenza dei poteri (1). Quanto all'inefficacia parecchie cose si sono dette già per dimostrare l'errore in cui questi scrittori sono caduti; ora anche a proposito del controllo di legittimità non è inutile ripetere che, nonostante le registrazioni con riserva, il controllo preventivo a qualche cosa serve, se p. es., nell'esercizio 89-90 su circa 73 mila decreti pervenuti alla Corte furono fatte più di 7 mila osservazioni, e i decreti relativi, o furono corretti, o furono annullati nel n. di 361, o non furono più ripresentati nel n. 1112; undici soltanto furono registrati con riserva. Ne su ciò sembra doversi insistere. Il De Gioannis (2) si avvicina invece alla soluzione giusta del problema. No-

(1) Nella traduzione dell'aureo libro del Todd sul Governo Parlamentare in Inghilterra, troviamo questa nota del traduttore italiano, che crediamo sia l'on. Bruniati :

« Il metodo italiano mette in salvo la responsabilità del ministero. Questi, certo della revisione della Corte dei Conti, è libero da responsabilità se essa non vi fa osservazioni, e quindi non è spinto a guardare con gelosa attenzione tutti gli atti suoi che implicano spesa. La sola sua responsabilità si esplica quando impone alla Corte la registrazione con riserva. Sarebbe invece più conveniente e tutelerebbe assai più l'interesse dello Stato il sistema che sottoponesse all'esame della Corte i decreti, invitandola a presentare al Parlamento le sue osservazioni, ma permettendo di darvi corso immediatamente sotto la responsabilità del ministero. Il sentimento di questa responsabilità varrebbe a tener lontano il ministero non solo dagli atti illegali, ma anche dalle indelicatezze, le quali sa che non possono formar oggetto di rifiuti della Corte dei Conti, ma sarebbero state acerbamente rilevate alla Camera ».

(Bibliot. del Bruniati V. III p. 514. Nota).

Si ha qui una chiara ripetizione dei principii da noi combattuti, e, a quanto crediamo, dimostrati erronei.

(2) Corso di Diritto Amministrativo. Vol. 1. Introduzione.

tato che è colpa del Parlamento se il controllo come è ora non funziona bene, egli propone che in caso di reiterate opposizioni della Corte il Ministero non eseguisca il decreto senza l'assenso del Parlamento: e questa proposta, un po' modificata, mi sembra la miglior riforma possibile.

L'Artom, nella prefazione allo « Stato secondo il diritto » dello Gneist, vorrebbe che l'esame delle registrazioni con riserva fosse deferito ad una Commissione mista della Camera e del Senato: la nomina della Commissione mista è un'idea felice, ma anche questo metodo ha il difetto che, mancando uno scopo pratico, perchè gli atti intorno ai quali si decide sono già stati messi in esecuzione, la Commissione finirebbe per non approdare mai a nulla. Se qualche cosa deve riformarsi a questo riguardo, si deve far sì che il controllo del Parlamento venga quando è possibile ancora arrestare l'esecuzione dell'atto.

Il Minguzzi (1) oscilla tra due sistemi; nei due ultimi capitoli del suo libro egli esamina la soppressione assoluta delle registrazioni con riserva e l'ampliamento del controllo parlamentare. Però anche le due conclusioni sono viziate dagli stessi errori notati nelle premesse. Il Minguzzi si occupa solo della legalità finanziaria e non accenna neppure al controllo di legittimità: premesso che è necessario un controllo preventivo sulle spese, e che esso dovrebbe affidarsi ad una magistratura di carattere parlamentare, egli conchiude: « inoltre le spese che non sono ratificate da questa magistratura, che naturalmente deve essere creata con le maggiori precauzioni e guarentigie, non debbono aver corso nemmeno provvisoriamente, poichè il giudizio pronunziato dall'autorità prescelta a tale ufficio è un vero giudizio di diritto, inquanto essa dichiara che la fattispecie spesa non corrisponde alle pre-

(1) Minguzzi. La Guarentigia Costituzionale per la legalità delle spese.

scrizioni generali del bilancio e che per conseguenza è illegale. Ed è inammissibile l'esecuzione sia pur provvisoria di atti illegittimi.» Per i casi d'urgenza e le necessità imprevedute sarebbe, secondo il Minguzzi, razionale costituire al potere esecutivo un fondo di riserva per spese nuove ed imprevedute ed un fondo di riserva per le spese obbligatorie per cui i fondi riescissero insufficienti, a somiglianza del Fondo della Cassa del Tesoro (Treasury chest fund) e del fondo delle spese imprevedute civili (civil contingencies fund) in Inghilterra; in ogni caso il Governo, presentandosi fatti nuovi che richiedano una pronta azione dello Stato, potrebbe sempre chiedere al Parlamento l'autorizzazione a fare nuove spese, o nei casi di invincibile necessità potrebbe farle di proprio arbitrio, domandando poi al Parlamento un Bill d'indennità, come in casi eccezionali è avvenuto in Inghilterra. Questo sistema, secondo il Minguzzi, dovrebbe adottarsi in Italia, ed il Minguzzi, ardente ammiratore del sistema inglese, porta a sostegno della sua teoria la pratica amministrativa dell'Inghilterra. Sembra impossibile come ad uno scrittore autorevole e competente quale è certamente il Minguzzi, sia sfuggito completamente il fatto che il sistema da lui proposto nel 1887 vigeva già dal 69 nella legislazione italiana dove il controllo delle spese era applicato con ottimi risultati, ancor più estesamente che in Inghilterra, perchè da noi il rifiuto assoluto di registrazione per gli ordini di pagamento contrari al bilancio si estendeva anche ai decreti impegnativi di spese. Probabilmente se il Minguzzi avesse osservato che questo sistema funzionava in Italia abbastanza bene, e con minori inconvenienti che in Inghilterra, già da molti anni, non sarebbe stato trattenuto dal timore di investire la Corte dei Conti di soverchia Autorità, mettendola in grado di potere impedire od anche arrestare la vita dello Stato; è un timore che in circa un quarto di secolo non ha mai avuto una conferma pratica, nè certamente poteva accadere che per impedirsi le violazioni del bilancio si po-

nesse in alcun modo inciampo al libero svolgersi della vita dello Stato, tanto più che la nostra legge di Contabilità del 69 provvedeva anche ai casi di necessità imprevedute o di spese insufficienti, stabilendo all'art. 32 un Fondo di riserva per le spese imprevedute, e un Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine, come appunto avviene in Inghilterra e come proporrebbe il Minguzzi. (1) — Il nostro ordinamento ha provveduto alle necessità imprevedute che si possono verificare ordinariamente; nonostante ciò, ove gravi pericoli minacciassero veramente il paese e si fosse in momenti davvero eccezionali, il Ministero per la salvezza pubblica può violare qualunque legge: in quei casi unica norma entro cui gli organi del governo debbono contenere la loro azione è una norma che non è scritta in nessuna legge, il fine supremo dello Stato.

Il Minguzzi però, non fondandosi sull'osservazione e sull'esperienza del nostro ordinamento attuale, si lascia sviare nelle sue conclusioni dal timore, che pur egli riconosce infondato, di aumentare troppo il potere della Corte, ed allora egli viene a svolgere un'altro sistema basato sull'ampliamento del sindacato parlamentare. Il punto principale del sistema, egli dice, dovrebbe essere il controllo del Parlamento; ma ora invece esso si appalesa il lato più debole e vulnerabile dell'edificio: per rimediare agli inconvenienti attuali, non volendo stabilire che il rifiuto della Corte sia sempre assoluto, bisogna rendere obbligatorio, e non facoltativo come è ora, il controllo del Parlamento, e fare che esso avvenga prima della esecuzione dei decreti, perchè non si conduca il Parlamento a giudicare sterilmente di fatti già compiuti. Da questo sistema, osserva giustamente il Minguzzi, si avrebbe soprattutto il vantaggio che il governo si aster-

(1) V. Articoli 37, 38, 56, del Testo unico 17 febbraio 1884 e Art. 142, 178 e segg. del Regolamento di Contabilità 4 maggio 1885.

rebbe scrupolosamente dal voler attuare atti illegali, per non dover poi sottomettersi al controllo parlamentare. La soluzione è logica e giusta e potrebbe utilmente applicarsi, non pel controllo finanziario, come intende il Minguzzi, ma per quello che si è definito controllo di legittimità. Riassumiamo brevemente le idee esposte e vediamo quali conclusioni possano trarsi dalle proposte finora un po' confusamente accennate. E innanzi tutto, nell'esaminare le riforme possibili, dobbiamo distinguere nettamente il Controllo finanziario del Controllo di legittimità.

Quanto al Controllo finanziario, nulla dovrebbe innovarsi circa la registrazione della Corte ed il valore assoluto dato al suo rifiuto; solo si potrebbe affermare l'utilità di estendere ai decreti impegnativi di spesa il valore assoluto del rifiuto di registrazione per disposizione espressa di legge. Riguardo agli impegni di spesa, merita speciale considerazione un progetto di legge presentato alla Camera il 2 febbraio 1888 dal Ministro Magliani, (1) formulato da una commissione composta dagli onor. De Cambray Digny, Perazzi, Finali, Maurogonato, Luzzatti, Buttini e Giolitti, dal Sotto Segretario di Stato on. Gerardi, dal ragioniere generale e dal direttore del Tesoro. Questa Commissione, ispirandosi anche a un voto emesso dalla Camera per iniziativa della Commissione generale del bilancio, relatore l'onor. Buttini, nella tornata 4 giugno 1887 (2), propone alcune modificazioni assai importanti

(1) Camera dei Deputati - 2. Sessione 1887-88. — Documenti N. 107. Disegno di legge presentato dal ministro delle Finanze, Interim del Tesoro (onor. Magliani) per modificazioni alle leggi di contabilità e sulla Corte dei Conti.

(2) La Camera invita il governo a studiare e presentare nella corrente sessione proposte legislative dirette ad assicurare efficacemente il controllo degli impegni ed informati a questo duplice concetto, che il rendiconto consuntivo possa solo contenere il conto delle entrate e delle spese autorizzate dal Parlamento, e che la Corte dei Conti eseguisca il controllo sugli im-

alla legge della Corte dei Conti e a quella di Contabilità. Per esse, all'art. 19 della legge del '62 dove si dice che: « debbono essere presentati alla Corte dei Conti perchè vi apponga il visto e li faccia trascrivere nei suoi registri tutti i decreti », si aggiunge: « o in generale tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato. Gli impegni derivanti da tali atti debbono essere prenotati negli uffici della Corte in registri distinti per capitoli e anco per articoli, laddove il trasporto di somme tra essi fosse vietato a termine di legge. » L'art. 20 è così modificato: « I mandati e gli ordini di pagamento coi documenti giustificativi e con la indicazione dell'impegno cui si riferisce la spesa. L'art. 21 del nuovo progetto è così concepito: « La Corte esercita il suo riscontro affinchè gli impegni che vanno assumendo i vari ministeri non eccedano il limite dei fondi approvati con leggi per ciascun capitolo di spesa; i pagamenti non superino le somme legalmente impegnate e si applichino ai competenti capitoli del bilancio; non si faccia trasporto di somme non consentito per legge ecc. »

L'art. 2 del progetto poi dice: « Sono da ritenersi come obbligatori a carico dell'esercizio solo quegli impegni che vengono regolarmente assunti dalle amministrazioni, e che sono riconosciuti regolari e registrati dalla Corte dei Conti ».

Non è necessario neppur dimostrare l'utilità di queste disposizioni che renderebbero completo il controllo finanziario preventivo, e toglierebbero assolutamente la possibilità di inconvenienti e di arbitri. Controllati efficacemente gli impegni, assicurata mediante un nuovo sistema di contabilità il loro riscontro continuo, e il loro confronto col bilancio, assicurato anche il confronto degli ordini di pagamento cogli impegni, potremmo veramente

pegni e non ammetta a pagamento mandati per spese, delle quali non abbia registrato e riconosciuto legittimo l'impegno.

trovarci contenti di un controllo così completo e così esteso: ma anche il progetto del 1888 ha il suo tallone d'Achille e il tallone del progetto è propriamente l'art. 4 « Non si farà luogo, dice quest' articolo, da parte della Corte a registrazione di atto di impegno, quando si tratti di spesa superiore a quella stanziata nel relativo capitolo del bilancio, salvo il disposto dell'art. 14 leg. 4 Ag. 62 pei casi di assoluta necessità ed urgenza, riconosciuti dal Consiglio del Ministro. » Non sarà inutile accennare le parole che accompagnano quest' articolo nella relazione ministeriale: « In seno alla Commissione, dice l'onorevole Ministro, fu agitato il quesito se convenisse togliere qualunque valore all'impegno eccedente la somma stanziata in bilancio, a somiglianza di quanto per l'ordine di pagamento è prescritto dall'art. 56 dalla legge di contabilità. Ma non si mancò di osservare che ciò intralcierebbe di troppo l'azione amministrativa, e in quei casi appunto dove essa ha d'uopo di spiegarsi colla maggiore energia. » Si mantenne però la registrazione con riserva, « con che, aggiunge la relazione, si lascia, è vero, libero corso alla potestà ministeriale, ma si consegue lo scopo di recare senza indugio a cognizione del Parlamento gli atti per cui quella può impegnare lo Stato, evitando il più grave e deplorabile inconveniente delle maggiori spese venute in luce assai più tardi dell'impegno relativo. » È il solito timore di intralciare l'azione governativa che induce la Commissione a stabilire nei casi di suprema necessità la registrazione con riserva per gli impegni: ma è deplorabile che la Commissione si sia lasciata vincere da questo pregiudizio e abbia voluto sancire in un progetto di legge l'enorme incoerenza tra la possibilità di registrazione con riserva per gli impegni contrari al bilancio e la impossibilità di questa registrazione per i mandati relativi: è deplorabile tanto più che nell'attuale silenzio della legge sembra doversi non ammettere questa possibilità di registrazione con riserva, se l'onor. Finali, che pur fu membro della Commissione che formulò il

progetto, ora come presidente della Corte dei Conti ha sostenuto in una nota al Ministero il principio che il disposto dell'articolo 56 della legge di Contabilità ricade anche sui decreti impegnativi di spesa, e ha in omaggio a ciò rifiutato di registrare un decreto che stabiliva un'impegno contrario al bilancio.

Col nuovo progetto poi si aboliva l'eccezione dell'articolo 19, il cui primo capoverso sottrae al riscontro preventivo i decreti coi quali si concedono indennità e retribuzioni per una sola volta non eccedenti le lire 2000, il progetto del 1888 toglieva questa eccezione per maggior freno all'azione amministrativa e per estendere il controllo della Corte su tutta la materia del bilancio, e non si possono certo fare obiezioni teoriche a questa disposizione. Dal punto di vista pratico si può certo osservare che essa dà alla Corte un lavoro molto maggiore per spese minime, ma si può rispondere che la legalità è necessaria anche per le spese minime e che moltissime spese minime possono costituire una spesa assai rilevante. Si noti però che questa disposizione riguarderebbe principalmente il controllo di legittimità, giacchè quanto al controllo finanziario, esso è supplito anche per questi decreti dal controllo sui relativi mandati. Il rifiuto di registrazione dovrebbe quindi avere forza assoluta così per gl'impegni come per gli ordini di pagamento eccedenti il bilancio; non dovrebbe essere ammessa la registrazione con riserva nè ricorso al Parlamento, giacchè nei casi d'urgenza si sono istituiti i due fondi di riserva, e al parlamento si può sempre ricorrere perchè approvi le nuove spese necessarie e conceda i fondi. Il giudicare se un'impegno o un mandato sia conforme al bilancio non è un atto molto complesso, ma è anzi un giudizio semplicissimo, cui la Corte dei Conti più che altra Magistratura è adatta; questioni d'interpretazione o questioni sulla conformità o meno dell'atto al bilancio possono difficilmente sorgere; perciò non sembra che per

questi atti sia opportuno stabilire un ricorso al parlamento contro il rifiuto di registrazione della Corte.

Diversamente si dovrebbe prescrivere per il controllo di legittimità sui decreti finanziari o non finanziari e sui mandati. Sarebbe utile primieramente estendere questo controllo a tutti i decreti Ministeriali; giacchè col sistema attuale esso esiste soltanto per una parte dei decreti Ministeriali, quelli riguardanti la finanza, mentre per gli altri, e la ragione non si capisce, o meglio si comprende bene che consiste in un errore, e particolarmente nella confusione tra Controllo finanziario e Controllo di legittimità, non esiste alcuna specie di Controllo preventivo. Si trova già accennato nelle relazioni della Corte qualche inconveniente derivante da questa limitazione del controllo di legittimità; altri e maggiori se ne potrebbero verificare per la confusione tra il campo del decreto reale e quello del decreto Ministeriale. Nessun decreto perciò dovrebbe potere eseguirsi senza la preventiva dichiarazione di legittimità della Corte; il riscontro passerebbe come ora per due stadi, dapprima dinnanzi alla sezione della Corte incaricata particolarmente di questo controllo, poi, se questa sezione rifiutasse il visto al decreto e il consiglio dei ministri insistesse, innanzi alla Corte a Sezioni unite. Ove la Corte definitivamente rifiutasse la registrazione, il Ministero, se crede erronea l'interpretazione della legge fatta dalla Corte, potrebbe appellarsi alla commissione della Camera, una Commissione permanente, costituita come l'attuale, che potrebbe, per risparmio di tempo e complicazioni, decidere in unione ad una Commissione speciale del Senato. (1) Quando

(1) Questa possibilità di ricorso alla Commissione mista dei due rami del Parlamento non menoma affatto, secondo noi, la posizione della Corte di Supremo magistrato indipendente, e non è neppure una grave deroga al principio, che noi sosteniamo, della necessità della conversione in legge di tutti i de-

invece il Ministero, riconoscendo di andar contro alla legge, credesse di dovere attuar l'atto per ragioni di opportunità o di necessità amministrativa, dovrebbe presentare il decreto alle Commissioni del Senato e della Camera separatamente. Queste commissioni sarebbero,

creti di cui la Corte rifiuta la registrazione. Abbiamo notato che pochi sono i casi in cui si fa questione d'interpretazione di legge, pochissimi quindi sarebbero tali ricorsi; però ci sembra utile che per questi casi, quantunque pochi, ci sia un rimedio più pronto e più semplice della conversione in legge, e ci sembra utile anche perchè non sia attribuito all'interpretazione della legge, fatta dalla Corte, un valore troppo assoluto, rendendosi così più complicati i conflitti che riguardo all'interpretazione di una stessa legge, potessero avvenire tra la Corte e i tribunali. Poniamo un esempio, che ricorda anche un fatto avvenuto di recente, per cui mosse un'interrogazione alla Camera l'onorevole Rampoldi. La Corte, interpretando troppo rigorosamente una legge, rifiuta al Governo la facoltà di accordare aumenti, sempre concessi in passato, ad alcuni impiegati (nel caso ricordato, insegnanti di scuole secondarie). Potrebbe accadere che gli individui lesi ricorressero ai Tribunali, e che queste riconoscessero il loro diritto, interpretando diversamente la legge: si avrebbero allora due serie di interpretazioni contrarie della medesima disposizione di legge, e non si potrebbe in questo caso negare al Governo la facoltà di promuovere un'interpretazione del Parlamento per evitare complicazioni e conflitti che potrebbero pregiudicare l'interesse dello Stato — Il Casanova (op. cit. p. 154) afferma anzi che il ricorso all'interpretazione legislativa è sempre aperto all'amministrazione. Comunque sia, esso ricorso è certo una semplificazione nei casi in cui si fa questione d'interpretazione di legge; non menoma l'autorità e l'indipendenza della Corte, perchè, sebbene il suo ufficio sia esercitato nell'interesse dello Stato, non può non riconoscersi in esso una stretta relazione colla funzione Parlamentare, giacchè la Corte difende il campo riservato a questa funzione, dalle invasioni governative: nulla di strano perciò che a giudicare definitivamente dell'esistenza di queste invasioni sia chiamato il Parlamento. In sostanza, anche colla conversione in legge, il Parlamento

per risparmio di tempo e di formalità, incaricate di esaminare l'atto, quando riconoscessero che esso non avesse una grave importanza politica e legislativa, e dovrebbero fare una relazione per proporre o respingere la conversione in legge. (1) Così il potere legislativo interverrebbe solennemente, e, facendo suo l'atto del governo, gli conferirebbe l'autorità che gli mancava per la discordanza tra il contenuto e la forma. Il sistema così ordinato sembra il più rispondente ai principii teorici che ispirano il controllo preventivo, e non lascia luogo a gravi obiezioni. L'intervento del potere legislativo è pienamente giustificato: il potere legislativo è il maggiore interessato a far rispettare i limiti posti all'azione governativa, perchè al di là di questi limiti c'è il campo riservato alla sua azione, ed è il solo potere che, nell'ordinamento di uno stato secondo il diritto, può legittimamente derogare alle leggi. Si può osservare che gli altri scrittori, che pure pongono a base del riscontro preventivo il controllo parlamentare, non accennano alla conversione in legge dei decreti, ma solo al consenso della commissione o del Parlamento: certo il consenso ad attuare il decreto, contenendo implicitamente una delegazione legislativa, basterebbe a dare autorità all'atto illegale. Ma è meglio

interverrebbe sempre come giudice supremo, e, nel caso di questione d'interpretazione, se fosse sempre necessaria la conversione in legge, nell'approvare o no la conversione, verrebbe implicitamente o esplicitamente a decidere dell'interpretazione stessa.

(1) Sui particolari di queste proposte noi non crediamo dover insistere: saremo paghi se riuscirà da queste pagine chiaramente dimostrato il principio che nessun decreto contrario alla legge deve essere eseguito, se non sia convertito in legge dal Parlamento. Quanto alle riforme possibili nella legislazione positiva, a noi basta accennarle: il di più deve essere opera dei legislatori, e da parte nostra riuscirebbe un lavoro del tutto inutile.

andar cauti in questo genere di tacite delegazioni: ammessa l'illegalità, è molto meglio che il parlamento debba convertire l'atto in legge, se vuole che esso sia attuato, perchè sia costretto a esaminarlo attentamente e a giudicare con coscienza della sua opportunità; l'assenso semplice dato dalla Commissione o dal Parlamento potrebbe sembrar cosa di lieve importanza e accordarsi senza un esame attento dell'atto: nè si può dire che sarebbe strettamente giuridico, perchè lascerebbe all'atto la forma illegale, e potrebbe dar luogo a complicazioni e questioni per giudicare della natura e del valore dell'atto stesso. Sembra però preferibile obbligare il governo alla conversione in legge, lasciandogli anche l'idea di essere sottoposto ad un controllo più serio più minuto: si possono stabilire per questi casi procedimenti speciali, più solleciti, nè si può affermare che per gli atti di non molta importanza si avrebbe una gran perdita di tempo. Non è necessario neppur ripetere che prima della conversione in legge l'atto non dovrebbe poter eseguirsi; sarebbe contrario a tutto ciò che si è detto sul controllo preventivo ed ai principi fin qui sostenuti, si pregiudicherebbe l'esame imparziale dell'atto da parte del Parlamento e spesso si renderebbe la sua approvazione una formalità inutile e derisoria.

Al sistema proposto si può fare un'altra obiezione, si può cioè ripetere qui con maggiore fondamento, che in tal modo si impaccia, e si impedisce assolutamente nei casi gravi che richiedono un pronto ed eccezionale provvedimento, l'azione Amministrativa e Governativa; ma a tale obiezione si può rispondere che esiste anche per questi casi il rimedio. Nonostante che l'azione governativa debba rimanere nei limiti della legge, e il governo non possa e non debba mai invadere il campo legislativo, pure è ammesso ormai dalla pratica e dalla dottrina del diritto pubblico un'eccezione che conferma, non distrugge la regola. In circostanze eccezionali della vita dello Stato, quando ci sia la minaccia di un

grave pericolo, o sia urgentissimo tutelare un gravissimo pubblico interesse, quando non si possa domanda re una legge al Parlamento, perchè esso non siede o perchè il pubblico dibattito potrebbe essere dannoso per lo Stato, il governo può emanare sotto la sua totale responsabilità, e coll'obbligo di presentarli alle Camere, appena sia possibile, per la conversione in legge, decreti che abbiamo contenuto legislativo, le così dette *ordinanze d'urgenza* (1) Sotto determinate condizioni e garanzie, queste ordinanze sono permesse o dalla legge o dalla giurisprudenza in tutti gli Stati Costituzionali, e ad esse si può naturalmente ricorrere nei casi veramente gravissimi, quando la tutela dello Stato divenga la norma unica dell'azione governativa. Tali ordinanze, del resto conosciute dalla pratica del nostro diritto ancor più del necessario, supplirebbero a quei casi per cui teoricamente doveva servire la registrazione con riserva; ma trattandosi di atti eccezionali in cui il governo si sostituisce al Parlamento e ne anticipa l'approvazione, essendo teoricamente limitate da principi generalmente ammessi, e potendosi sperare che in avvenire siano positivamente in qualche modo regolate, come lo sono in altri Stati, si dovrebbe meno temere la possibilità di abusi. Certo l'illegalità, cacciata da una parte, potrebbe rientrar dall'altra; potremmo avere,

(1) V. La nota del Prof. Codacci-Pisanelli alla sentenza 17 novembre 1888, della Cassazione di Roma, nel Foro Italiano Vol. XV col. 8.

Il Prof. Meucci dice che l'ordinanze d'urgenza sono permesse in Italia dalla legge Costituzionale e cita l'Art. 82 dello Statuto, che è tra le disposizioni transitorie e dà al governo l'incarico di provvedere d'urgenza al pubblico servizio fino alla riunione delle Camere, nei modi e nelle forme fino allora seguite. Non sembra davvero potersi trarre da quest'articolo la facoltà delle ordinanze d'urgenza; esse si riannodano alla compilazione dell'art. 6 dello Statuto; più che dallo Statuto del resto esse sono autorizzate dalla legge suprema della necessità.

nè l'esempio è lontano, un buon numero di questi decreti-
leggi ogni anno, e molte volte con maggior danno dello
Stato di quel che tutte le registrazioni con riserva ab-
biano potuto mai fare; ma a tale possibilità di inconve-
nienti si potrebbe riparare stabilendo limiti, garanzie,
cautele, e specialmente con un severo ed efficace con-
trollo parlamentare. L'ordinauze d'urgenza sarebbero natu-
ralmente sottratte alla registrazione della Corte, e si
darebbe in questo modo maggior importanza all'eccezio-
nalità e alla gravità dell'atto, richiamando su di essa l'at-
tenzione e il controllo del Parlamento. Se poi non ostante
queste cautele si verificheranno abusi ed arbitri, la colpa
non sarà più delle istituzioni ma degli uomini chiamati
ad applicarla e dei cittadini che non hanno la coscienza
dei propri diritti. Si ricordi, che ogni popolo ha il go-
verno che merita.

C. Cagli

GASPARE FINALI

La Corte dei conti: lezione *

* Roma: Tip. Fratelli Pallotta, 1895

LA CORTE DEI CONTI

LEZIONE

di

GASPARE FINALI

già Professore di Contabilità di Stato

NELL'UNIVERSITÀ DI ROMA



ROMA
TIPOGRAFIA FRATELLI PALLOTTA
Via del Santissimo 14
1895

LA CORTE DEI CONTI

Benchè ogni giorno più se ne conoscano la natura, le attribuzioni, e la importanza, non credo che sia generalmente nel paese conosciuta ed apprezzata la Corte dei Conti, che è uno dei tre massimi istituti civili del Regno. Non oserei dire, che non vi sia ancora qualche Sindaco che partecipi all'errore d'un suo antico collega del Veneto; il quale alcun anno dopo il 1866 rivolgeva una sua rimostranza « Alla eccelsa Corte dei Nobili o dei Conti »; ma per certo vi ha non pochi, i quali dal suo titolo sono tratti a credere, che dessa sia niente altro e niente più che un gran Dicastero di Ragioneria ed una Magistratura contabile.

Senza dubbio la vigilanza sulle entrate e il riscontro delle spese sono parte importantissima delle attribuzioni della Corte; ma il suo riscontro si estende a tutti gli atti del potere esecutivo, dei quali deve riconoscere la legalità, quand'anche non importino entrata nè spesa, e non abbiano attinenza col bilancio. Ha la Corte giurisdizione per decidere i Conti di tutti gli agenti finanziari dello Stato, e per giudicare della loro responsabilità o di quella d'ogni altro pubblico funzionario nei rapporti contabili; giudica in appello sui Conti dei Comuni, delle Provincie e dei Consorzi; liquida le pensioni, che in tutto o in parte devono pesare sul Bilancio dello Stato (1).

Nell'esercizio del riscontro la Corte adempie, quasi per delegazione, una funzione costituzionale, che assume massima importanza nel pareggiamento del Conto consuntivo annuale colle sue scritture, il quale Conto viene presentato al Parlamento con una relazione della Corte. Il Bilancio dello Stato poi ha personalità giuridica nella Corte dei Conti, poichè dessa ha autorità assoluta e suprema ad impedire che il Governo

(1) Del Corso di Contabilità di Stato professato nell'Università di Roma dal Senatore Gaspare Finali, ora Presidente della Corte dei Conti, dall'anno scolastico 1881-82 al 1888-89, fu prima di questa lezione pubblicata soltanto la Prelusione al 1.^o anno di Corso. Dopo quel tempo la giurisdizione della Corte fu estesa per legge a tutti i conti delle Provincie, a quelli delle Opere Pie, e alle Pensioni sulla Cassa dei Maestri elementari.

Nota dell'Editore.

oltrepassi nello spendere gli stanziamenti del Bilancio, o li adoperi a fini ed in modi diversi da quelli che sono stabiliti nei singoli capitoli, nei quali il Bilancio si riparte.

Appena costituita l'Italia in unità di Regno, Pietro Bastogi ministro delle Finanze, ora capo del più potente istituto industriale ed economico, ne delineava con larghezza di concetti l'ordinamento finanziario. De' suoi progetti d'unificazione tributaria niuno egli ebbe il tempo di condurre a termine, per il mutamento ministeriale sopravvenuto nel febbraio del 1862. Dei progetti aventi carattere organico ed amministrativo, egli potè vedere messa in atto la Unificazione degli antichi Debiti, la Fondazione del Gran Libro del Debito Pubblico, e la Istituzione della Cassa dei Depositi e Prestiti.

La crisi politica che surrogò Urbano Rattazzi a Bettino Ricasoli a capo del Governo, accadde mentre il progetto di Legge per la istituzione dell'unica Corte dei Conti, già approvato dalla Camera dei Deputati si stava discutendo in Senato. Quintino Sella, il nuovo ministro delle Finanze, che, come sapete, allora comprendevano anche il Tesoro, fu così persuaso della urgenza di quella istituzione, che senza nulla togliere o variare al progetto del suo antecessore, volle che la discussione proseguisse. E si poteva perchè, nullostante la crisi ministeriale, proseguiva la stessa Sessione parlamentare.

Il Senato arrecò notevoli variazioni al progetto già votato dalla Camera, alla quale dovette perciò ritornare. Questa alcune ne accolse, altre no; cercando peraltro alcuni temperamenti, i quali pur informandosi a diversi concetti, meno si discostassero da quelli che avevano prevalso in Senato. Quest'alto Consesso alla sua volta diede prova anche in quell'occasione della sua equanime sapienza, votando il 13 agosto 1862 il progetto tal quale gli era stato rimandato dalla Camera dei Deputati. Il giorno appresso la Legge veniva dal Re sanzionata e promulgata.

La Legge del 14 agosto 1862 fu la prima, colla quale il glorioso fondatore dell'Unità nazionale desse vita ad una Istituzione e ad una Magistratura avente giurisdizione su tutta l'Italia.

L'unità del Consiglio di Stato si ebbe soltanto nel 1865: quella della Corte di Cassazione è tuttora un desiderio (2).

La Corte si compone di due ordini di funzionari, il primo dei quali

(2) Più tardi assai si ebbe l'unica Cassazione per gli affari elettorali, fiscali, penali, ed altri; però rimangono ancora cinque Corti di Cassazione per gli affari civili.

inamovibile, al pari della Magistratura giudiziaria, ma con speciali garanzie; e ad esso appartengono il Presidente, due Presidenti di Sezione, e dodici Consiglieri; tutti gli altri funzionari sono amovibili, ma soltanto su proposta della Corte stessa, tranne il Procuratore generale, rispetto al quale il Governo ha piena balla così di nomina, come di revoca.

La legge dell'agosto 1862, oltre le determinazioni del numero dei componenti la Suprema Magistratura, determina altresì che la Corte debba avere un Procuratore generale, un Segretario generale, e venti Ragionieri, i quali hanno loro speciali attribuzioni, ma suppliscono altresì, quando occorra, ai Consiglieri. Quando fu istituita la Corte dei Conti, nella quale i Ragionieri giudicano sui Conti dei quali riferiscono, nella Amministrazione dello Stato era ignoto anche il nome di Ragioneria: dopo la legge del 1869 sulla Amministrazione e la Contabilità dello Stato il titolo di Ragioniere della Corte si confonde con quello di Ragioniere amministrativo, che ha funzioni di mera contabilità.

Quest'organico determinato dalla legge non fu per anco variato; ma lo fu più volte, a seconda dei bisogni, quello dei Direttori di Divisione, Capi di Sezione, Segretari e minori impiegati, che la legge stessa lasciò indeterminato.

Le nomine dei Presidenti, dei Consiglieri e del Procuratore generale sono fatte per Regio Decreto, su proposta del Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri. Le nomine del Segretario generale, dei Ragionieri e degli altri impiegati e funzionari sono fatte pur esse con Decreto regio, a relazione del Ministro del Tesoro, ma su proposta della Corte. Questa regola nella prima formazione degli uffici della Corte naturalmente non fu osservata, e non avrebbe potuto esserlo.

I Presidenti e i Consiglieri non possono essere revocati, nè rimossi, nè dispensati dal servizio, nè collocati a riposo per atto d'autorità, se non col parere conforme d'una Commissione composta del Presidente e dei Vice Presidenti delle due Camere del Parlamento; il qual parere può essere provocato tanto dal Presidente della Corte che dal Governo. La ragione della garanzia parlamentare data ai Magistrati della Corte, si trova nelle funzioni costituzionali delle quali questa è investita: nello esercizio delle sue funzioni, essa deve essere indipendente tanto che nella discussione della legge lungamente si disputò se la nomina dovesse essere abbandonata al solo Governo.

La rimozione e l'allontanamento dal servizio, per qualunque titolo e in qualsivoglia forma, degli altri funzionari ed impiegati non può aver luogo, se non sia deliberata dalla Corte.

Il solo Procuratore generale non ha nè l'una nè l'altra garanzia; presso la Corte rappresenta non solo la legge, ma anche rappresenta il Governo: da ciò l'eccezione a suo riguardo.

Può recar meraviglia, che in Senato, dove gli Amministratori esperti sogliono essere in maggior numero, che nell'altra Camera, prevalesse dapprima il concetto di fare a meno del Procuratore generale. Convien dire che il Senato non vedesse *a priori* tutta la importanza che avrebbe avuto l'ufficio nella nuova Corte costituita con attribuzioni più alte e larghe, che non fossero nelle antiche Corti, che andavano a cessare: ma il Senato era soprattutto preoccupato dal timore, che la presenza d'un alto funzionario dipendente dal Governo, potesse menomare ed offendere la indipendenza del Magistrato, la quale, secondo la sentenza del conte di Cavour, deve essere assoluta ed intera, affinché il Parlamento possa fare a fidanza col sindacato ad esso affidato.

Risguardando soltanto all'esercizio della giurisdizione sui Conti o sulle Pensioni, non s'intenderebbe l'assenza dalla Corte dei Conti d'un funzionario, con ufficio di far valere l'interesse dello Stato e della Finanza, quand'anche si potesse prescindere da esso, come rappresentante della legge. Per verità non isfuggiva questa necessità al senno del Senato; se non che credette soddisfarvi, proponendo che nella Corte adempisse l'ufficio del pubblico Ministero il Consigliere di più recente nomina. Ma in questo non sempre si possono trovare le attitudini convenienti ad un Procuratore generale; e l'ufficio sarebbe stato dato al Consigliere di meno lunga esperienza. E v'ha di più: l'ufficio di pubblico Ministero e di Procuratore dello Stato sarebbe stato incompatibile nella stessa persona, con quello di giudice nelle cause, nelle quali ha interesse lo Stato, e sono tutte quelle alle quali si estende la giurisdizione della Corte, meno gli appelli dai Decreti dei Consigli di Prefettura sui Conti comunali e provinciali (3).

La Camera dei Deputati restituì il Procuratore generale, ma senza il Sostituto, che aveva da prima deliberato dover esso avere. La isti-

(3) Per effetto della legge comunale e provinciale del 1889 passò ad una Sezione della Corte il giudizio in primo grado dei Conti delle provincie; e per effetto della legge del 1890 sulle opere di beneficenza passarono alla Corte gli appelli dai giudici in primo grado sui relativi Conti, non più spettanti ai Consigli di Prefettura, ma alle Giunte provinciali amministrative create colla legge del 1889.

luzione della Procura generale riuscì quindi difettiva e monca; ma la necessità delle cose è stata più forte della disposizione della legge; onde le funzioni di Sostituto al Procuratore generale sono adempiute da due Ragionieri tolti al loro naturale ufficio.

Anche dei Ragionieri il Senato aveva deliberato la soppressione; reputando che i funzionari amministrativi addetti alla Corte potessero fare le revisioni contabili, sulle quali avrebbero poi riferito i Consiglieri che si proponeva di elevare da dodici a quindici in numero. Ma questo ordinamento avrebbe confuso due attribuzioni, che presso la Corte debbono rimanere distinte, il Sindacato cioè e la Giurisdizione; sarebbe poi stata da una parte diminuita la dignità dei funzionari incaricati dello esame e della revisione dei Conti, dall'altra quella del Magistrato, chiamato a riferire le conclusioni degli studi altrui. « La responsabilità morale, giustamente scriveva il Deputato, ora Senatore Martinelli, sarebbe stata una finzione, e la qualità di relatore avrebbe fatto contrasto alla coscienza del giudice (4) ». I Ragionieri furono restituiti; hanno ufficio di riferire, con voto deliberativo, sui Conti; e suppliscono, pure con voto deliberativo, i Consiglieri, quando siano chiamati per assenza od impedimento di essi ad integrare il Collegio, sia per l'esercizio della Giurisdizione, che del Sindacato o Riscontro. Però i Consiglieri effettivi debbono per la validità delle deliberazioni essere sempre in maggioranza, che per le sedute plenarie è dei due terzi.

La Corte si divide in tre Sezioni, ciascuna di cinque, compreso il Presidente, non meno e non più. Ciascuna Sezione delibera sugli oggetti ad essa attribuiti: di presente la 1.^a ha il riscontro, la 2.^a le pensioni, la 3.^a ogni materia contabile (5). Si riuniscono le Sezioni in seduta plenaria per giudicare sui maggiori oggetti pei quali è richiesta la deliberazione di tutta la Corte; e per le proposte riguardanti il personale: alla seduta plenaria sono necessari non meno di nove votanti.

(4) Massimiliano Martinelli lodato scrittore di opere di diritto amministrativo morì nel 1893, a riposo dalla dignità di Presidente di Sezione nel Consiglio di Stato.

(5) La 2.^a Sezione, dopo la legge comunale e provinciale del 1889, ebbe il giudizio sui Conti provinciali; e la Corte plenaria da quel tempo in poi giudica in appello dalle decisioni d'una delle sue Sezioni; come già giudicava sui ricorsi contro le liquidazioni delle pensioni.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta di voti. Nell'ordine della votazione si segue l'ordine inverso della anzianità, dopo il relatore che è sempre il primo. Per derimere la parità dei voti nelle sedute plenarie si elimina quello del meno anziano; e se questi sia per avventura il relatore, il voto del Consigliere che gli sta immediatamente innanzi. Sistema più liberale, che non la prevalenza del voto del Presidente, che offende il rapporto di eguaglianza fra i componenti il Collegio.

Nel sindacato e il riscontro delle spese, la Corte le esamina non solo in relazione alle somme stanziato in bilancio ed al relativo oggetto, ma rivede altresì la esattezza delle liquidazioni, e se i pagamenti furono autorizzati regolarmente, e sono legalmente dovuti; riconosce la legalità e regolarità d'ogni Decreto regio o ministeriale confrontandoli colle leggi, coi regolamenti, e cogli organici; e quando non vi trovi corrispondenza ne fa oggetto di osservazione al Ministro competente e richiama la registrazione.

Vigila pure sulla riscossione delle pubbliche entrate, e vigila affinché le gestioni degli agenti dello Stato, in danaro o in materia, sia assicurata con cauzione o per mezzo di speciali fidejussori. Queste due vigilanze sono grandemente diverse nei loro mezzi, e nella loro efficacia: quella sulla riscossione delle entrate è fatta colla scorta delle notizie fornite dalla amministrazione. Tenendo d'occhio l'andamento delle riscossioni, i cui risultati registra, la Corte richiama l'attenzione dei Ministri al riparo di qualche inconveniente, ed a qualche utile provvedimento. Assai più seria ed efficace è la vigilanza sulle cauzioni; giacchè il Contabile non è definitivamente immesso nel suo ufficio, prima che la Corte abbia riconosciuta la regolarità della cauzione: nè questa può essere svincolata senza il suo assenso, che di regola non è dato prima che il Conto sia stato giudicato senza debito del Contabile.

Affinchè possa esercitare il suo riscontro, debbono essere comunicati alla Corte tutti i Decreti reali, qualunque sia il Ministero, da cui emanano, e qualunque ne sia l'oggetto. Eppure non sono pochi a credere che il riscontro della Corte sia meramente contabile e non guardi al di là degli effetti finanziari; invece il riscontro della Corte, più costituzionale che amministrativo è illimitato, tanto che più largo e comprensivo non è quello dato alla Corte del Belgio, che pure è emanazione diretta di quel Parlamento. Tuttavia si lesse nelle relazioni annuali, che la nostra Corte fa sul Conto consuntivo, che talune categorie di Decreti, come quelli di scioglimento di consigli comunali, di permessi di matrimonio, di concessioni di *R. Ecequatur* ed altri

non siano presentati alla Corte (6). Gli atti coi quali il Re promulga le leggi non vanno sottoposti al visto della Corte.

Debbono essere altresì presentati alla Corte tutti i Decreti ministeriali, che approvano contratti, o autorizzano spese, qualunque ne sia la somma e la natura; nonchè i Decreti di nomina, promozione, trasferimento d'impiegati, e quelli di concessione di retribuzioni e indennità superiori a L. 2000.

E tutti, senza distinzione, debbono riportare il suo visto i Mandati, prima che siano pagati; siano diretti, cioè in capo al creditore, o siano mandati a disposizione, cioè apertura di credito, o mandati di anticipazione di fondi. Dei mandati a disposizione o di anticipazione deve poi rendersi conto alla Corte.

Per l'esame degli atti sono costituite nella Corte Divisioni, fra le quali si ripartiscono gli affari dei vari Ministeri. Il Direttore della Divisione ne riferisce ad un Consigliere della Sezione di Riscontro.

Riconosciuta la legalità e la regolarità del Decreto o del Mandato, la Corte lo nota ne' suoi registri, vi appone il visto e lo restituisce al Ministero. In caso contrario, lo rimette colle sue osservazioni al Ministero, al quale l'affare spetta: questo o s'attiene alle osservazioni della Corte o risponde giustificando il proprio atto; se la Corte non resta persuasa di questa giustificazione, ricusa la registrazione. Se il ministro persista a mantenere il suo atto, deve deferirlo al Consiglio dei ministri; e se questo risolve che l'atto debba avere corso, nullostante l'opposizione della Corte, allora l'affare viene riesaminato da questa in seduta plenaria; ed ove non riconosca cessato il motivo del rifiuto di registrazione, oppure nella sua maggioranza non dissenta dall'avviso della Sezione di riscontro, ordina che l'atto sia registrato, apponendovi il visto con riserva ad ogni effetto legale.

A questa facoltà del Governo di far registrare Decreti e Mandati con riserva hanno fatto una importantissima eccezione la legge del 22 aprile 1869 sulla Amministrazione e la Contabilità dello Stato, e le posteriori che l'hanno riformata. Il rifiuto di registrazione opposto dalla Corte a causa di mancanza di fondi, o di erronea imputazione della spesa, è assoluto ed insormontabile. Così fu garantita la inviolabilità del Bilancio, che ha, come ho detto, nella Corte la personalità giuridica, al tutto indipendente dal Governo.

(6) La rigorosa osservanza dell'art. 13 della legge 14 agosto 1862 si è andata estendendo.
N. d. E.

Negli altri casi la registrazione con riserva fu ritenuto essere una necessità connessa alla responsabilità politica, che hanno i Ministri nel Governo dello Stato. Questa responsabilità non viene meno neppure nei casi di ordinaria e normale registrazione; però delle registrazioni con riserva è informato il Parlamento, affinchè possa giudicarne. La legge del 1862 voleva che delle registrazioni con riserva, che dovrebbero essere sempre determinate da ragioni urgenti d'interesse pubblico, fosse informato il Parlamento dalla Corte ogni anno: ma quella della Contabilità rese quindicinali queste informazioni, affinchè il Parlamento possa prontamente portare la sua attenzione sugli atti governativi, che la Corte reputò illegittimi o irregolari.

La Corte esercita il suo Riscontro anche per mezzo di suoi uffici esterni o di delegazioni; gli uni e le altre variano secondo gli ordinamenti amministrativi e le circostanze (7).

Prima di procedere oltre a parlare della Giurisdizione della Corte, stimo opportuno intrattenermi alquanto sulla più grave questione agitata intorno al Riscontro della Corte, e cioè se dovesse essere, com'è preventivo, oppure consecutivo o consuntivo. Risolta nel 1862 la questione, rimise fuori il capo nel 1866 e nel 1884: si proponeva in sostanza di togliere il riscontro preventivo alla Corte dei Conti, per affidarlo a funzionari governativi addetti al Ministero del Tesoro.

In quanto alle persone che debbono esercitare il sindacato e il riscontro, valga per tutte l'autorità del grande ministro, il quale in una seduta del 3 marzo 1853 affermava in Senato, *che solamente il riscontro affidato ad un Magistrato composto di membri inamovibili, e quindi assolutamente indipendente dal Ministero, fosse realmente efficace e in armonia cogli ordini costituzionali*. La sentenza del Conte di Cavour non credo possa essere contraddetta da alcuno, che voglia la serietà e l'efficacia del Riscontro.

In quanto all'essere questo preventivo o consuntivo, sarà un omaggio reso alla memoria d'un illustre uomo di Stato, il Cav. Des Ambrois uno dei firmatari dello Statuto costituzionale Albertino, e in-

(7) Di presente la Corte ha uffici propri di riscontro presso la Direzione Generale del Debito Pubblico, che ha annessa quella dei Depositi e Prestiti, con tutte le amministrazioni in essa concentrate; presso la Cassa Speciale dei Biglietti di Stato, e presso l'Officina delle Carte Valori. Ha delegazioni nelle provincie per i Buoni del Tesoro, e presso le Tesorerie incaricate del concentramento delle monete d'argento.

sieme sarà servizio reso alle buone dottrine, ricordare le parti principali d'un discorso, che egli pronunciò in Senato nella seduta del dì 8 marzo 1862, mirabile per altezza di concetti e per severa eloquenza.

« Il sindacato della Camera sull'amministrazione del danaro pubblico sarebbe in gran parte illusorio, se non venisse agevolato da quello che preventivamente esercita la Corte dei Conti.

« Ognuno, che abbia dovuto mischiarsi di controllo consuntivo potrà dire con quanta difficoltà si rintraccino alla fine d'un esercizio, ed anche dopo un più breve periodo di tempo, le ragioni delle singole spese, ed i fatti per cui abbiano ad ammettersi come giustificate, quelle deviazioni dalla perfetta regolarità, che pur talvolta sono inevitabili nel corso dei pubblici servigi.

« Una Corte dei Conti, che abbia soltanto il controllo consuntivo, sarà un ottimo sindacato dei cassieri; ma un sindacato molto imperfetto degli amministratori, e in quest'ultima parte delle sue attribuzioni non opererà che a stento, con grande lentezza e difficoltà.

« Il controllo preventivo ha il grande vantaggio di opporre un ostacolo alle irregolarità; e tutti sanno, che se queste non si evengono, è assai malagevole il reprimerle, o rimediarvi dopo che siano passate nel dominio vastissimo dei fatti compiuti.

« Il controllo preventivo è una garanzia dei ministri contro gli errori dei subalterni, che ponno compromettere la responsabilità del capo; ed è efficace garanzia per gl'interessi dello Stato, che questa responsabilità non può sempre tutelare, perchè può estendersi ad inconvenienti, che il migliore dei ministri non è sempre capace d'impedire.

« Una magistratura, la quale debba dopo i fatti, non solamente esaminare la corrispondenza dei pagamenti coi documenti per cui essi erano ordinati, ma riandare inoltre e sindacare la legalità dell'amministrazione, deve digerire una mole enorme di carte, ed aggirarsi in un labirinto d'investigazioni retrospettive, il quale diventa tanto più oscuro, a misura che si inoltra nel passato.

« Invece quella, che giornalmente seguitò i passi dell'amministrazione, esercitando accanto ad essa il controllo preventivo, e andò via via esaminando e vidimando gli ordini di pagamento, può agevolmente tenersi a giorno della regolarità con cui procedono gli amministratori; e quando viene più tardi all'esame della contabilità dei cassieri, non ha gran fatica a verificare la regolarità dei pagamenti,

« non avendo più l'obbligo di ricercare, se fossero per giusta causa < spediti i mandati, che trova già registrati dalla Corte. »

Se col Sindacato e il Riscontro la Corte esercita funzioni quasi costituzionali, colla sua giurisdizione esercita quello di Magistratura Suprema. La sua giurisdizione verte sulle Pensioni, e sui Conti; ampia materia quest'ultima, da cui la Corte piglia il nome.

Rispetto alle Pensioni, la competenza della Corte era dapprima ristretta alla liquidazione; per modo che l'assegnazione della pensione fosse fatta per Decreto regio o ministeriale, il quale poi dovesse essere trasmesso alla Corte per esservi registrato. D'altra parte, quando il Procuratore generale, al quale tutte le dimande di pensione dovevano essere comunicate non vi annuiva, doveva citare l'interessato a comparire all'udienza fissata dal Presidente della Sezione, per esporre le ragioni della sua domanda in contraddittorio del Procuratore generale, dopo di che la Sezione decideva.

Quel procedimento contenzioso avanti la Sezione delle Pensioni, stabilito con due regi Decreti del 5 ottobre 1862, venne tolto, dopo la legge del 14 aprile 1864 sulle pensioni civili; e nello stesso tempo fu attribuito alla Corte di assegnare le pensioni, che debbono essere soddisfatte dal Bilancio dello Stato, siano civili che militari, con suoi Decreti, i quali vengono comunicati al Ministero del Tesoro soltanto per la esecuzione. Le nuove disposizioni sono contenute in due Decreti regi del 24 aprile e del 12 maggio 1864; il secondo dei quali mantenne il procedimento contenzioso solamente sul ricorso dai decreti sia negativi, che positivi della Sezione, il quale compete tanto all'interessato che al Procuratore generale, ed è risolto dalla Corte plenaria.

Il procedimento per la liquidazione delle pensioni non ha forma contenziosa; ma i Decreti della Sezione acquistano efficacia di sentenza per virtù di notificazione fattane per atto d'usciera giudiziario. L'impiegato civile o militare presenta colla sua domanda alla Segreteria della Corte, il Decreto del suo collocamento a riposo (8), lo stato dei servigi da lui prestati allo Stato, e gli altri documenti indicati dal Regolamento. Quando per morte dell'impiegato in servizio, la pensione sia chiesta in luogo suo dalla vedova e dagli orfani; o quando questi

(8) Dopo la legge del 15 giugno 1893 non è più necessario il Decreto di collocamento a riposo; bastando che l'impiegato giustifichi alla Corte di trovarsi in posizione da aver diritto a pensione.

chiedevano la reversibilità della pensione già liquidata in favore del loro autore defunto, fondamento della domanda è l'atto di morte. Allorquando è chiesta la reversibilità d'una pensione, questa si regola secondo la legge con cui fu liquidata.

La Divisione amministrativa addetta alla Sezione esamina la domanda e fa il suo progetto di liquidazione, o propone di negare la pensione. Il progetto viene comunicato al Procuratore generale, che fa le sue conclusioni scritte, conformi o difformi. La Sezione delibera in assenza, tanto della parte che chiese, quanto del Procuratore generale.

Il Decreto della Sezione, positivo o negativo che sia, viene notificato alla parte interessata; la quale ha novanta giorni di tempo dalla data della notificazione per fare ricorso alla Corte plenaria. Anche il Procuratore generale può ricorrere e per lui i novanta giorni decorrono dalla data del Decreto. Fu una legge del 28 luglio 1868, che providamente prefisse questi termini; mentre prima non vi erano altri termini, che quelli che si potevano desumere dalle disposizioni del Codice civile sulle prescrizioni.

Se il ricorso sia fatto dalla parte interessata, viene comunicato al Procuratore generale, che su di esso fa le sue conclusioni per iscritto, le quali sono notificate alla parte, che ha un termine per replicare; dopo di che il ricorso viene portato all'udienza, che il Presidente fissa a diligenza della parte stessa o del Procuratore generale. Se invece il ricorso sia fatto dal Procuratore generale; viene notificato alla parte, con citazione a comparire nella udienza fissata dal Presidente; ma prima che questa arrivi, la parte ha un termine per fare deduzioni e produrre documenti a sostegno delle proprie ragioni.

Questa competenza giurisdizionale della Corte, che riguarda tutte le pensioni a tutto debito dello Stato, si estende a quello che solo in parte stanno a debito dello Stato, e per altra parte stanno a debito di altro ente, a cui servizio passò l'impiegato da quello dello Stato, o viceversa. Così è per gl'impiegati del Dazio di consumo, che passarono al servizio dei Comuni dopo la legge che unificò quella gabella nel 1864: così per gl'Ingegneri che passarono nel 1865 dal servizio dello Stato a quello della Provincia; così per gl'impiegati Ferroviari, che dal servizio dello Stato passarono a quello di Società private; così potrà essere per altre categorie d'impiegati (9).

(9) Per legge del 1893 fu concesso il computo cumulativo dei servizi prestati prima al Comune o alla Provincia e quindi allo Stato, oppure viceversa,

Dal 1889 in poi, cioè da quando avrà principio la pensionabilità dei maestri elementari, pei quali fu istituita una Cassa speciale presso la Cassa dei Depositi e Prestiti sin dal 1878, saranno deferiti alla Corte i Ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio d'Amministrazione di quella Cassa, a cui competerà la liquidazione delle pensioni. Per quei ricorsi competenti tanto ai maestri interessati ed alle loro famiglie, quanto all'Amministrazione della Cassa, la decisione spetterà alla Corte plenaria, come nei casi di liquidazione fatta dalla Sezione della Corte, e si seguirà la stessa procedura.

La procedura presso la Corte, lo vedremo anche discorrendo dell'esercizio della sua giurisdizione in materia contabile, è assai più semplice della ordinaria procedura civile: vi è poi una particolarità tutta sua, che avanti di essa le parti possono difendere da sé le proprie ragioni in persona, o farle difendere da un procuratore, che può essere qualunque persona in godimento dei diritti civili. La Corte non ha albo proprio d'avvocati o procuratori, nè ricerca nei difensori che siano iscritti nell'albo di altra Corte o Tribunale; nè che abbiano diploma o laurea legale. In pratica però i procuratori mandati dalle parti sono per lo più avvocati o procuratori legali esercenti.

Le decisioni della Corte nella materia delle Pensioni, e così quelle nella materia Contabile, non possono essere impugnate se non per due motivi, cioè eccesso di potere od incompetenza, che spesso si risolvono l'uno nell'altro. Il Ricorso compete tanto alle parti interessate, che alle pubbliche Amministrazioni: le decisioni su tali ricorsi, già date al Consiglio di Stato, competono adesso alla Corte di Cassazione di Roma.

Nei giudizi sui Conti dei contabili dello Stato, e in quelli di responsabilità degli agenti e funzionari amministrativi o finanziari, la Sezione della Corte che decide, giudica in primo ed ultimo grado; per guisa che dalle sue decisioni neppure è dato ricorrere alle Sezioni unite, in seduta plenaria, salvo sempre il ricorso in Cassazione pei due motivi che ho indicati.

Conviene ritenere, che la Corte custode gelosa della propria giurisdizione, abbia eguale cura di non oltrepassarne i limiti, e di non

anche ai professori negli Istituti d'insegnamento secondario. Il dazio consumo di Roma e di Napoli, insieme ai suoi impiegati ed agenti è passato allo Stato; rimanendo la ripartizione della pensione in ragione dello ammontare degli stipendi percetti dal Comune o dallo Stato.

N. d. E.

trascendere nelle cose di sua competenza; giacchè dopo 25 e più anni di sua esistenza, in infinita varietà e molteplicità di casi, in un solo caso riguardante una questione di sequestro, una sua decisione è stata annullata. Il ricorso alla Corte di Cassazione deve essere presentato nel termine di tre mesi dalla notificazione della decisione: quando sia accolto, l'affare è rinviato alla stessa Corte dei Conti, che si uniforma alla massima di diritto stabilita dalla Cassazione, e pronuncia sul merito. Ma sebbene la disposizione della legge sia generica, è evidente che il rinvio non ha luogo, quando trattasi d'annullamento della decisione per incompetenza.

Sopra ogni Conto reso dall'Agente dello Stato, sia in danaro ed altri valori, sia in materie riferisce con voto deliberativo un ragioniere in seduta pubblica: contro il giudizio della Sezione è concesso il ricorso di Opposizione o per Revocazione innanzi alla Sezione stessa. Questi due rimedi li offre anche il diritto comune, ma con alcune differenze, sulle quali non sarà inutile intrattenersi alquanto.

La Opposizione, che non ricorso da uno ad altro giudice in superiore grado di giurisdizione, ma è ricorso allo stesso giudice o tribunale che pronunziò la prima sentenza, affinchè riesamini la questione, e pronuncii di nuovo sopra di essa, riformando o confermando la precedente sua decisione, è pel diritto comune (Cod. di Proc. Civ. articolo 474) concessa soltanto al convenuto non citato in persona propria, che non comparve all'udienza stabilita nell'atto di citazione, onde la sentenza fu proferita, come suol dirsi, in contumacia. Questo beneficio, malgrado il vecchio adagio forense *contra contumaces omnia jura clamant*, è concesso al convenuto, non all'attore; perchè questi non potè ignorare il giorno della udienza, indicato nella sua stessa citazione: mentre rispetto al convenuto può ammettersi l'ipotesi, che non ne abbia avuta contezza, quando la citazione sia stata notificata ad altri che a lui. Questa ipotesi vien meno, ove l'attore faccia dichiarare la contumacia del convenuto, e quindi faccia rinnovare la citazione; dopo di che, anche se questa non sia notificata in persona al convenuto, non compete più ad esso la Opposizione; e le ragioni che non volle o non potè far valere in primo grado di giurisdizione, potrà sperimentarle in grado di appello.

La Corte dei Conti, pel suo Regolamento di Procedura, nei giudizi sui Conti non ha citazione a udienza fissa: la presentazione del Conto costituisce l'Agente della Amministrazione in giudizio, onde non si verifica per esso la contumacia a senso di legge. Dippiù, essendo il

Conto un atto bilaterale, che da un lato riguarda l'Agente e dall'altro l'Amministrazione; e dovendone la Corte giudicare rispetto all'uno ed all'altro, con autorità suprema di sindacato, che permette ad essa modificarne le posizioni contabili fra di loro concordate, sarebbe difficile di trovare nell'Agente che rese il Conto, ed anche in quello che lo lasciò compilare dall'Amministrazione, il carattere netto e spiccato di attore o di convenuto.

Perciò l'istituto della Opposizione è presso la Corte diverso dal comune; e si avvicina a questo, solo nei casi nei quali la cosa sia giudicata, non in contraddittorio del Contabile, presente in giudizio per una finzione civile; ma in seguito alla notificazione d'un Decreto presidenziale, che abbia fissato il giorno dell'udienza. In questo secondo caso sono applicabili le norme del diritto comune; sebbene la perdita del diritto alla opposizione avanti la Corte dei Conti sia più grave assai, che avanti la Magistratura ordinaria: giacchè contro le sue sentenze non vi è l'appello od altro rimedio ordinario; ma vi è soltanto il rimedio straordinario del Ricorso in Cassazione per due motivi che ho enunciati. Per contrario quando il Contabile debba ritenersi presente in giudizio, per effetto della produzione del Conto; siccome la fissazione dell'udienza fu significata soltanto in un Albo, che quindicina per quindicina si affigge, al Contabile che non fu personalmente citato a comparire e poté non avere notizia di quella fissazione di udienza, è concesso fare opposizione nel termine di trenta giorni dalla notificazione della sentenza. Importa non meno all'interesse privato che alla giustizia, ed al retto esercizio dell'alto ufficio del Magistrato, che il Contabile possa con cognizione di causa esporre e sostenere le proprie ragioni; tanto più che trattasi, come ho già detto, di giudizi d'unica istanza.

Perciò vi è nella legge una limitazione al diritto di opposizione. Ove il Ragioniere nell'esame del Conto trovi ragione a modificare il dare o l'aver, deve farne oggetto di osservazioni; che approvate dalla Corte e notificate all'Agente, porrebbero questo in grado di presentare le sue giustificazioni. La opposizione non può più farsi, dopo la decisione del Conto, intorno alle partite che furono oggetto di quelle osservazioni, mentre può farsi per tutte le altre. (Art. 37 della Legge 14 Agosto 1862).

Ma in pratica questa limitazione in pochi casi ha luogo, seppure ha luogo mai. L'art. 37 della legge, nel parlare delle osservazioni della Corte e delle relative giustificazioni dell'Agente, si riferisce al Rogo-

lamento di procedura, che poi fu fatto col R. Decreto del 5 ottobre 1862. Ora l'art. 12 di quel Regolamento riguarda soltanto ad osservazioni del Ragioniere, intese a far correggere dal Contabile errori materiali: di osservazioni della Corte, della loro notificazione, dei modi e dei termini nei quali il Contabile debba proporre le sue giustificazioni, nè in quello, nè in altro articolo del Regolamento si parla.

A questa lacuna ha dovuto supplire la giurisprudenza. Invece di osservazioni, la Corte, quando ne sia il caso, fa Decisioni interlocutorie o preparatorie; nelle quali prescrive le giustificazioni che desidera, tanto dall'Amministrazione che dall'Agente, ed assegna un termine per produrle. Se la Decisione della Corte riguarda l'insieme del Conto, allora non è più data la opposizione alla Decisione definitiva, che in appresso è pronunziata: se invece riguardò solamente ad alcune partite, per queste sole non è più ammessa l'opposizione: salvo che dopo la interlocutoria vi sia stata notificazione di Decreto presidenziale con citazione a comparire in udienza fissa, nel qual caso l'art. 474 del codice di procedura civile chiude ogni adito alla opposizione.

Quando questa è concessa, il Contabile nel termine di trenta giorni, la deve presentare per mezzo della Amministrazione, da cui dipende o dipendeva, eleggendo domicilio in Roma; ma il precetto non ha sanzione di nullità, onde la Corte ammette la opposizione, ancorchè presentata direttamente. La opposizione non sospende la esecuzione della sentenza; ma la Corte può sospenderla, sentito il Procuratore generale. Del ricorso si piglia nota in un Registro della Segreteria: il Presidente ne ordina la comunicazione al Procuratore generale, perchè faccia le sue conclusioni; queste sono depositate in Segreteria, e notificate al ricorrente, che ha un altro termine di trenta giorni per replicare; trascorsine altri dieci, tanto il Procuratore Generale che il Contabile può chiedere che sia fissata l'udienza; il relativo Decreto deve essere notificato. In questo il Presidente designa un Consigliere per la relazione; e quando lo creda opportuno, ordina che all'udienza intervenga anche il Ragioniere che riferì sul Conto, il quale però non vi ha voto. All'udienza il Consigliere legge la sua relazione; il Contabile fa la propria difesa in persona o per mezzo di un procuratore; il Procuratore generale fa le sue conclusioni definitive; la Corte decide in Camera di Consiglio, o nel giorno stesso o in una delle udienze successive.

Quando il Contabile sia morto senza aver reso il Conto, questo è reso da' suoi eredi e si segue la stessa procedura. Se il Contabile non

rende il Conto, può essere citato dal Procuratore generale a renderlo; se non lo rende vien compilato d'ufficio, ma esso è soggetto ad una multa. Questa non si applica nel caso di Conto da rendersi dagli eredi; e ciò per due ragioni, cioè che l'erede può facilmente non trovarsi in grado di rendere il Conto del suo autore, e che se in lui trapassarono le obbligazioni del defunto, non trapassò la qualità di Agente contabile, dalla quale dipende la multa per non adempiuta incombenza di ufficio.

Tanto l'Amministrazione, per mezzo del Procuratore generale, può promuovere giudizi speciali verso i Contabili, quanto questi possono promuoverne verso la Amministrazione. Questa non voleva ammettere il diritto dei Contabili, onde una volta impugnò avanti la Corte di Cassazione una decisione, che avea accolto la dimanda d'un Tesoriere, che reclamava il rimborso d'una somma indebitamente trattenutagli; ma la Cassazione respinse il ricorso.

Quando il giudizio speciale muove dal Contabile, esso è pienamente attore, e non può essere ammesso a fare opposizione alla sentenza. Ma ciò è a condizione, che siansi seguite le procedure proprie ai giudizi speciali, fra le quali, come nei giudizi d'opposizione, è essenziale la fissazione del giorno della udienza e la sua notificazione; se quindi il giudizio speciale sia riunito a quello del Conto, e segua la procedura di questo, allora al Contabile, benchè attore nell'origine, non potrebbe essere negato il beneficio della opposizione. Il contraddittorio è condizione fondamentale alla retta amministrazione della giustizia; e un Magistrato di prima ed ultima istanza, giovi ripeterlo, meno d'ogni altro potrebbe trascurarlo.

Anche ai giudizi di responsabilità contro gli Amministratori, civili o militari, che non siano Agenti contabili, si applicano le stesse norme di Procedura, ed il giudizio viene iniziato ad istanza della Procura generale. Però la Corte stessa, quando dall'esame del Conto le resulti, che vi sia altri che debba rispondere del danno patito dalla Amministrazione, oltre il Contabile, può ordinare la istituzione del relativo giudizio; e sia questo di sua iniziativa o no, può sempre ordinarne la estensione a funzionari non compresi nell'atto di citazione.

Da tutte le Decisioni in materia contabile e di responsabilità amministrativa, è dato ricorrere in Revocazione alla stessa Sezione che le proferì. Lo stesso è a dire delle Decisioni della Corte plenaria in materia di Pensioni.

Questo istituto della revocazione presso la Corte si differenzia anch'esso alquanto dal diritto comune e per la procedura e per il merito. —

Secondo il diritto comune, la revocazione si svolge in due veri giudizi, il primo dei quali finisce colla revocazione della sentenza impugnata o col rigetto della dimanda di revocazione; e il secondo statuisce *ex novo* sulla materia controversa. Invece sul ricorso per revocazione la Corte delibera in camera di Consiglio e senza contraddittorio sulla ammissibilità del ricorso: ammesso che sia, apresi un vero e proprio giudizio. Da questo manco di forme e di garanzie nel primo stadio avviene, che sebbene non si dia ulterior ricorso contro le Decisioni pronunziate in giudizio di revocazione, la regola non si applica ai Decreti d'inammissibilità, dopo i quali può essere riproposto il ricorso, salve le altre condizioni della legge e del regolamento.

Il termine entro il quale si può chiedere è diverso; avanti il Magistrato ordinario è di trenta o sessanta giorni, secondo che trattisi di sentenza di Pretore o di Tribunale; avanti la Corte dei Conti invece è di tre anni.

I motivi pure non sono identici. Il diritto comune concede la Revocazione per dolo, per falsi documenti, per la recupera d'un documento decisivo, che non si potè produrre per fatto della parte contraria, per un errore di fatto; la legge della Corte dei Conti tace del primo motivo, cioè del dolo, ma amplia gli altri, e concede la revocazione per errori di fatto o di calcolo, per omissione o duplicazione, pel rinvenimento di nuovi documenti, per falsità di documenti. Nei tre ultimi casi, anche decorso il triennio, è dato un mese di tempo a ricorrere, dopo la scoperta della omissione, della duplicazione, del nuovo documento, o della falsità del documento già prodotto.

Ma rispetto alla Revocazione, rimedio quasi ignoto all'antico diritto, e che quando fosse frequente menomerebbe la dignità del Magistrato e de' suoi giudizi, è da fare un'altra più grave considerazione. Secondo il diritto comune non si fa luogo a revisione del Conto approvato dalla autorità giudiziaria; salvo alle parti di proporre distintamente le loro domande, in caso di errori, omissioni, falsità o duplicazioni di partite. Così dispone l'art. 327 del Codice di Procedura civile; e la ragione di questa savia e prudente disposizione facilmente s'intende. Negli ordinari giudizi, ancorchè possano talora offrire materia a lunghe indagini di fatto, uno solo o pochi sono i punti controversi di diritto; invece in un Conto possono essere tanti, quante le singole partite del dare e dell'avere. Eppoi negli ordinari giudizi bisogna togliere di mezzo la prima sentenza, che pronunziò sul diritto, per potere nuovamente statuire sulla controversia. In materia di Conti, la sentenza che ne approvò una re-

sultanza a debito ed a credito, non ha mai o quasi mai ostacolo ad arrecarvi le opportune correzioni, in dipendenza delle cause sopra enunciate. Se p. e. un Contabile fu dichiarato debitore di L. 1000, che ostacolo può formare la sentenza, a che sia dichiarato debitore di altre 1000, delle quali fu più tardi scoperta la omissione nel Conto giudicato?

La Legge della Corte dei Conti invece per le stesse cause vuole la revocazione; e sembra perciò meno sollecita della economia e della dignità dei giudizi. Sarebbe per mio avviso stato desiderabile, che la norma stabilita dall'art. 327 del Codice di Proc. civile dell'anno 1865, fosse stata estesa alla Corte dei Conti, retta ancora da una legge anteriore, rispetto alla revocazione delle sue Decisioni sui Conti. Sembra infatti un'anomalia, che una norma eccezionale scritta nel diritto comune rispetto ai giudizi sui Conti, non si applichi presso quel Magistrato, pel quale i Conti sono la materia più ordinaria e frequente dei giudizi. Ma questa potrà essere una delle riforme, che dopo la lunga esperienza in sempre maggior numero annuale di giudizi, potrà farsi nella Procedura della Corte dei Conti, in qualche parte difettiva; senza che sia sempre dato, attesa la loro specialità, trovare nel diritto comune le norme applicabili ad essi.

Mi resta a parlare della giurisdizione sui Conti dei Comuni, delle Provincie (10). Allorchè fu fatta la legge del 14 agosto 1862, i Consigli di Prefettura erano veri e propri Tribunali amministrativi, che su quei Conti pronunziavano sentenze in contraddittorio e la Corte doveva giudicarne in seconda istanza. Ma per la legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 venne meno nei Consigli di Prefettura il carattere giudiziario; ed a questi restò l'ufficio di approvare quei Conti con Decreti, contro i quali la legge non diede appello, ma ricorso alla Corte dei Conti (11).

La Legge della Corte, che è del 1862 continua a chiamarli appelli i ricorsi dai Decreti de' Consigli di Prefettura; continua a parlare d'una giurisdizione, che si esplica in secondo grado, mentre non vi è più giudizio di primo grado: distingue le sentenze di quei Consigli

(10) Ora vi sono anche i Conti delle Opere di Beneficenza, che vengono in appello alla Corte dei Conti. Vedi Nota 3.

(11) La competenza ad approvare i Conti delle Provincie cessò nei Consigli di Prefettura, per la legge Comunale e Provinciale del 1889. Ne giudica una Sezione della Corte in primo grado: la Corte plenaria in appello.

N. d. E.

in preparatorie, interlocutorie e definitive, mentre non pronunciano sentenze, ma fanno Decreti. Fu necessità di cose considerare i Decreti di approvazione del Conto, fatti dai Consigli di Prefettura, come sentenze, pochè fossero stati notificati per atto d'uscire giudiziario (12).

Il termine ad appellare o ricorrere, che per l'art. 35 del Regolamento 5 Ottobre 1862 era di trenta o sessanta giorni, secondo che la sentenza fosse stata profferita in contraddittorio o in contumacia, è ora unico di trenta giorni, perchè oggi avanti ai Consigli di Prefettura, se non vi è contraddittorio, neppure vi è contumacia.

Tanto il Contabile, Esattore o Tesoriere o Cassiere, quanto la Provincia e il Comune possono ricorrere alla Corte. Il Ricorso intimato nei trenta giorni all'altra parte dev'essere presentato nei quindici giorni successivi alla Segreteria della Corte, con elezione di domicilio in Roma. Dentro lo stesso termine l'appellato può rispondere, ed anche in via d'appello o ricorso incidentale chiedere la riforma di quei capi del decreto o sentenza, contro i quali non sia stato fatto dall'altra parte appello o ricorso. Colui, che ha ricorso in via principale, può rispondere nel termine di quindici giorni, da quello che gli fu notificato il ricorso od appello incidentale.

Compiuti questi atti, ciascuna delle parti può presentare una memoria di replica; e quindi ad istanza della parte più diligente, il Presidente fissa il termine entro il quale le parti debbono fare il deposito degli atti, e il giorno della udienza. Nel giorno fissato, quando non vi sia ragione di decadenza o di rinvio, il Consigliere relatore fa la sua relazione; le parti e i loro procuratori espongono le ragioni delle loro domande o delle eccezioni; ultimo il Procuratore generale fa le sue conclusioni, e la Corte decide.

Queste sono le materie date alla giurisdizione della Corte dei Conti; queste sono le sue procedure. L'ampiezza della sua giurisdizione non fu per certo limitata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione. Questa giudicò sempre essere assoluta la competenza della Corte in argomento di pensioni: e nella materia contabile, o trattisi dei contabili o dei fideiussori o dei loro aventi causa, o si trattì di Conti veri e propri, o di rimborsi chiesti dai Contabili o d'interpre-

(12) La nuova legge comunale e provinciale diede ai Consigli di Prefettura competenza a giudicare delle responsabilità amministrative degli amministratori comunali; mentre la legge precedente la limitava alla responsabilità contabile, incontrata col maneggio del danaro comunale. N. d. E.

tazione di contratti, ovvero d'interessi, di cauzioni o di qualunque cosa che abbia in fatto o in diritto attinenza col Conto; o si tratti di qualsivoglia responsabilità di Amministratore od Ufficiale pubblico verso l'Erario, la Corte di Cassazione ha costantemente rigettato il Ricorso contro la competenza della Corte dei Conti a giudicare.

Nelle controversie relative alle pensioni sono quasi sempre mere questioni di diritto, con poche indagini di fatto; meno quando trattisi di stabilire sopra un complesso di circostanze un diritto, come sarebbe quello della pensione più favorevole data dalla legge, in considerazione di malattia o morte incontrata per causa di servizio. Ma anche per queste non si fa luogo a indagini in certi casi, come sarebbe quello di morte incontrata in campo di battaglia, o nella persecuzione d'un malfattore.

Nei giudizi sugli appelli contabili invece raro è che minute e talora complicate indagini di fatto non accompagnino lo studio del diritto; e i giudizi di responsabilità si svolgono per entro all'esame delle leggi e dei regolamenti coi quali l'azione dei funzionari governativi è posta in relazione, per determinare se vi fu mancamento, di che grado e con quale effetto per determinare la corrispondente responsabilità, divisa o solidaria. Nei Conti dello Stato, nei più gravi dei quali non è infrequente il ricorso di opposizione o per revocazione, ve n'ha di quelli che non richieggono studio, nè indagine lunga: onde può trattare di molti una sola relazione e deciderne una sola sentenza. Ma ve n'ha pure, che richieggono mesi e mesi d'improbo, infaticato e paziente lavoro, prima d'essere recati al giudizio della Corte. Ma i nuovi metodi contabili, la loro sempre migliore osservanza, e la pronta documentazione rendono impossibile il rinnovarsi di certe complicate e astruse Contabilità, tramandate all'unica Corte dalle varie Corti dei Conti dei cessati Stati Italiani. Le più complicate contabilità si riferivano alle imposte dirette; e la legge del 1869 sulla riscossione le rese semplici e facili. Il processo d'unificazione poi fatto negli anni 1860 e 61, con introduzione di metodi nuovi su vecchi tronchi, nei quali non potevano attecchire, generavano tali confusioni, che non sarebbe meraviglia che in qualche caso andasse sommersa la giustizia.

Dalla coscienza di questo pericolo trae origine l'indulgenza che usò la Corte, ammettendo talora giudizi d'Opposizione, di Revocazione ed altri, che a stretto rigore forse non sarebbero stati ammissibili.

A decine di migliaia si numerano ogni anno i Conti trasmessi al giudizio della Corte; a centinaia di migliaia salgono gli atti ammini-

strativi, che sono sottoposti al suo sindacato e al riscontro. Sono Decreti, Mandati, Ruoli di spese fisse: fra i Decreti tutti quelli che approvano contratti. In un gran paese, com'è il nostro, con un sistema di amministrazione e di contabilità, che non potrebbe essere maggiormente accentrato, si capisce che immensa dev'essere la mole, infinito il numero degli atti che affluiscono alla Corte dei Conti.

Questa nella sua Relazione annuale, con che accompagna al Parlamento il Conto Consuntivo dello Stato, dopo averlo riscontato colle proprie scritture, parla anche dello svolgimento delle sue funzioni di Riscontro, e di quelle giurisdizionali durante l'anno. Chi voglia partitamente conoscere l'azione della Corte può consultare quel documento; nel quale si rispecchia tutta quanta la Amministrazione dello Stato.

Le funzioni costituzionali, amministrative e giudiziarie della Contabilità di Stato si riassumono nella Corte dei Conti; onde a me è parso bello coronarne l'insegnamento parlandovi oggi di questo grande Istituto.

La Corte dei Conti è Magistratura tanto nobile ed alta, che Antonio Scialoja, insigne scrittore, grande per l'ingegno per l'animo e per le virtù, non credeva discendere quando tornava ad essa dal Consiglio della Corona.



ATTILIO BRUNIALTI

*La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione
e le funzioni costituzionali della Corte dei conti **

* In "Giustizia amministrativa", 1896, pt. 4, p. 26-46

LA
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

RACCOLTA COMPLETA

CONTENENTE

LE DECISIONI TUTTE DELLA SEZIONE IV DEL CONSIGLIO DI STATO

LE DECISIONI E SENTENZE PIÙ IMPORTANTI

DELLA CORTE DEI CONTI E DELLA CORTE DI CASSAZIONE

IN MATERIA CONTABILE, ELETTORALE E DI COMPETENZA

ED

ALCUNE MONOGRAFIE RELATIVE A QUESTIONI AMMINISTRATIVE

DIRETTORE

AVVOCATO **BIAGIO LOMONACO**

Patrocinante presso la Cassazione

CONSIGLIO SCIENTIFICO

AVV. **G. DELLA ROCCA**
Deputato al Parlamento

PROF. AVV. **B. GRIMALDI**
Deputato al Parlamento

SENATORE **G. FINALI**
Presidente della Corte dei Conti

SENATORE **F. S. BIANCHI**
Presidente di Sez. al Consiglio di Stato

AVV. **S. FROLA**
Deputato al Parlamento

VOLUME VII — ANNO 1896

Ufficio di Direzione e d'Amministrazione
Roma, Corso Vittorio Emanuele, N. 131

ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1896

La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti

1. Funzione costituzionale della Corte dei Conti — 2. Funzioni ordinarie della medesima — 3. Sua formazione — 4. Registrazione ordinaria — 5. Registrazione *con riserva* — 6. Suoi limiti — 7. I decreti registrati *con riserva* al Parlamento. — 8. Sentenza della Cassazione di Roma — 9. Le relazioni del Senato — 10. La negligenza della Camera — 11. Lo stato d'assedio — 12. Altre registrazioni *con riserva* — 13. Casi di urgenza — 14. Vane dimostrazioni di costituzionalità — 15. Le registrazioni *con riserva* erette a sistema — 16. Continuano ed aumentano nel 1895 — 17. Il Consiglio di Stato — 18. Vizi e pericoli della registrazione *con riserva* — 19. I casi di urgente necessità — 20. Limitazione o abolizione? — 21. Le indebite ingerenze del potere esecutivo. Gli organici — 22. Ciascuno al suo posto. Conclusione.

1. In questi ultimi anni la Corte dei conti ha avuto occasione non solo di esercitare colla usata serietà e con una frequenza non mai veduta la sua funzione costituzionale, ma altresì di mostrare talune *impotenze legali* dell'istituzione, che parmi debbano ad ogni modo e nel più breve termine esser sanate.

La Corte dei conti esercitò, infatti, in modo assai corretto ed efficace l'ufficio suo, precipuamente a merito dell'intelligente quanto austero magistrato che la presiede. Ma egli stesso, nelle sue relazioni al Parlamento, lasciò comprendere e persino dichiarò apertamente, che le leggi vigenti non gli offrono terreno abbastanza solido per opporre sempre una efficace resistenza; più d'una volta avvertì che l'opera sua riesce affatto vana, a cagione dell'imperfetto ordinamento e certo in cuor suo ne invocò la riforma. Né mai, forse, si presentò momento più propizio a trattarne; per uomini di Stato veramente devoti alle istituzioni parlamentari, che sono come l'ambiente vitale della patria, i quali, al conservare comunque il potere, sia pure pel nobile ed alto convincimento di credersi i soli adatti a salvare l'Italia, preferiscono lo avere un'alta e nobile ragione di vivere, non saprei davvero ragione più alta di questa, di salvare le istituzioni e le leggi da quelle usurpazioni, da quelle manomissioni, che mutano, senza più, la forma del Governo nostro. L'Italia non ha, come non ha alcuno Stato d'Europa,

una Corte Suprema, che si possa considerare come un potere politico, cioè una Magistratura, la quale abbia dalla costituzione l'espresso ufficio di tutelare il patto fondamentale e le leggi da qualsiasi usurpazione o violazione, come quella degli Stati Uniti, e, forse, per troppe ragioni, non la possiamo imitare. Ma vi sono due grandi istituzioni dello Stato, la Corte dei conti ed il Consiglio di Stato, che con pochi ma fondamentali ritocchi di leggi, potrebbero esercitare lo stesso ufficio, conseguire in parte i medesimi risultati, dividere la gloria e l'ammirazione che tutti gli amici dei liberi ordinamenti tributano a quella Suprema magistratura americana.

2. Nessuno, nonchè confondere la Corte dei conti con una Consulta Araldica, la considera più alla stregua di un gran Dicastero di ragioneria o di una Suprema Magistratura contabile. Imperocchè la Corte non solo ha giurisdizione per decidere sui conti di tutti gli agenti finanziari dello Stato e per giudicare della loro responsabilità e di quella di tutti gli altri pubblici funzionari nei rapporti contabili, non solo giudica in appello sui conti dei Comuni, delle Provincie, dei Consorzi, e liquida le pensioni che in tutto o in parte devono pesare sul bilancio dello Stato; essa estende altresì il suo riscontro a quasi tutti gli atti del potere esecutivo, dei quali deve riconoscere la legalità, quand'anche non importino spesa nè entrata e non abbiano attinenza col bilancio (1). Nel pareggiare colle sue scritture il conto consuntivo annuale dello Stato, per presentarlo poi al Parlamento, colla facoltà che ha d'impedire che il Governo oltrepassi nello spendere gli stanziamenti del bilancio o li adoperi a fini ed in modi diversi da quelli che sono stabiliti nei singoli capitoli del bilancio medesimo, la Corte adempie anche un'alta funzione costituzionale (2).

Gioverà ricordare come, assai prima della Suprema magistratura penale, del Consiglio di Stato e di altre istituzioni, venisse unificata la Corte dei conti colla legge 13 agosto 1862, che ne determinò l'ordinamento poco mutato di poi. Il presidente, i due presidenti di Sezione ed i dodici consiglieri non possono essere per alcuna ragione revocati, rimossi, dispensati dal servizio, collocati a riposo per atto d'autorità, se non in seguito al parere conforme di una Commissione composta del presidente e dei vice-presidenti delle due Camere del Parlamento. Cotesta garanzia è richiesta appunto a cagione delle funzioni costituzionali della Corte, le quali

(1) FINALI G., *La Corte dei conti*, lezione - Roma 1895, pag. 3.

(2) *Ivi*, pag. 3, 4.

esigono la sua piena indipendenza, ed è dubbio anzi se sia sufficiente, mentre la nomina dei consiglieri rimane affidata al potere esecutivo. Il che si comprende in Francia ed in altri Stati, dove la Corte dei conti non ha vere funzioni costituzionali, ma non è stato ammesso, per esempio, nel Belgio, che ha segnato nel continente il nuovo indirizzo seguito prima da noi, e più di recente dall'Austria e da qualche altro Stato (1).

3. Secondo la costituzione belga, i membri della Corte dei conti sono nominati dalla Camera dei Rappresentanti e per il termine fissato dalla legge (2), che è di sei anni. Creata a tutela della sincera osservanza del bilancio votato dal Parlamento, la Corte è una guarentigia data a questo contro gli atti del potere esecutivo, per salvaguardare i suoi diritti, ed era quindi naturale che l'istituto fosse in relazione col Parlamento, quasi una sua « Commissione permanente di finanza », come la chiama il De Fooz (3). In Italia prevalsero le tradizioni nazionali (4), e, forse più delle nostre, le francesi, per cui, interpretando con bizantina sottigliezza l'articolo 6 dello Statuto, la nomina dei membri della Corte dei conti venne affidata al potere esecutivo (5). Ma la funzione costituzionale della Corte è tanto importante, è tanto sulle altre prevalente, che non esiterei a considerare questo Istituto piuttosto come una emanazione del Parlamento, dotato dei caratteri di Suprema magistratura, soprattutto per la sua inamovibilità, e credo, essa trarrebbe grandissima forza se i suoi membri fossero nominati a vita dalle due Camere insieme riunite od almeno dai loro uffici di Presidenza.

Riconosco però che i membri della nostra Corte dei conti, per quanto emanino dal potere esecutivo, sono così indipendenti da esso, che poco più lo sarebbero se avessero diversa origine. Laonde, più che nella costituzione sua, la Corte dovrebbe essere riformata nella sua azione giuridico-politica accrescendone l'estensione e l'efficacia.

Dividesi ora la Corte in tre Sezioni, ciascuna di cinque membri compreso il presidente. La prima ha l'ufficio del

(1) Per la Francia vedi i trattati di BATBIE, LAVERRIÈRE, LEROY-BEAULIEU, ecc., per l'Austria si veda l'ottimo opuscolo di G. SEIDLER, *Der Staatsrechnungshof Oesterreichs*, Wien 1894.

(2) Cost. belga del 7 febbraio 1831, art. 116.

(3) *Droit administratif belge*, vol. II, 707.

(4) Leggi napoletana del 29 maggio 1817, di Sicilia 7 gennaio 1818, 25 gennaio e 20 marzo 1832; di Toscana 1° novembre 1843, di Piemonte 23 marzo 1853; MARTINELLI, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, Firenze, 1864, II, 70; ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, pag. 132.

(5) FINALI, *Op. cit.*, pag. 8.

riscontro, la seconda giudica sulle pensioni e sui conti provinciali e comunali, alla terza competono le altre materie contabili. Le tre Sezioni unite, con un minimo numero legale di nove membri, giudicano sui ricorsi contro le decisioni di una Sezione, sulle proposte relative al personale e sulle materie più importanti per cui il giudizio plenario è richiesto.

4. Nel sindacato e nel riscontro delle spese, la Corte le esamina non solo in relazione alle somme stanziare in bilancio ed al relativo oggetto, ma rivede altresì l'esattezza delle liquidazioni; giudica se i pagamenti furono autorizzati regolarmente e sono legalmente dovuti; riconosce la legalità e la regolarità d'ogni decreto regio o ministeriale, confrontandoli colle leggi, coi regolamenti, cogli organici, e quando non vi trovi corrispondenza, lo rinvia colle sue osservazioni al ministro competente, ricusandone la registrazione (1). Affinchè la Corte possa esercitare il suo riscontro, le devono essere comunicati tutti i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'argomento. Devono pure essere presentati alla Corte dei conti tutti i decreti ministeriali che approvano contratti od autorizzano spese, qualunque ne sia la forma e la natura, non che i decreti di nomina, promozione e trasferimento di impiegati e quelli di concessione di retribuzioni ed indennità superiori a lire 2000. Debbono riportare il suo visto prima d'esser pagati tutti i mandati, anche quelli a disposizione o di anticipazione di fondi. Non sono sottoposti al visto della Corte, com'è naturale, gli atti relativi alla promulgazione delle leggi; e neppure lo sono alcuni atti che si dicono, con poca esattezza, di regia prerogativa, le concessioni di *exequatur*, i permessi di matrimonio, gli scioglimenti di Consigli comunali e pochi altri. Infatti coteste eccezioni non rispondono alla rigorosa osservanza dell'articolo 13 della legge 14 agosto 1862, e non sono affatto una conseguenza necessaria dell'esercizio della regia prerogativa. Dovunque questa deve esercitarsi in conformità ad una legge, il controllo della Corte dei conti parmi legittimo e necessario. Non si invocherà il giudizio della Corte sui decreti che nominano i ministri od i senatori, o su quelli coi quali si scioglie o proroga la Camera; ma poichè l'*exequatur* non si può concedere — così potessi dire anche revocare! — se non in base ad una legge, poichè i Consigli comunali non possono essere sciolti che quando si verificano talune condizioni che la legge determina e devono essere esposte,

(1) *Ici*, pag. 8, 9.

come spesso non sono, in una relazione, questa corrispondenza del relativo decreto alla legge, dovrebbe sempre venire accertata con la registrazione della Corte dei conti.

5. Quando la Corte riconosce la legalità o la regolarità del decreto o del mandato, lo nota nei suoi registri, vi appone il visto, e lo restituisce al Ministero. In caso contrario lo rinvia, colle sue osservazioni, al Ministero dal quale è pervenuto. Questo si persuade delle contrarie ragioni, o giustifica con nuovi argomenti il proprio atto. Se queste giustificazioni non sembrano alla Corte esaurienti, essa insiste nel recusare la registrazione. Allora il Ministero, se intende che il suo atto sia mantenuto, deve presentarlo al Consiglio dei ministri: se questo delibera, che, nonostante l'opposizione della Corte, l'atto debba aver corso, esso viene esaminato da questa in seduta plenaria. La Corte è allora libera, naturalmente, di dissentire dall'avviso della sua Sezione e riconoscere che l'atto stesso è legale e regolare; ma se non lo fa, essa non può più ricusarsi a registrare l'atto ed a dargli valore legale. Lo fa però *con riserva*, cioè mantenendo intera l'opinione sua sulla illegalità e sulla irregolarità dell'atto medesimo.

6. Questa facoltà del Governo di far registrare decreti e mandati *con riserva* fu per alcuni anni illimitata. La legge del 22 aprile 1863 sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato introdusse una importantissima eccezione, che troviamo sancita dall'articolo 56 della vigente legge 17 febbraio 1884. Il rifiuto di registrazione opposto dalla Corte è assoluto quando si tratta di spesa che eccede la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio e sia esaurito il fondo di riserva; ovvero quando, a suo avviso, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ai residui piuttosto che alle competenze, od a queste piuttosto che a quelli, o ad un capitolo già esaurito del bilancio, anzichè a quello indicato nel mandato dal Ministero che lo ha emesso.

7. In tutti gli altri casi, la Corte deve registrare *con riserva* l'atto, il decreto, il mandato che essa ha riconosciuto irregolare, illegale e persino incostituzionale. Essa invia poi, ogni 15 giorni, alle due Camere del Parlamento, l'*elenco delle registrazioni con riserva*, affinchè possano fermare immediatamente la loro attenzione sugli atti del potere esecutivo che la Corte trovò illegittimi od irregolari. Con questo la legge ha voluto mettere il Parlamento in grado di esercitare prontamente e con qualche efficacia la sua sorveglianza, che rinviata, come fu fino alla legge del 14 agosto 1862, ad un anno, riusciva completamente illusoria. Il Senato affida

l'esame dei decreti registrati con riserva alla sua Commissione di finanza; la Camera dei deputati ad una speciale Commissione di tre membri. Queste dovrebbero riferire entro brevissimo termine; invece non saprei davvero immaginare funzione parlamentare più importante, la quale venga compiuta con maggiore rilassatezza e trascuranza, specialmente dalla Camera che « tiene i cordoni della borsa. » Sono anni ed anni che la Commissione della Camera si raduna *pro forma* e neppur si dà pensiero di presentare le sue relazioni. Le comunicazioni della Corte dei conti che, salvo il caso siano *negative*, dovrebbero essere stampate e pubblicate ogni quindici giorni, lo sono ogni due o tre mesi; l'ultima relazione parlamentare dell'onorevole Leopoldo Franchetti risale al 28 maggio 1888, e fu in una occasione in cui, a proposito dell'applicazione della legge sulle incompatibilità, la Camera diede, in sostanza, ragione al Ministero, e trovò che la Corte dei conti s'era attenuta ad una troppo rigida interpretazione della legge, la quale doveva essere però completata e precisata (1).

S. Il Senato se ne occupò più di recente, perchè abbiamo una relazione dell'on. Fedele Lampertico per la Commissione permanente di finanza del 9 maggio 1893. Il relatore, a proposito di taluni decreti-legge, di cui anche il precedente Ministero aveva abusato, ricorda la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 19-27 novembre 1888, con la quale l'autorità giudiziaria si ritenne competente a conoscere se lo Statuto italiano interdica al Governo la podestà di provvedere per ragioni d'urgenza in materia che richiederebbe una legge, con decreto reale da eseguirsi immediatamente, ma condizionato all'obbligo di sottoporlo al Parlamento, ed ammise non esistere tale divieto *quando una invincibile necessità di fatto diventi suprema ragione di diritto* (2).

Ma la Corte ha ritenuto, che è giudizio di estimazione e perciò di competenza legislativa, non giudiziaria, il vedere se di volta in volta vi sia quella grave necessità da non potersi vincere altrimenti, e siasi opportunamente usato di quel mezzo straordinario. In mancanza di una legge che regoli la materia, segnandone almeno i limiti, i modi, le condizioni, la Commissione di finanza del Senato esprimeva il voto che almeno il sindacato riservato al Parlamento si

(1) *Atti parlamentari*, Legisl. XVI, Seconda sess. Camera dei deputati, 28 maggio 1888, Doc. II A.

(2) Senato del Regno, Legisl. XVIII, Sess. I, Doc. XVII, e cfr. Tornata 28 dicembre 1892 e LAMPERTICO, *La Cour des comptes et le contrôle parlam. en Italie* nella « Revue politique et parl. » Paris, mars, 1896.

esercitasse effettivamente ed efficacemente. « Il che se vale per la esatta osservanza della legge e dei Regolamenti, tanto più importa allorchè il potere esecutivo si sostituisce esso medesimo al potere legislativo. In questo modo il Governo si sostituisce alla rappresentanza nazionale in quello che ne costituisce la ragione essenziale, anzi la sua precipua ragione di essere. » E perciò la Commissione esprimeva il voto « che il Governo del Re si mantenga nei limiti veri e proprii di potere esecutivo e che del mezzo straordinario delle registrazioni con riserva, nella esecuzione di leggi e regolamenti, non usi se non per ragioni *gravi ed urgenti, di interesse pubblico* » (1).

9. Con una successiva relazione del 22 dicembre 1893 il Senato che aveva creduto di nominare in questo caso una speciale Commissione, dava parere favorevole sulla legalità ed efficacia del decreto 9 novembre 1893 relativo al pagamento in oro dei dazii di esportazione, del quale la Commissione della Camera neppure si era occupata (2). In una successiva relazione, del 18 marzo 1894, il Senato esprimeva il voto « che il Governo del Re non prenda provvedimenti, che male si giustificano quando vanno contro all'osservanza della legge ed all'andamento regolare dell'Amministrazione » (3), che fu poi modificato così: « il Senato confida che del mezzo straordinario dei decreti registrati con riserva il Governo del Re non usi se non *per gravi ed urgenti necessità di Stato*, » ed approvato nella tornata del 28 aprile 1894. Ma in una successiva relazione del 21 maggio 1894, di fronte a violazioni di legge più gravi, la Commissione di finanza usava termini più blandi (4); successivamente imitava l'esempio della Camera dei deputati, e *lasciava fare e passare*, contenta di aver dato, come dice il relatore, « un utile avvertimento al potere esecutivo per le discussioni avvenire (5). » Ci voleva altro che *utili avvertimenti* per arrestare il Governo su cotesta via! Dove parmi utile seguirlo passo passo, per dare una idea esatta della gravità di codesti atti e della necessità di un rimedio.

10. La trascuranza del Parlamento fu certo non ultima causa dello sviluppo di cotesta forma di *legislazione*, mentre contribuì ad accrescere nel paese la sfiducia verso le istituzioni parlamentari. Ma, se non altro, quando se ne parlò

(1) Relaz. Gadda, *Atti Parlam.*, Senato del Regno, Legisl. XVIII, Sess. 1892-93, Doc. XX A.

(2) Relaz. cit., pag. 4-5.

(3) Relaz. Lampertico, colla data del 15 marzo 1893, che è però evidentemente un errore, dovendosi leggere 1894. *Ici*, Doc. XXXI.

(4) Relaz. Lampertico, *Ici*, Doc. XXXIII.

(5) « *Revue polit. et parl.* », pag. 507.

nella Camera dei deputati, come avvenne il 10 dicembre 1893, nessuno osò affermare che i *decreti-legge* non avessero bisogno della *sanatoria* di un voto della Camera. È vero che quello del 1862 sugli alloggi militari, quelli del 23 dicembre 1865 che mutavano le tariffe giudiziarie e qualche altro non furono *sanati* mai, e il decreto-legge del 1881 sugli alcool fu convalidato nel 1884: ma nessuno sostenne che il domandare la *sanatoria* fosse una *debolezza*, come si affermò invece in Senato, dando occasione all'on. Finali di pronunciare uno di quei discorsi che onorano un'Assemblea e sono nel tempo stesso una buona lezione di diritto costituzionale (1).

Non erano mancate certamente, anche sotto i precedenti Ministeri, registrazioni con riserva; ma sono davvero trascurabili a paragone di quelle, numerose e gravi, che furono imposte alla Corte nei due ultimi anni (1894-95). Se noi le esaminiamo alla stregua delle condizioni poste dal Senato, se noi ci facciamo a ricercare in ciascuna *urgenti*, *gravi* ed io aggiungo anche *imprevedibili ragioni di interesse pubblico*, dovremo riconoscere che nella maggior parte dei casi giova ripensare agli antichi *lits de justice* dei Re di Francia o ripetere melanconicamente: *stat pro ratione voluntas* (1).

11. Il decreto 3 gennaio 1893 col quale venne proclamato lo stato d'assedio nelle Provincie di Sicilia e quello successivo del 16 gennaio per la Provincia di Massa e Carrara vennero registrati con riserva, perchè anche questi decreti uscivano dai confini della legge scritta, e per quanto avessero qualche fondamento in consuetudini, che il conte di Cavour non aveva condannate abbastanza, la Corte dava così al Parlamento occasione di discuterli ed approvarli, come certo avrebbe fatto, se il Ministero, secondo le savie norme costituzionali, lo avesse convocato al più presto per chiedergli di sanzionare, con una legge, l'opera sua. Imperocchè se possono discutersi l'urgenza e la necessità di quei provvedimenti, non si può dubitare del dovere che un Governo costituzionale aveva di chiedere al potere legislativo la sanzione di atti i quali sospendevano le libertà cittadine, il giudizio dei pari, l'azione della magistratura, in una parola tutte le guarentigie dello Statuto, come mai non aveva fatto l'Inghilterra sospendendo l'*habeas corpus* in Irlanda, nei più torbidi periodi della sua secolare agitazione (3).

(1) Senato del Regno 4 e 5 agosto 1895 e cfr. Camera dei deputati, 9 e 10 luglio 1895.

(2) Camera dei deputati, Legisi. XVIII, Sess. I, 1893-94, Doc. VII *Series*, pag. 9-11.

(3) E pure, a proposito di un decreto-legge che approvava talune tasse interne di fabbricazione, e lo stesso on. Crispi diceva alla Camera il 20 dicembre 1891:

« Il decreto reale, in questo caso, è una enormità, una violazione

12. Un decreto del 23 gennaio sospendeva temporaneamente i limiti riguardanti la circolazione ed i conti correnti fruttiferi degli Istituti di emissione considerati agli articoli 2 e 10 della legge 10 agosto 1893, n. 449, adducendo a fondamento di cotesti gravissimi provvedimenti la loro urgenza e la necessità dell'immediata applicazione. Il decreto, che derogava alle disposizioni di una recente legge, venne registrato con riserva. E, in verità, nulla vietava od impediva anche allora al Governo di convocare il Parlamento, per procedere secondo le norme prescritte dallo Statuto (1).

Il decreto 10 febbraio 1894 approvò una spesa di lire 223,674.36 per lavori in economia al palazzo di giustizia. Il Consiglio di Stato aveva dato parere contrario, per l'aperta violazione della legge di contabilità; ma vi erano alte ragioni politiche, si aveva paura degli operai senza lavoro, per i quali non si era voluto o saputo provvedere a tempo; per cui il Ministero insistè, ed il decreto fu registrato con riserva (2). Peggio avvenne quando, con successivo decreto del 21 febbraio, si cominciò a violare il fondamentale principio, sul quale essenzialmente si fonda il regime costituzionale, per cui nessuna imposta può esser chiesta ai cittadini se non è assentita dalle Camere. Con questo decreto si aumentarono infatti alcuni dazi iscritti nella tariffa generale per le dogane, il prezzo del sale e la tassa di vendita sugli spiriti, mentre si abolirono alcuni dazi governativi di consumo. La Corte lo registrò *con riserva*, ritenendo, che « coi provvedimenti presi, derogandosi a leggi esistenti, o introducendosi disposizioni di competenza del potere legislativo, si eccedevano le facoltà concesse al potere esecutivo » (3). Per la medesima ragione registrava con riserva altri decreti di pari data sull'ordinamento della circolazione cartacea, sull'emissione di buoni di cassa da lire 2, sulla coniazione di monete di nichelio. La Corte dei

pura e semplice della costituzione del Regno; lo vieta l'art. 55 dello Statuto del Regno il quale dichiara, che sono tre i poteri che devono fare le leggi: la Camera, il Senato ed il Re. Il Re non ha il potere di decretare le imposte, la dinastia di Savoia si è segnalata sempre per la sua lealtà e la sua fede alla costituzione; i ministri che dovrebbero essere i custodi del patto fondamentale, anzi i tutori, non hanno curato abbastanza il prestigio regio ed hanno fatto male a far firmare questo decreto al Re. E debbo dirvi, io che fui proclamato autoritario, che non avrei mai avuto il coraggio di portare alla firma del Re un decreto-legge simile! » *Ex ore suo...*

(1) Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. 1893-94, Doc. VII *Sezies*, pag. 25.

(2) *Ici. Id.*, pag. 45.

(3) *Ici. Id.*, pag. 57.

conti era invitata a registrarli lo stesso giorno « anche colla clausola della riserva e facendo all'uopo eccezione alla procedura ordinaria », cioè come una semplice ed inconcludente formalità!! (1) *Adveniente principe cessat magistratum*,... come nei Governi assoluti.

Questo sistema, di mandare senza più, con la deliberazione del Consiglio dei ministri, decreti dei quali si presagiva il rifiuto, venne seguito anche per altri. A questo modo furono registrati il decreto 28 marzo 1894 sulle modalità di pagamento dei dazii d'importazione ed i rapporti fra il Tesoro e gli Istituti di emissione per il pagamento dei dazii doganali; quello di pari data per fissare le norme della disponibilità dei 200 milioni di biglietti da somministrare agli Istituti di emissione (2) ed alcuni altri.

13. Qualcheduno di questi decreti avrebbe potuto avere a sua scusa l'urgenza, se il Governo si fosse trovato nell'impossibilità di convocare il Parlamento. Infatti lo stesso Ministero, dichiarando che questi decreti « sarebbero stati presentati al Parlamento per essere convertiti in leggi », riconosceva che erano provvedimenti *sui generis*, di cui sarà il caso di esaminare più tardi la natura ed i criterî. Intanto, *ruit per retitum*, e manda alla Corte dei conti decreti, nei quali l'urgenza in nessun modo si poteva ammettere, manco per celia. Un regio decreto 6 agosto 1894 dà un ordinamento affatto nuovo al Corpo delle guardie di finanza, sopprimendo le otto divisioni precedenti, dividendo il contingente in circoli, luogotenenze e brigate, modificando la disciplina, le nomine, le promozioni, le pene, ogni cosa, persino i diritti acquisiti; inoltre, s'intende, senza che fossero modificati i corrispondenti stanziamenti in bilancio, modificava il ruolo organico del Corpo (3).

14. Qualche volta il Ministero si prova a dimostrare che le sue esigenze sono conformi alla costituzione ed alle leggi, che la Corte dei conti ha torto di ricusare la registrazione. Il Ministro Barazzuoli, con regio decreto 4 agosto 1894, modifica gli articoli 52 e 53 del regolamento per l'esecuzione del Codice di commercio approvato con regio decreto 27 dicembre 1892, n. 1139, relativi alla pubblicazione del *Bollettino delle Società per azioni*, agli atti che in esso devono esser pubblicati e ai diritti da pagarsi per l'inserzione negli atti me-

(1) Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. I, 1893-94, Doc. VII *Series*, pag. 63.

(2) *Ist.* Doc. VII. *Septies*, pag. 7-11.

(3) *Atti parlamentari*. Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. I, 1892-95, Doc. III, pag. 28.

desimi. Il mandato legislativo in virtù del quale era stato emanato il regolamento 27 dicembre 1862 era esaurito; le proposte che ne erano uscite avevano carattere legislativo; ma al Ministro Barazzuoli tutto questo pare per lo meno dubbio, e come se da codesta misura dipendesse la salvezza dello Stato, sempre in nome del Consiglio dei ministri e d'urgenza, insiste (1). La Corte dei conti giustamente avverte: il regolamento che il Ministero voleva modificare contiene due ordini di disposizioni, le une dipendenti dalle ordinarie facoltà date dall'art. 6 dello Statuto al potere esecutivo, le altre dai poteri straordinarii consentiti dal Parlamento al Governo del Re colla legge 2 aprile 1882, n. 681. Le disposizioni dell'art. 53, che si vogliono emendare, appartengono indubbiamente a queste ultime; « infatti la più antica prerogativa, come la più essenziale, dei Parlamenti, dice la Corte, è il necessario loro concorso ad ogni imposizione tributaria che dal Governo regio voglia farsi; quelle tasse pertanto poterono essere imposte non in virtù dell'articolo 6 dello Statuto, sibbene in virtù della facoltà data per una volta ed al fine da essa indicato, al Governo, con legge speciale; ne consegue che non possono essere modificate che direttamente per legge o per facoltà legislativa similmente delegata ». Ora il Governo pretendeva di approvare alcune tasse, estendeva altre ad atti non contemplati nel regolamento vigente, assoggettava a tasse le società cooperative di produzione già esplicitamente esenti. Contrario era stato, evidentemente, anche il parere del Consiglio di Stato (2). Ma la nuova e solenne lezione a nulla giova: il Governo impone le tasse che vuole, anche quando si tratta, come nel caso presente, di ritocchi di poca importanza, di nessuna urgenza e di assai dubbia utilità.

15. Un successivo decreto del 10 settembre promuove a sottotenenti d'artiglieria 22 allievi dell'Accademia militare, i quali, con successivo decreto 10 settembre, sono collocati in aspettativa! Con queste nomine si eccedeva il numero degli ufficiali stabilito dalle tabelle organiche approvate con regio decreto 18 febbraio 1892, e collocando in aspettativa i nominati si violava l'art. 10 della legge 25 maggio 1852, secondo il quale la riduzione di Corpo doveva aver luogo effettivamente, non esser solo affermata. Gli organici venivano modificati senza metterli in relazione cogli stanziamenti in

(1) *Atti parlamentari*. Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. I, 1892-95, Doc. III, pag. 30-31.

(2) Lo afferma la relazione della Corte dei conti. *Ivi*, pag. 32, 33 e pag. 29.

bilancio, anzi oltrepassando quanto era in essi previsto. Questa volta il Ministero non adduce alcun motivo: *sic voleo*, *sic jubeo*, e la Corte registra i decreti con riserva, cioè dichiarandoli illegali e incostituzionali (1).

Il regio decreto 14 ottobre 1894, che concentrava nel Ministero del Tesoro i servizi di vigilanza e di sindacato sugli Istituti di emissione, era contrario alle disposizioni dell'art. 15 della legge 10 agosto 1893, n. 449 sul riordinamento degli Istituti d'emissione, e sebbene il Ministero avesse addotta a motivo l'urgenza del provvedimento, la Corte lo registrò con riserva. Ma l'altro decreto del 12 ottobre 1894 raggiunge veramente il colmo, riordinando il servizio del pubblico lotto, e chiedendo alla Corte di registrarlo con riserva « prevedendo che non potrebbe registrarlo in quanto regola materie di competenza del potere legislativo ». Oh chi immagina a quali pericoli sarebbe stato esposto lo Stato, che gravi minacce sarebbero derivate all'ordine pubblico, se non si fossero attuati d'urgenza i nuovi metodi per regolare le giuocate e le vincite al lotto, per proporzionare in diverso modo l'estratto semplice e l'estratto determinato, per aggiungere alle carte-valori le firme del lotto? (2)

Con decreto 3 novembre 1894 — dopochè erano tornati vani tutti i tentativi fatti per le vie legali — venne sciolta l'amministrazione autonoma del credito fondiario annesso al Banco di Napoli, sostituendovi un ufficio di liquidazione alla dipendenza di quel direttore generale e la Corte dei Conti lo riconobbe illegale. Illegale dichiarò pure il R. Decreto 16 ottobre 1894, che stabiliva un nuovo ruolo organico del Ministero di grazia e giustizia; non solo perchè non corrispondente al bilancio, ma perchè imponeva un nuovo contributo agli archivi notarili, al Fondo pel culto, agli economati generali dei benefizi vacanti ed alle Basiliche Palatine Pugliesi, per far fronte alle spese del personale del Ministero! Anche questa volta il Ministero tenta di giustificare il provvedimento, ma la Corte gli fa osservare che oltre al retto senso costituzionale ha perduto anche qualsiasi nozione delle leggi dello Stato (3).

Doveva naturalmente sorridere al Ministero l'idea di modificare così, senza il *placet del Parlamento*, come scrive il ministro Barazzuoli, tutto l'ordinamento dello Stato. Per buona sorte, la maggior parte dei Ministri non ha preparati i

(1) *Atti parlamentari*. Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. I, 1892-95, Doc. III, pag. 42-45.

(2) *Ici*, pag. 52-63.

(3) *Ici*, pag. 77-84.

suoi disegni, ama il quieto vivere, è intenta ad altre cure o sente ancora qualche scrupolo costituzionale. Ma qualcuno mette mano a tutti gli ordinamenti amministrativi cui presiede, e tutti li modifica, li trasforma, li confonde, certo con ottimi intendimenti, forse anche con qualche buon risultato, ma facendo dei *decreti-legge* così grande, così profondo abuso, come non si era veduto mai. Così l'on. Ministro delle finanze, oltre alle riforme già gravissime di cui ho parlato, modifica da capo a fondo, le tariffe doganali — cioè tutta una filza di tributi che gravano i contribuenti, spostano interessi, arrecano danni e benefici incalcolabili — e l'ordinamento del corpo delle guardie doganali. Continuando le sue riforme, muta i ruoli del Ministero delle finanze, delle Intendenze, del Catasto (1), quello del personale tecnico catastale (2), quello del lotto, determinando gli assegni per spese d'ufficio ai direttori compartimentali e le indennità ai magazzinieri per maneggio di bollettari-valori (3); modifica il ruolo delle agenzie e per la coltivazione dei tabacchi (4); quello per il personale tecnico di finanza (5); quello delle agenzie delle imposte dirette (6).

Anche il Ministro della guerra imita il suo collega delle finanze, e senza pensare quanto più delicata cosa sia la compagine dell'esercito, e quanto più ponderate dovessero essere le riforme del suo ordinamento, con R. Decreto 4 novembre 1894, modifica la legge sull'ordinamento dell'esercito e sui servizi dipendenti dall'Amministrazione della guerra, e con successivi decreti 6 novembre muta la circoscrizione territoriale militare, la legge sugli stipendi ed assegni fissi del R. esercito, le norme per la disponibilità degli impiegati civili del Ministero della guerra (7).

Non so se il ministro Baccelli abbia pensato forse un momento a mandare alla Corte dei Conti il suo disegno di legge sulla triplice autonomia universitaria, col quale « cadde, risorse e giacque » od alcun'altra delle molte e radicali riforme che gli studi attendono invano da tanti anni. Nel fatto sta pago a più modesti disegni, imperocchè nelle ripulse della Corte dei Conti trovo a suo carico due soli decreti, i quali

(1) R. D. 14 novembre 1894, n. 474; *Ioi*, Doc. III bis, pag. 7-15.

(2) R. D. 14 novembre 1894, n. 475 e 472; *Ioi*, id. pag. 16, 17.

(3) R. D. 14 novembre 1894, n. 485; *Ioi*, id., pag. 18-20.

(4) R. D. 14 novembre 1894, n. 482, 483, 484; *Ioi*, id., pag. 21-23.

(5) R. D. 24 novembre 1894, n. 480; *Ioi*, id., pag. 24-29.

(6) R. D. 14 novembre 1894; *Ioi*, id., pag. 34-38.

(7) *Ioi*, id., pag. 38-65. RR. DD., nn. 503, 504, 505, 506, 507.

danno però l'idea di un'altra conseguenza cui conducono le *registrazioni con riserva*. Col primo nomina un preside di liceo all'ufficio di provveditore degli studi di prima classe, « violando — dice la Corte — i diritti acquisiti delle classi inferiori »; coll'altro nomina un professore ordinario nell'Università di Bologna ad una cattedra (di estetica) che non esiste e mentre il numero degli ordinari della Facoltà è completo: doppia violazione della legge Casati, e peggio delle antiche leggi pontificie se per l'Università di Bologna, come il Ministro afferma, debbono valere queste non quella.

Come conseguenza di alcuni dei citati decreti, è necessario trasportare i fondi da un capitolo all'altro del bilancio, lo che è espressamente vietato dall'art. 35 della legge di contabilità e dall'art. 185 del relativo regolamento; ma naturalmente il Ministero vi procede senz'altro, e manda i decreti relativi alla registrazione con riserva. Successivamente, con R. Decreto 9 novembre 1894, si stabiliscono le norme per l'esportazione temporanea del grano per la macinazione, per l'importazione temporanea dello zucchero per la raffinazione, turbando interessi, offendendo diritti, determinando speculazioni, come solo una legge può fare. E da ultimo, con R. D. 10 dicembre 1894, si passa alla Banca d'Italia il servizio di Tesoreria, risolvendo una controversia che aveva agitato per anni ed anni il Parlamento ed il paese (1).

Già con questi ed altri decreti si erano notevolmente aggravati i contribuenti senza il consenso del Parlamento. Un Decreto del 10 dicembre 1894 modificò la tariffa dei dazi e delle tare doganali; impose una tassa sulla raffinazione degli olii minerali, un'altra sulla fabbricazione dei fiammiferi. Il R. Decreto del 23 dicembre 1894 proroga il *modus vivendi* commerciale colla Spagna e « non solo modifica una disposizione di legge, ma va anche al di là di ogni necessità, » protraendo il termine della scadenza indefinitamente, anzichè per il tempo necessario a presentarlo al Parlamento. Un altro R. D. del 22 dicembre 1894 proroga di un anno i termini assegnati per le commutazioni fondiari perpetue, sebbene la discussione seguita un anno innanzi in Parlamento aveva ammonito il Ministero a metter fine a coteste proroghe. La Corte dei Conti doveva cominciare davvero a temere che il linguaggio da essa usato nelle sue registrazioni con riserva non fosse abbastanza chiaro, e questa volta dichiara recisamente, che il nuovo decreto « è con-

(1) *Ivi*, id., Doc. III, Sez. pag. 14 e seg.

trario alle leggi ed ai principii fondamentali dello Statuto del Regno » (1).

16. Inutile aggiungere che nel 1895 il Ministero Crispi perseverò nella via sulla quale aveva stampata così vasta orma nel 1894. Oramai si era imparato a far senza del Parlamento, ed i mesi succedevano ai mesi senza convocarlo o convocandolo per pochi giorni, sino a che fu sciolto, segnando alle elezioni il più lontano termine possibile e convocando poi il nuovo in un tempo nel quale potesse stare riunito il meno possibile. Devo limitarmi a notare gli argomenti dei Decreti che si mandarono alla Corte dei Conti oramai sempre muniti dell'approvazione del Consiglio dei Ministri... anche quando neppure si radunava. Il R. Decreto 3 gennaio 1895 modifica il ruolo del personale di ragioneria delle intendenze di finanza; il R. Decreto 8 gennaio 1895 modifica gli stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro; i R. Decreti dell'8 e 15 gennaio trasportano fondi da un capitolo all'altro dello stesso bilancio per pagare il personale addetto al nuovo ufficio di vigilanza sugli Istituti di emissione ed il regolamento per il servizio di Tesoreria dello Stato. Successivamente un R. Decreto 24 gennaio 1895 stabilì il contingente della leva di mare pei nati del 1874 violando un'altra delle fondamentali prerogative del Parlamento, quella di concedere le forze militari. Venne sciolto con Regio Decreto 3 febbraio 1895 il Consiglio del Banco di Napoli, nominando un Regio Commissario straordinario; e con R. Decreto 11 febbraio 1895 si autorizzò una revisione straordinaria di ricchezza mobile nelle provincie di Reggio di Calabria,

(1) È egli necessario ricordare i fondamenti del nostro diritto pubblico sui quali la Corte si basa? L'art. 3 dello Statuto dice che « il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei deputati. » L'art. 6 aggiunge che « Il Re... fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'asservanza o dispensarne. » Però l'art. 8 del Codice civile dice che il Re può dispensare dagli impedimenti stabiliti per legge al matrimonio tra gli affini del medesimo grado e tra zio e nipote, come può dispensare dall'impedimento dell'età; e, secondo le leggi penali, il Re può derogare alle pene inflitte, facendo grazia e commutando le pene, con decreto emanato sopra proposta del Ministero di grazia e giustizia udito il Consiglio dei ministri, ecc. All'infuori di queste eccezioni, *il Re non può sospendere le leggi o dispensarne dalla esecuzione.* La quale disposizione vuol essere apprezzata paragonando quella della Carta francese del 1830, da cui fu tolta, alla disposizione ben diversa della Carta del 1814. Vero è che la Carta del 1830 diceva: *né dispensare giammai*, mentre la parola *giammai*, conservata negli Statuti toscano e napoletano del 1848, fu tolta nel piemontese, unicamente perchè parve un *pleonasmò*. MANNO, *La concessione dello Statuto*. Pisa, 1885.

Catanzaro e Messina, colpite dal terremoto, come si era fatto in altre identiche occasioni per legge. Con R. Decreti 17 e 28 febbraio, 56 sottotenenti contabili venivano trasferiti nell'arma di fanteria e con R. Decreti 7, 9 e 21 marzo e 11 aprile, si facevano altre nomine e promozioni, per accrescere le forze delle truppe coloniali, turbando frattanto l'ordinamento dell'esercito, le prescrizioni delle leggi ed i diritti acquisiti. E poichè già eravamo nell'Eritrea in condizioni anormali, il Ministero poteva almeno addurre a pretesto una certa urgenza: ma quale urgenza di modificare le norme sul commercio del sale (R. D. 10 marzo 1895), di stabilire un nuovo contributo annuale a carico delle Casse di risparmio per spese di vigilanza (R. D. 9 maggio 1895) e di provvedere a tante altre riforme, come con successivi decreti si è fatto? (1) Che più? Quasi a dimostrare che una volta messi su questa via non vi era più alcuna barriera, quasi a far tutti convinti che il governo parlamentare praticato a questa maniera era il peggior governo assoluto, un R. Decreto del 10 febbraio 1896 prorogò di due anni la durata del diritto di proprietà stabilito dall'art. 10 della legge 19 settembre 1882, n. 1012, per l'opera il *Barbiere di Siviglia* di Gioacchino Rossini, stabili cioè che una proprietà, che doveva col 15 febbraio diventare *comune*, continuasse, in onta alla legge, a rimanere devoluta al Liceo Musicale di Pesaro! Sarei davvero curioso di sapere con quali *gravi ed urgenti considerazioni d'ordine pubblico* l'on. Barazzuoli avrà chiesto alla Corte dei Conti la registrazione di un decreto, che entrava proprio nel dominio del *mio* e del *tuo*, avviandosi per una via sulla quale la confisca ed ogni altro peggior abuso assumerebbe apparenze legali.

17. In casi eccezionalissimi, a proposito di questi decreti, si è sentito il Consiglio di Stato, il quale, come risulta dalle relazioni della Corte dei Conti, si pronunciò sempre, ed è naturale, per l'osservanza della legge. Ma per lo più, come alla Corte dei Conti si parlava a modo del Re di Francia nei *Lits de justice*, così il Consiglio di Stato si lasciava affatto da parte. E mentre, senza il suo parere, non si condonava una multa di cinque lire e non si concedevano quattro metri di spiaggia, si faceva senza il parere del Consiglio nel passaggio del servizio di tesoreria, e nella riforma di leggi e regolamenti tra i più importanti dello Stato! Il che è peggio di quanto avverrebbe in un governo assoluto. Impe-

(1) Per tutti questi ed altri si veda, oltre ai documenti citati, *Atti parlamentari*, Legisl. XIX, Sess. I, 1895-96. Camera dei deputati. Documenti III, III bis e III ter.

rochè, sia che noi prendiamo il Piemonte prima del 1848, sia che noi guardiamo alla moderna Russia, vi erano o sono garanzie, formalità, pareri, che il Governo deve chiedere prima di promulgare una legge. Dove non erano Parlamenti, provvedevano gli Ordini o speciali Consulte di Stato, ed è noto, per citare il più celebre esempio, qual parte abbia avuto il Consiglio di Stato francese nella legislazione napoleonica. In Italia, per due anni, si sostitui a tutto ed a tutti la volontà di un ministro, sentiti sì e no i colleghi incompetenti, incoscienti o disattenti, consultata, se pure, la burocrazia, con le sue idee non sempre disinteressate e per lo più unilaterali.

18. Il massimo controllo posto dalla Costituzione e dalla legge all'azione del potere esecutivo, la Corte dei Conti, scompare affatto coi due istituti della registrazione con riserva e dei decreti-legge. Dal momento che un governo si crede lecito di imporre tasse e ordinare la leva senza il voto del Parlamento, nessun campo della legislazione può essergli più conteso. Il Parlamento è affatto inutile, e questa inutilità sua diventa veramente pericolosa di fronte alle sentenze, che non è qui il luogo di discutere, della Corte di Cassazione di Roma e della IV Sezione del Consiglio di Stato, che hanno ritenuto legali e costituzionali le tasse imposte senza il consenso del Parlamento ed i cittadini tenuti a pagarle!

L'istituto della registrazione con riserva è stato fieramente combattuto in Italia, da V. Tango, da Giorgio Arcoleo, da Livio Minguzzi e da altri, quando esso era ben lungi dal produrre tutti gli inconvenienti che ho segnalati, meglio, che ho dato modo di constatare ad ogni lettore imparziale (1). Premetto intanto, che il riscontro preventivo della Corte dei conti giova, col solo fatto della sua esistenza, ad impedire il ripetersi d'atti illegali; giova in centinaia di casi ad arrestare atti che un Ministro non è più disposto a compiere quando deve affrontare il giudizio del Consiglio dei Ministri e la responsabilità che dovrebbe conseguire ad una registrazione con riserva (2).

(1) ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, pag. 130-131; MINGUZZI, *La garanzia costituzionale e la legalità delle spese*, ecc. § 5; TANGO, *La Corte dei Conti* nell'« Archivio giuridico », vol. X, fasc. 3-4. — C. CAGLI, *Del controllo preventivo costituzionale esercitato dalla Corte dei Conti*, Palermo, 1895. — In questo lavoro la questione è trattata con maggior profondità; vi è descritto il funzionamento della registrazione con riserva dal 1866 al 1893. Le conclusioni dell'autore trovano mirabile conferma in quanto è avvenuto nei due ultimi anni.

(2) Ai precedenti si aggiunsero di recente due altri scritti di piccola mole, ma di molta dottrina ed efficacia che combattono i decreti-legge,

19. Ma v'ha chi osserva che il rifiuto della Corte non può essere assoluto nell'interesse dell'amministrazione dello Stato. Il rifiuto potrebbe vietare ai Ministri qualche atto necessario allo Stato, interrompere all'improvviso od annullare un'utile azione politica, intralciare insomma l'opera del Governo. Se il Ministro è responsabile, deve avere la libertà d'azione necessaria, deve, in altre parole, avere la facoltà..... di violare tutte le leggi e tutti i regolamenti dello Stato, salvo a risponderne innanzi al Parlamento.

L'interesse dell'amministrazione consiste forse, scriveva Adeodato Bonasi, nel riconoscerle la facoltà di potere impunemente violare le leggi, abusare delle sue funzioni, provvedere ad atti illegittimi ed arbitrari, commettere ogni sorta di eccessi? (1) La libertà e l'interesse dell'amministrazione impongono che essa sia pienamente libera nell'esercizio legale delle sue funzioni, ma non si può estendere sino a giustificare decreti e spese illegali. La Corte dei Conti non ha competenza per giudicare se la spesa, il decreto, il regolamento sia utile, opportuno, ben fatto; ma deve aver sempre il diritto di giudicare della sua legittimità, ed aggiungo anche della sua costituzionalità.

Potrei ricordare il sistema seguito in Inghilterra o quello di recente introdotto in Austria, due Stati dove certamente le supreme ragioni dell'esistenza dello Stato e l'interesse dell'amministrazione non sono in alcun modo calpestate. E potrei anche seguire l'on. senatore Lampertico e cercare come l'istituto della registrazione con riserva possa disciplinarsi con una legge. Ma io penso che a mali estremi convengono estremi rimedi e l'abuso che se ne è fatto negli ultimi anni deve assolutamente consigliare un Governo rispettoso della costituzione e della legge a sopprimere senz'altro l'istituto della registrazione con riserva. Il Ministero, dal rifiuto di una Sezione della Corte, abbia pure facoltà di appellarsi alla Corte riunita. Ma se questa insiste nel rifiuto, un solo rimedio rimane ed è che il Ministero ricorra al legittimo potere, presenti l'atto al Parlamento. Il termine di un mese mi parrebbe già soverchio, salvo il caso in cui il Parlamento sia già sciolto; se entro il mese il provvedimento ricusato dalla Corte dei Conti non viene presentato al Parlamento, mettendolo in grado

i *bill d'indennità*, come s'intendono, *ad usum delphini*: G. URTOLLER, *La competenza legislativa e i decreti-legge*, 36 pp. Roma, Pateras, 1896; L. TAMBARO, *Il bill d'indennità*, Napoli, 1896, dalla « Rassegna politica, agraria, ecc. »

(1) BONASI, *Della responsabilità civile e penale dei Ministri*. Bologna, 1874, pag. 150.

di giudicarne e trasformarlo in legge, il provvedimento medesimo deve perdere ogni efficacia. Chè se ha dato luogo a diritti, prodotto danni, determinato inconvenienti, si potrà indagare a carico di chi deòbano esser messe siffatte conseguenze, non trarre da esse argomento per rendere irrevocabile ciò che dovrebbe avere carattere assolutamente provvisorio.

Se noi esaminiamo, anche alla stregua di questi severi criterii, i decreti registrati con riserva che abbiamo enumerati, noi vediamo che nella maggior parte dei casi trattavasi di provvedimenti, di riforme, di atti che si potevano prevedere od indugiare. In ben pochi casi vi era una grave ed urgente ragione di ordine pubblico, ed anche in questi nulla vietava al Ministero di convocare il Parlamento.

20. L'on. senatore Lampertico si appagherebbe di determinare per legge i limiti di coteste usurpazioni del potere esecutivo, dandone ad esso la necessaria facoltà, del che non mancano esempi. La legge costituzionale austriaca del 21 dicembre 1867, all'art. 14 dice, che « se nell'intervallo della Sessione urgenti circostanze rendono necessarie misure che esigano, secondo la costituzione, l'intervento del Reichsrath, vi si potrà provvedere sotto la collettiva responsabilità del Ministero con ordinanza imperiale, a condizione che non ne derivi alcuna modificazione alla legge costituzionale, alcun carico permanente per il tesoro pubblico, nè si tratti di alienazione di Demanio dello Stato... Questi decreti cessano di aver forza di legge se il Governo non li presenta nella Sessione del Reichsrath, che segue la loro promulgazione e anzitutto alla Camera dei deputati entro quattro settimane dalla sua convocazione. » Le costituzioni della Prussia e di qualche altro Stato danno facoltà anche maggiori, ma non mi sembrano, per troppe ragioni, esempi imitabili da un Governo parlamentare.

21. So bene che oggi trova favore tra molti una tendenza di rilassatezza e di abbandono dei sani principii liberali per cui, tolte tutte le guarentigie e tutti i freni trovati e perfezionati dalla sagacia e dalla prudenza dei nostri padri, si vorrebbe lasciare libero il passo all'azione del potere esecutivo, limitando tutte le guarentigie alla responsabilità ministeriale. Ma io ho ritenuto sempre che la libertà consiste essenzialmente nel rispetto delle leggi e male può pretendere questo rispetto dai cittadini un Governo che continuamente le viola, e queste violazioni si vede rinfacciate, in pubblici documenti, dalle più alte magistrature dello Stato. Non solo quanto alle indebite ingerenze dei senatori e dei deputati nell'amministrazione e nella giustizia, ma

anche per quelle del potere esecutivo, è tempo di restituire il nostro regime costituzionale al rigore dei principii ed alla primitiva austerità.

Per quanti anni non si è affermato, per esempio, che non devono essere argomento di legge gli organici delle pubbliche amministrazioni, e quante pagine dottissime e quanti discorsi eloquenti, da Agostino Depretis a Ruggiero Bonghi, da Antonio Scialoja a Francesco Crispi? Or bene, vivendo accanto od a contatto delle pubbliche amministrazioni, dissertandone con pubblici funzionari, come mi avviene ormai da un quarto di secolo, ho acquistato la profonda convinzione che gli organici si mutano qualche volta per un savio ed onesto intendimento di economia, che troverebbe assenziente e plaudente il Parlamento, ma qualche volta si mutano anche soltanto per poter promuovere più presto qualche favorito, per accrescere lo stipendio ad alcuni alti funzionari o per altre ragioni di favori usati a coloro che di cotesti nuovi organici sono poi i manipolatori, mentre i ministri, qualche volta, sono intenti a troppe altre cose, troppo estranei a tutto ciò che è amministrazione dello Stato, per capire neanche quello che firmano. Indi la mutabilità dei nostri organici, per cui avviene di essi peggio che delle famose leggi fiorentine, con aperte e continue violazioni di diritti acquisiti o di legittime aspettative, con una demoralizzazione dell'amministrazione cui neppure una burocrazia, al postutto, la più onesta e la peggio pagata di tutta Europa, può lungamente resistere.

22. Tolto di mezzo lo strafalcione rettorico della *registrazione con riserva*, restituita la Corte dei Conti alla sua funzione costituzionale, e mi si consenta di dire anche alla dignità sua, si risolve insieme la questione dei decreti-legge o decreti di legge, cioè di quegli atti di Governo, che non sono nè decreti nè leggi, e tornerebbero al limbo da cui sono malamente usciti. Già è ampio abbastanza il potere che lo Statuto dà al Governo di fare i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, perchè si debba colla maggiore energia respingere qualsiasi invasione del potere esecutivo nel dominio del legislatore. Imporre tasse, ordinare la leva, menomare le libertà pubbliche, violare le private ragioni con decreti reali, è usurpazione di facoltà che lo Statuto accorda al Parlamento, come ebbe a ripetere più volte la Corte dei Conti. Non è certo dando a cotesti atti il nome di *decreti-legge*, che l'usurpazione scema di gravità, in uno Stato dove neppure sono lecite le *ordinanze* che condussero la Francia alle giornate di luglio. Può avvenire, in casi assolutamente eccezionali, che ragioni urgenti, gravi, impre-

vedibili, di ordine pubblico, consiglino al potere esecutivo di fare atti che violano la costituzione e le leggi: il *salus reipublicae suprema lex* si è ripetuto sempre e con tutte le forme di Governo. Ma ragione vuole che cotesti atti siano estremamente rari, si compiano solo quando il Parlamento non può esser convocato, e siano da esso mutati in legge entro il mese. Così la responsabilità ministeriale non sarà una parola vuota di senso, il Parlamento potrà esercitare il suo controllo e la sua azione legislativa, la Corte dei Conti adempirà veramente al suo ufficio, non solo come istituto di riscontro, ma come un Supremo consesso costituzionale. Rispettando le facoltà del Parlamento, il Governo ne sarà ricambiato d'uguale rispetto, ed avrà maggiore autorità per scemare, non con parole vane, con circolari, con severità oziose, ma con efficaci provvedimenti legislativi, l'ingerenza della politica nell'amministrazione e nella giustizia. Imperocchè l'on. Marco Minghetti ha assai splendidamente dimostrato e l'on. Di Rudini ha molto opportunamente ripetuto, che deputati e senatori non devono raccomandare sindaci, sollecitare trasferimenti di funzionari, imporre sentenze di tribunali; ma non mi pare meno necessaria esigenza che il potere esecutivo non reputi ufficio suo *preparare l'ambiente* alle sentenze dei tribunali, fare *decreti* che usurpano il nome di *leggi* unicamente per violare le leggi, violare la costituzione dello Stato. Imperocchè non è mettendo sotto al decreto il nome augusto del Sovrano che si possono violare lo Statuto e le leggi, le pubbliche libertà ed i diritti acquisiti. (1) Lo Statuto è un patto sacro, per il Re come per il popolo; le leggi devono essere rispettate dai cittadini, come da chi le fa e da chi le applica, senza di che gli stessi atti, i quali, se vengono dall'alto si chiamano *decreti-legge* o *registrazioni con riserva*, quando venissero invece dal basso si potrebbero chiamare, dai nemici delle istituzioni, *insurrezioni-plebisciti* od *argini-barricate*.

ATTILIO BRUNIALTI.

(1) Nella discussione del giugno 1895 alla Camera gli onorevoli Giuseppe Colombo, Napoleone Colajanni ed altri dimostrarono che, poiché di fronte ad aperte violazioni delle leggi e della costituzione, il Governo aveva sollevato la questione dell'incompetenza dei tribunali, e la IV Sezione del Consiglio di Stato si era pure dichiarata incompetente, vi è nelle nostre istituzioni una pericolosa lacuna. E non si può riempire che con un articolo simile a quello citato dalla costituzione austriaca, ovvero sopprimendo l'istituto della *registrazione con riserva* e riducendo i *decreti-legge* ai pochissimi casi che ho accennati. Cfr. anche TAMBARO, *Op. cit.*, pag. 19, e USTOLLER, *Op. cit.*, pag. 35, 36.

VINCENZO TANGORRA

Il controllo finanziario in Italia *

* In *“Roma: rivista politica parlamentare”*, 1898, n. 9, p. 197-200

Roma

Rivista politica
parlamentare

Anno II. — Fascicolo IX

27 Febbraio 1898



- I. **I disordini di Sicilia** — UNO DI PALAZZO MADAMA.
- II. **Il controllo finanziario in Italia** — Prof. V. TANGERA, dell'Università di Roma.
- III. **Il problema della Sardegna** — UNO DI MONTECITORIO.
- IV. **Documenti per la Storia del Risorgimento Italiano** — Due lettere inedite di Giuseppe La Farina.
- V. **Colonie e commercio.** — La riunione alla Consulta per promuovere il commercio nell'E. O. — Gli estratti di corso del commercio — La bandiera francese nei porti italiani — L'emigrazione al Brasile.
- VI. **La settimana politica e parlamentare.** — POLITICA INTERNA: Contro il clericalismo — Le ragioni della vittoria di Troina — Commemorazioni alla Società geografica — POLITICA ESTERA: Lettere Viennesi — Spagna e Stati Uniti — L'Inghilterra in Asia — Ancora la questione di Creta — La condanna di Zola — Francia e Inghilterra nel Niger. — CRONACA PARLAMENTARE: I lavori della Camera — Documenti distribuiti ai deputati — Medaglioni parlamentari.

DIREZIONE E AMMINISTRAZIONE

VIA DELLE COPPELLE, 33 — ROMA

ABBONAMENTI Un Anno . L. 15
Un Semestre . 8
Un Trimestre . 5

Aggiungere per l'estero le spese postali.

Un numero separato Cent. 25.



INSERZIONI Nel testo . . L. 1,50 a linea
Nella copertina . 0,75 .
Nei fogli colorati . 0,50 .

Per contratti di lunga durata condizioni speciali

Diritti di riproduzione riservati.

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

Preghiamo gli abbonati che non hanno rinnovato ancora l'abbonamento di spedirne l'importo senza altro indugio.

Il controllo finanziario in Italia

« Benché ogni giorno più se ne conoscano la natura, le attribuzioni, e l'importanza — scrive il *Finali* — non credo che sia generalmente nel paese conosciuta ed apprezzata la Corte dei conti, che è uno dei tre massimi istituti civili del Regno » (1).

La Corte dei conti è il maggiore istituto moderno del controllo finanziario, ed è alla sua organizzazione che bisogna ricorrere per avere un'idea esatta dei limiti a quello assegnati nel nostro paese.

Bisogna tenere anche conto della legge di *contabilità*, la quale disciplina altri efficacissimi mezzi ed istituti di controllo finanziario.

« La legge sulla Corte dei conti (14 agosto 1862), scrive il *Finali*, fu la prima colla quale il glorioso fondatore dell'Unità nazionale desse vita ad una istituzione e ad una Magistratura avente giurisdizione su tutta l'Italia » (2).

In base ad essa, la Corte dei conti fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate e accché la gestione degli agenti dello Stato in danaro o in materia sia assicurata con cauzione o col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei ministri col conto generale dell'amministrazione delle finanze, prima che siano presentati alle Camere; giudica dei conti dei contabili dello Stato. Tutti i decreti reali sono presentati alla Corte perché vi apponga il visto e ne faccia registrazione; essa ricusa di registrarli qualora li trova contrari alle leggi o ai regolamenti; vi appone, però, il visto con riserva quando lo richiegga il ministro competente, dopo deliberazione del Consiglio dei ministri.

La Corte ha diritto di chiedere ai ministri ed alle varie amministrazioni pubbliche le informazioni e i documenti attinenti alle riscossioni ed alle spese, e quant'altro necessari alle sue attribuzioni. In gennaio d'ogni anno comunica alla presidenza del Senato e della Camera l'elenco delle eseguite registrazioni con riserva accompagnandolo colle relative deliberazioni.

Pel Sindacato sulle spese, « la Corte lo esamina non solo in relazione alle somme stanziare in bilancio ed al relativo oggetto, ma rivede al-

trés l'esattezza delle liquidazioni, ed esamina se i pagamenti furono autorizzati regolarmente, e se sono legalmente dovuti... » (1). Per l'esercizio di questo controllo, tutti i decreti autorizzanti spese, tutti i mandati, tutti i contratti, tutti gli atti di nomina promozione o trasferimento d'impiegati, sono inviati alla Corte, eccettuati i decreti e gli atti coi quali si concedono indennità e retribuzioni per una sola volta, non eccedenti le lire 2000. — Deriva da ciò, che il riscontro della Corte non è puramente contabile, come taluni credono; esso, « più costituzionale che amministrativo, è illimitato, tanto che più largo e comprensivo non è quello dato alla Corte del Belgio, che pure è emanazione diretta di quel parlamento » (2).

Per ciò che è delle spese pagate con mandati a *disposizione* e di *anticipazione*, il controllo preventivo della Corte dei conti è necessariamente limitato ad esaminare se il capitolo, su cui il mandato è tratto, contenga in genere la categoria di spese cui si riferisce il mandato, se l'importo del mandato sia nei limiti della legge del bilancio e trovi capienza nel capitolo relativo; ogni altro esame o sindacato sulla legittimità, regolarità e liquidità delle spese, al cui pagamento il mandato provvede, sfugge al controllo preventivo della Corte; la quale però esercita, per tali spese, un controllo successivo, dovendo esserle presentati i relativi resoconti coi documenti giustificativi. — Sui pagamenti disposti mediante i cosiddetti « ruoli di spese fisse » il controllo della Corte è in parte preventivo, giacché tali ruoli prima di essere trasmessi alle Intendenze di finanza ed ai tesoriери provinciali, debbono essere registrati alla Corte dei conti, in parte successivo, in quanto le giustificazioni dei pagamenti delle spese fisse sono date alla Corte coi conti mensili di coloro che hanno eseguiti i pagamenti. Quanto alle spese di giustizia, per vincite al lotto, ed in genere ogni spesa eventuale, è evidentemente impossibile qualunque controllo preventivo della Corte dei conti e solo sono soggette al suo controllo successivo, perchè anche il pagamento di dette spese in ultimo mette capone alle contabilità mensili dei tesoriери provinciali e delle intendenze di finanza, le quali debbono essere inviate alla Corte per la dichiarazione di regolarità. — Finalmente, per ciò che è dei pa-

(1) G. FINALL, *La Corte dei conti*, Roma, 1896, in questa stessa monografia, l'illustre senatore Finali sintetizza mirabilmente le attribuzioni, la natura, l'importanza della Corte dei conti italiana.

(2) G. FINALL, op. c. p. 8.

(1) G. FINALL, op. c. p. 15.

(2) G. FINALL, op. c. p. 16-17.

gamenti del *Debito pubblico*, mentre da una parte i mandati sui tesoriere centrale, per la relativa somministrazione dei fondi al cassiere dell'amministrazione del debito pubblico, sono assai gettati al viso della Corte, dall'altra i pagamenti in base ad essi eseguiti, necessariamente ritornano al sindacato della Corte colla contabilità mensile del tesoriere centrale che li pagò. Che se per tale guisa il controllo si arresta al fatto della somministrazione dei fondi e non si estende ai pagamenti effettivi dei titoli e delle rendite, che vengono poi fatti ai titolari o portatori dal cassiere del Debito pubblico, al controllo di tal pagamento è provveduto mediante l'*Ufficio di riscontro* istituito presso la Direzione del debito pubblico, ufficio che è un'emanazione della Corte dei conti, da cui dipende.

La registrazione con riserva è ammessa anche per mandati, ma per questi, in taluni casi, il rifiuto della Corte è assoluto. Alla facoltà del governo « di far registrare decreti e mandati con riserva, scrive il *Finelli*, hanno fatto una importantissima eccezione la legge del 22 aprile 1869 sull'amministrazione e la contabilità dello Stato, e le posteriori che l'hanno riformata. Il rifiuto di registrazione opposto dalla Corte a causa di mancanza di fondi, o di erronea imputazione della spesa, è assoluto ed insormontabile. Così fu garantita la inviolabilità del Bilancio, che ha... nella Corte dei conti personalità giuridica, al tutto indipendente dal governo » (1).

La Corte, come abbiamo già detto, ha anche la vigilanza sulle entrate e sulle cauzioni. « Queste due vigilanze sono grandemente diverse per loro mezzi, e nella loro efficacia. Quella sulla riscossione delle entrate è fatta colla scorta delle notizie fornite dalla amministrazione. Tenendo d'occhio l'andamento delle riscossioni, i cui risultati registra, la Corte richiama l'attenzione dei ministri al riparo di qualunque inconveniente, ed a qualche utile provvedimento. Assai più seria ed efficace è la vigilanza sulle cauzioni, giacchè il contabile non è definitivamente immesso nel suo ufficio, prima che la Corte abbia riconosciuta la regolarità della cauzione: né questa può essere avincolata senza il suo assenso, che di regola non è dato prima che il conto sia stato giudicato, senza risultanza o debito del contabile » (2).

Per la vigilanza sulla riscossione delle entrate la Corte deve avere dalle singole amministrazioni i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti fatti, i conti delle casse dello Stato, le relazioni degli Ispettori e di altri ufficiali incaricati del sindacato; per la vigilanza sulle cauzioni; deb-

bono le varie amministrazioni trasmetterle l'elenco delle cauzioni dovute dagli agenti dello Stato e degli ufficiali sindacatori tenuti a vigilare gli altri non obbligati a dare cauzione.

L'esame dei conti dei ministri costituisce uno dei più importanti mezzi di controllo finanziario e costituzionale della Corte dei conti. I conti dei ministri, prima di essere presentati all'approvazione delle Camere, sono dal ministro del tesoro trasmessi alla Corte dei conti; la quale li verifica, e ne confronta i risultamenti tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro colle leggi del bilancio. Indi verifica se i risultamenti speciali e generali dei conti corrispondono a quelli dei conti particolari di ciascuna amministrazione e di ogni agente incaricato della riscossione e dei pagamenti. La Corte poi fa una relazione al Parlamento in cui espone le ragioni per le quali appose con riserva il suo visto in alcuni atti, e fa osservazioni e proposte relative al funzionamento delle varie amministrazioni dello Stato. Questa relazione è uno degli atti più importanti della Corte dei conti: è ad essa, più che al conto consuntivo generale presentato dal ministro del tesoro, che il Parlamento deve ispirarsi per avere una nozione chiara ed esatta sul modo come operano gli uffici finanziari e dello stato delle pubbliche finanze; è essa, infine, che fornisce il quadro di tutte le infrazioni alla legge del bilancio ed a molte altre leggi dello Stato, commesse dal potere esecutivo.

Il controllo costituzionale ed amministrativo della Corte si completa col controllo *giudiziario*, perchè essa giudica i conti dei tesoriere, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato. La semplice presentazione del conto costituisce in giudizio l'agente dell'amministrazione. Quando la Corte riconosce che i conti furono saldati, o si bilanciano in favore dell'agente, pronuncia il discarico del medesimo e la liberazione, ove occorra, della cauzione, e la cancellazione delle ipoteche; nel caso opposto, liquida il debito dell'agente e pronunzia, se del caso, la condanna al pagamento.

Con legge recente, fu anche attribuito alla Corte il controllo sui magazzini dello Stato, ed il relativo servizio è attualmente in via di organizzazione.

Il lavoro che, per l'estrinsecazione di queste funzioni, compie annualmente la Corte, è tutt'altro che lieve. Per averne un'idea, basta gettare uno sguardo su alcune cifre statistiche.

Nell'anno finanziario 1895-96, per servizio di vigilanza e di riscontro, pervennero alla Corte N. 3041 atti, di cui 1222 afferenti al bilancio;

(1) G. FINELLI, op. c. p. 18.

(2) G. FINELLI, op. c. p. 16.

per la vigilanza sulle entrate le pervennero atti 214,714, l'esame dei quali diede luogo a 3071 osservazioni; pel riscontro delle spese, ebbe 1,615,527 atti, oltre a 10681 contratti; per i quali furono fatte 31,861 osservazioni. Dall'ispettorato delle ferrovie, per la legge 22 luglio 1891, n. 347, pervennero alla Corte n. 1190 decreti; furono sottoposti al visto dell'ufficio di riscontro n. 32,518 atti, il cui esame cagionò 245 osservazioni; i decreti di cessazione di servizio di funzionari furono 4615 che provocarono 612 osservazioni. Per la vigilanza sulle cauzioni, la Corte prenotò 1145 decreti, esaminò altri 4750 atti d'indole diversa, e fece 406 osservazioni. Giudicò 20230 conti; condusse a termine 574 giudizi di opposizione, di revocazione, di prima ed ultima istanza, e 1216 giudizi innanzi alle Sezioni riunite. E queste non sono che le maggiori cifre; ma bastevoli a convincere dello immane lavoro affidato alla Corte e della vastità del controllo finanziario che essa esercita.

L'importanza dell'opera della Corte dei conti risulta anche dall'adole delle osservazioni da essa fatte.

Nel 1895-96, delle 3671 osservazioni fatte per la vigilanza sulle entrate, 1413 furono motivate da erronea imputazione ai capitoli del bilancio e da vizi di forma, n. 181 da mancanza dei prescritti pareri del Consiglio di Stato o dell'avvocatura erariale; n. 1726 da irregolarità diverse e n. 351 da incompetenza delle autorità che avevano emanato gli atti. Le 31,861 osservazioni fatte nel riscontro delle spese, furono motivate principalmente da erronea applicazione di leggi o regolamenti, da inesatta imputazione di spese, da incompleta documentazione, da errori di conteggio, da doppi ed infedeli pagamenti, e via dicendo. Nel solo anno 1895-96, furono pronunziate condanne di contabili per L. 280,570,115.

Ma l'analisi delle funzioni di riscontro della Corte dei conti non dà una idea completa del controllo finanziario, qual'è organizzato presso di noi; innanzi tutto perchè in seno stesso alla amministrazione ci sono numerosi uffici di controllo, e poi perchè il riscontro finanziario trovasi completato — nei punti in cui apparisce deficiente nella legge sulla Corte dei conti — nella *Legge di contabilità generale*. Ed invero, in questa legge sono importantissime disposizioni di controllo finanziario quelle che fissano i pubblici incanti per quasi tutti i contratti fatti dallo Stato; il parere del Consiglio di Stato per taluni contratti e la trasmissione di esso alla Corte dei conti; la revisione da parte della Corte dei conti dei contratti e dei decreti che li approvano; l'omologazione del Parlamento necessaria alle alienazioni di immobili e delle navi; le norme per servizi ed economia, per gli inventari, per conti delle entrate e delle spese e del pa-

trimonio dello Stato; la coordinazione delle scritture della Ragioneria generale con quelle delle amministrazioni centrali; la vigilanza su queste accordata al ragioniere generale, e quella affidata al Direttore generale del Tesoro sulla riscossione delle imposte dirette, delle somme dovute direttamente al tesoro e sul versamento di tutte le entrate nelle casse dello Stato. In materia di bilancio, sono disposizioni di rigoroso controllo quelle riguardanti la presentazione del consuntivo generale al Parlamento, la separazione del conto dei residui da quello della competenza, il divieto di trasporto delle somme da capitolo a capitolo, la registrazione alla Corte dei conti d'ogni decreto per trasporto di fondi da un articolo all'altro del bilancio, il divieto di nuove spese non autorizzate da leggi speciali, le norme per la prelevazione di somme dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e da quello per le spese impreviste; infine, quelle stabilite per le maggiori spese. Per ciò che concerne la riscossione delle entrate, sono disposizioni di controllo finanziario conti che mensilmente i tesoriери e gli agenti di riscossione debbono rendere al direttore generale del tesoro, e la vigilanza accordata alla direzione generale del tesoro su tutti gli agenti di riscossione; e in materia di spese pubbliche, sono disposizioni di controllo quelle attinenti al giro e alle cautele prescritte nei mandati di pagamento, i limiti di somma stabiliti nei mandati a disposizione e per le anticipazioni a funzionari delegati, i conti mensili che si richiegono a tali funzionari, le norme per pagamento delle spese fisse e le giustificazioni che per esse occorre dare alla Corte dei conti; i dinieghi di registrazioni, da parte della Corte, dei mandati fuori dei limiti del bilancio e a cui non si possa far fronte col fondo di riserva, o quando ne sia sbagliata l'imputazione; la proibizione fatta ai ministri di far emettere i così detti mandati provvisori, la responsabilità riconosciuta ai ragionieri che emisero dei mandati ed a tutti gli ordinatori di spese e pagamenti; la relazione della Corte dei conti alle Camere sui mandati registrati con riserva.

Infine, sono pure disposizioni di controllo finanziario quelle relative alla vigilanza del Ministro del tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti sugli agenti dell'amministrazione che maneggiano valori e materie dello Stato; la richiesta delle cauzioni a talune categorie di agenti, la responsabilità riconosciuta ai funzionari delegati al riscontro delle casse e dei magazzini; la proibizione di cumulare le funzioni di ordinatore di spese e quelle di agente per l'esecuzione del servizio colle altre di ricevitore, pagatore e magazzinoiere per conto dello Stato; quelle attinenti alla formazione dei consuntivi

al chiudersi dell'anno finanziario e all'invio di essi alla Ragioneria generale e alla Corte dei conti; ed infine, quelle relative al rendimento dei conti dello Stato e allo studio di esso da parte della Corte dei conti.

Non sono mancate le critiche alla organizzazione del nostro controllo finanziario.

Per ciò che riguarda i difetti della nostra Corte dei conti, per l'importanza dell'argomento e l'esigenza dei rimedi, ne parleremo in seguito.

Relativamente, poi, agli istituti di riscontro contabile e finanziario sorti dalla organizzazione della nostra contabilità di Stato, gli attacchi più forti vennero diretti alla Ragioneria generale dello Stato, considerandola affatto inutile, un intralcio, una pura sinecura di accademici, cui non si sapeva dare altro collocamento; tal che si propose di abolirla, reputandosi che le ragioni dei singoli ministeri bastassero ad esercitare il controllo contabile su tutta l'amministrazione dello Stato.

Nondimeno, questi attacchi, benché abbiano trovato eco anche in Parlamento, finora non sortirono l'effetto desiderato, e la ragione ne è che mancano di un solido fondamento. Il bisogno a cui soddisfa la Ragioneria generale dello Stato, non è tanto di esercitare il controllo sull'operato dei vari contabili (pel quale è bastevole la Corte dei Conti), quanto di controllare l'operato delle singole ragioniere centrali, di riassumere i risultati, e così poter presentare, ad ogni momento ed a colpo d'occhio, la situazione di tutto il patrimonio e di tutta l'amministrazione finanziaria dello Stato. Ora, per questo bisogno, la cui importanza non può sfuggire a nessuno, non basterebbero le sole ragioniere centrali, senza dire che a queste occorre una certa uniformità di indirizzi e di ordinamento, un proceder semplice e spedito, un aspirare a migliorar sempre la propria organizzazione — cose tutte che non si potrebbero raggiungere senza un istituto contabile superiore, che, fra i suoi scopi, avesse quello di rendere omogeneo, in tutte le sue parti, l'organismo contabile dell'amministrazione finanziaria.

Or, la nostra ragioneria generale finora ha corrisposto bene a questi suoi fini, talché può meritare che gli stranieri ne venissero a studiare l'ordinamento. E noi riteniamo, che, fra le ragioni che fan giudicare la nostra legge di contabilità come la più perfetta d'Europa, va com-

presa anche quella d'aver creato un istituto contabile riassumete tutti i risultati della gestione finanziaria del regno e controllante l'operato delle stesse ragioniere particolari.

Inoltre, la Ragioneria generale risponde al principio della *unità* del bilancio, che è principio di chiarezza, da tenersi in gran conto presso di noi; ove non sono infrequenti delle *spaccate* che fan luogo a veri bilanci straordinari. Nessuno può conoscere la sua propria situazione finanziaria se non l'abbraccia tutta intera a colpo d'occhio. Ora, la Ragioneria generale produce appunto questo risultato: essa riassume, in una sintesi suprema, tutti i vari bilanci ed i risultati di tutte le varie amministrazioni contabili dello Stato.

Con ciò, non si presume negare i difetti che ancora inquinano quest'istituto, ma si intende soltanto affermare che l'idea di un istituto che accentri l'alto controllo finanziario dell'amministrazione sui suoi singoli rami, è fra quelle che meglio riescono a far raggiungere una completa e razionale organizzazione del controllo finanziario in uno Stato.

Pur troppo che siamo ancora lontani da questa organizzazione razionale e completa. Non sono rari i giudizi di responsabilità contro contabili prevaricatori e contro funzionari vigilanti che non seppero o non poterono impedire gli abusi e le appropriazioni, né è raro che infedeli impiegati abbiano potuto durare per anni nelle loro malversazioni senza che fosse dato accorgersene. Questo rivela certamente che il controllo finanziario *interno* — quello, cioè che la stessa amministrazione esercita sui suoi dipendenti — lascia ancora alquanto a desiderare, che il suo ordinamento tecnico è insufficiente, e che quindi questa parte della nostra amministrazione finanziaria richiede ancora studio ed assidue cure da parte di coloro che son preposti alla direzione della cosa pubblica. Nondimeno, altro è il dire che l'alto controllo finanziario della ragioneria generale dello Stato non basta a tutto, altro è il voler riguardare questo istituto quasi come nocivo.

E' nostra ferma opinione, formataci attraverso dieci anni di vita passata nell'amministrazione dello Stato, che la ragioneria generale soddisfa a reali ed imperiosi bisogni, e che per la pubblica finanza sarebbe grave danno l'abolirla.

V. TANGORRA.

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*
