

# 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 ripetere 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 capisce, 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, secondo che 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 dalla 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 rianoda 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 provvisioni 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 principi 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 e poi dell'Impero determinano i limiti tra potere legi-

(1) V. C. G. Hello — Du regime constitutionel. 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 legibus alligatum se principem profiteri; adeo de auctoritate juris nostra pendet auctoritas; et revera majus imperio est submittere legibus 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 versola totale compenetrazione 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 havvi 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 assicuri 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, sì 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'interinazione 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 66 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 interinazioni 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 garentire 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) rimangono 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* (citaio 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: poichè, 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 bisognerà 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 garantire 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 rimangano 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 treno 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 uffici 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) (2). 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° p. 453). E mentre prima esistevano ancora eccezioni, ammesse anche dalla Magna Charta, e abusi, l'atto di Prammatica stabilì 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. » Eguualmente 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.

vra. 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; rescription 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 Correr 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 quì 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 comitatî 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 sussidii 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 2<sup>a</sup>) accenna 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,

bilancio (1) che comprende adunque un quadro preventivo delle spese e delle entrate dell'anno, è diviso in due parti; da una parte si ha lo stato di previsione delle entrate, dall'altra si hanno gli stati di previsione delle spese divisi per ministeri: un riepilogo finale unisce in un tutto queste diverse parti, e tale riepilogo approvato insieme allo stato di previsione delle entrate è quello che in Inghilterra si chiama *Atto* di appropriazione. Le entrate e le spese sono divise per capitoli, i capitoli in cui sono divise le spese rappresentano i diversi gruppi di servizi dell'amministrazione dello Stato, e fissano la somma destinata a ciascuno di essi. La votazione del bilancio per capitoli fu un'altra delle conquiste della libertà; è un limite più ristretto fissato al potere discrezionale del governo, e per quanto da alcuni fautori della libertà del governo si voglia biasimare, non si può riconoscere che anche per gli amministratori può molto largamente applicarsi la massima *Optima lex quae minimum* elo.

Anche la votazione specializzata delle spese previste nel bilancio ha una storia: ma non è il caso di accennare qui le varie fasi per cui questo principio è passato. (2) Negli Stati Costituzionali la specializzazione è andata man mano aumentando, coll'estendersi dell'azione delle assemblee elettive sul governo: ora si vuole seguire un indirizzo opposto e restringere l'invasione del Parlamento nell'amministrazione: se sia bene o male non si vuol qui discutere, ma noi crediamo che l'evoluzione do-

(1) N. Il « *bilancio* » è parola d'origine veramente italiana, e pare anche che i primi bilanci siano stati fatti nelle nostre Repubbliche; il significato tecnico è sempre quello di bilancio di previsione, e solo impropriamente si dice bilancio il *consuntivo*. V. Francone, il bilancio, la contabilità e la Corte dei Conti.

(2) Per maggiori e più particolari notizie V. Francone, Arcoleo, Stourm, ecc. op. cit., Leroy Beaulieu. Scienza delle Finanze.

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 consanguenza dei principii, esposti che il governo non possa sorpassare le somme assegnategli a meno di speciali circostanze. « Il preventivo, scrive l'on. Cambray 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<sup>a</sup> 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 serii 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 tesorizzazione 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 concussione.

V. Arcoleo op. cit,

(1) V. Monteloux-*De la comptabilité 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<sup>a</sup> 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 (virements) 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 vogliano 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 diversità 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 rientrati 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 sussidi devono essere applicati, è naturale che si debba impedire ogni spesa che ecceda i sussidi 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 sussegua 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 pubblici.

(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 nominera — 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 cosi 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 concorreressero 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'inalterabilità 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 di restituire i cocci, 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 arbitrî.

(continua)

C. Cagli

# 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, ne 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 espiatorii. — 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.

Lafferrière, Dareste, Dalloz, *Repertoire 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 fissi: « 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 seguitiamo 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.

Ed 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.

rinto : cercheremo di esporre i fatti imparzialmente e meglio che possiamo, prendendo per guida due degli scrittori più illustri che di tale argomento hanno trattato, lo Gneist e il Todd. Assegnare un'epoca determinata, o anche approssimativa alla formazione in Inghilterra di questi controlli non sembra possibile. Lo Gneist riconduce all' XI sec. la centralizzazione delle entrate e delle spese e la formazione in Inghilterra, nell'interesse dell'amministrazione regia, d'uffici collo scopo duplice, 1.º di un controllo contabile sulle entrate : 2.º di un controllo legale delle spese; e questo secondo controllo consisteva principalmente nell'osservare che ogni spesa fosse approvata da un ordine del re, e poi da un atto permanente del Parlamento (*The King in Parliament*) o da una deliberazione di bilancio. Certamente però il Controllo ebbe per molto tempo carattere puramente amministrativo, ed il carattere costituzionale potè solo acquistarlo quando si introdusse la pratica delle clausole di appropriazione. Per esercitare questo controllo esistevano anticamente l'*auditor of the Exchequer*, il *Clerk of the Pells* e i quattro *Tellers of the Exchequer*, con impiegati da loro dipendenti : (1) questi uffici erano per consuetudini feudali divenuti ereditarii ed esercitati per conto dei titolari da impiegati che per tal modo venivano ad essere indipendenti dal governo. — Non pare che il controllo fosse troppo serio ed accurato, nè risulta che un vero controllo sia preventivo che posteriore si stabilisse in Inghilterra fino al principio di questo secolo : gli scrittori parlano di enormi abusi commessi in materia di finanza e di gravissimi errori; basti citare il fatto di lord Ranelagh sotto la regina Anna, che aveva smarrita una somma di ventun milione di Sterline (!) (2). La mancanza di vero controllo dipendeva anche dal disinteressamento mostrato fino a

(1) V. Gneist. *Das Englische Verwaltungsrecht*. Berlin 84 p. 695 e segg

(2) V. Franqueville op. cit. V. III. p. 479.

un certo tempo dal Parlamento nel controllare l'azione finanziaria del governo: si è veduto che solo dopo il 1688 si appropriarono le spese ai servizi; notiamo ora che la prima commissione incaricata di esaminare i conti pubblici fu istituita nel 1786, e negli anni seguenti fu nominata solo ad intervalli talvolta di dieci anni; solo nel 1862 fu stabilito di nominare una commissione ogni anno per esaminare i conti pubblici.

Il principio che gli storni sono proibiti era fissato dal 1849 dai Comuni in un ordine del giorno per cui « alorchè una certa somma fu fissata dal Parlamento per le spese di un servizio particolare, il dipartimento incaricato di questo servizio è tenuto strettamente a controllare che la cifra di spesa non ecceda quella dei crediti votati ». Ma intanto un controllo meglio ordinato si era stabilito trovandosi che gli antichi uffizi e l'amministrazione lenta ed involuta dello scacchiere non erano più rispondenti ai nuovi bisogni e alle esigenze dei tempi. Negli anni 1830-1831 ebbero luogo molte indagini e la maggiore parte delle proposte della commissione d'inchiesta di allora furono elevate a legge con gli Stat. 4 e 5 Will. IV Cap. 15 (1831) (1) Per queste disposizioni: 1° L'amministrazione di cassa è trasferita dallo Scacchiere alla Banca d'Inghilterra che assume verso la Corona la posizione di un banchiere verso un cliente che ha verso di lui conto aperto; l'entrata pubblica è pagata alla Banca a credito del Controllore generale, e la Banca eseguisce tutti i pagamenti: 2° Pel controllo della regolarità contabile delle entrate e della legalità delle spese è istituito, invece degli antichi uffizii ora soppressi dell'*Auditor*, del *Clerk of the Pells* dei quattro *tellers*, un Controllore generale. (*Comptroller general of the receipt and issue of the Majesty's Exchequer*) con un assistente controllore, un capo *clerk* e altro personale d'uffizio. Il controllore generale

(1) V. Gneist, op cit.—Todd. op. cit. nella Bibliot. del Brunialti Vol III p, 508 e segg. p. 1040 e segg.

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.<sup>o</sup> La revisione dei conti amministrativi dell'amministrazione dello Stato riceve concreta struttura in una Camera superiore dei conti nuovamente stabilita e indipendente. 4.<sup>o</sup> 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 Gueist, 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 sussidii 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 sussidii; 4° è necessario che la Tesoreria agisca su questo credito mediante trasferte al pagatore generale per dargli facoltà di far fronte ai vari servizii (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. % 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 *acquiances*, 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 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'ammiraglio 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 Porstmouth 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 esso dia 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 1830), 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 della 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 traitemens, 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 stanziare 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 Vol. 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 assegni consentiti per la compilazione dei preventivi lungo tempo prima dell'esercizio e per gli assegni 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 stanziare : 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 Bastogi: 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 accampando 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 esami 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 dichiarò 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. 19 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 affinchè 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 Martignelli. 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 continuò 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. 364 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 garanzie 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 Rudini 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.<sup>o</sup> prefetti; 2.<sup>o</sup> Consiglieri e sostituti procuratori generali di Cassazione; 3.<sup>o</sup> presidenti di sezione di Corte d'Appello; 4.<sup>o</sup> Segretario generale presso la Corte dei Conti o consiglio di Stato; 5.<sup>o</sup> direttori generali, o ispettori generali dei Ministeri; 6.<sup>o</sup> vice-avvocato generale erariale, regii avvocati distrettuali e sostituti avvocati generali erariali; 7.<sup>o</sup> Intendenti di finanza di prima classe; 8.<sup>o</sup> 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 revoche 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 revoche 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 dà 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'intrusione 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'illusione: 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 principi 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 sconcertanti 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	Respinti con osservazioni	Annullati	Respinti con rifiuto di regist.	Registrati	Non più ripresentati	Registrati con riserva	Mandati pervenuti	Respinti con osservazioni	Non più ripresentati	Registrati con riserva	IMPORTO
1866	28215	2913	—	79	27687	—	22	—	—	—	241	L. 5507810
1867	39799	4858	—	183	38677	—	37	—	—	—	405	—
1868	32963	3826	—	93	31882	—	—	—	—	—	891	24885701
1869	—	—	—	—	—	—	6	—	10961	669	468	—
1870	—	—	—	—	—	—	2 più 11 da pres. al Parlam. per con.v. in legge.	175911	5493	230	—	—
1871	49043	6455	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1872	6792 bil. att.	1281 bil. att.	—	—	—	—	4	184779	7714	325	—	—
1873	8420 — —	1533 — —	—	—	—	—	1	185315	6776	589	3	—
1874	36246	3872	—	—	—	669	—	—	—	—	—	—
1875	26856	3528	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—
1876	29753	2319	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1877	29052	984	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1878	45124	5702	—	—	—	1039	34	—	—	—	—	—
1879	49518	6131	—	—	—	454	7	—	—	—	—	—
1880	51782	5982	—	—	—	516	5	186712	4849	110	—	—
1881	59513	7735	—	—	—	333	5	190289	5244	188	—	—

1882	63029	7027	—	—	—	938	—	203627	5120	148	—	—
1883	66717	7942	—	—	—	828	3	211171	5654	132	—	—
1. sem. 1884	34773	2994	—	—	—	2479	2	121271	2163	79	—	—
84-85	68452	5496	—	—	—	812	4	218840	5153	209	—	—
	finanz. 68332	6037	—	—	—	471	3	218219	6509	76	—	—
85-86	non fin. 1,097	81	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—
	finanz. 72966	6066	—	—	—	993	1	254510	5810	145	—	—
86-87	non fin. 2752	18	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—
	finanz. 70322	6858	338	—	—	942	542	237001	3700	200	1 ruolo di spe- se fisse	—
87-88	non fin. 2157	32	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	finanz. 71330	6960	162	—	—	1308	446	256108	3771	154	—	—
88-89	non fin. 2295	35	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—
	finanz. 71344	7080	361	—	—	1112	11	—	—	—	—	—
89-90	non fin. 2255	23	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—
90-91	68325	6200 (a)	7	—	—	800 a)	19	237287	6000 (a)	900 (a)	—	—
91-92	a) 67000	— (b)	—	—	—	— (b)	6	220688	— (b)	(b)	—	—
92-93	d) 68000	— (c)	—	—	—	— (c)	22	219407	— (c)	(c)	—	—

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 registrazioni 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 (16326), e così per decreti e mandati non più ripresentati (1568).

c) Egualmente per il 1892-93 (14995) osservaz., non più ripresentati (1969).

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 pei 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<sup>a</sup> del 1<sup>o</sup> 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 pei 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<sup>a</sup> — 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 costituiscono 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 verificano 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 coll'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 pel 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 conchiusi 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 preconcetti 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'art. 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 sbalzarli 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 obbiezioni 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: 1 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 approvanti contratti stipulati a trattativa privata. La Giunta non riconosce la necessità, deplora l'osservanza 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 archivi. 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 Pelloux, 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'Onor. 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 i 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 le 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 consolari*, 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 significativa 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, ove 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 (1) 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. Brunialti :

« 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 implicino 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 se non possono formar oggetto di rifiuti della Corte dei Conti, ma sarebbero state acerbamente rilevate alla Camera ».

(Bibliot. del Brunialti 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 pronunciato 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 (Tresaurry 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 eccezionalissimi, 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 intralchierebbe 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 eiasi 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 pei 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 domandare 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 abbiano potuto mai fare; ma a tale possibilità di inconvenienti si potrebbe riparare stabilendo limiti, garanzie, cautele, e specialmente con un severo ed efficace controllo parlamentare. L'ordinanze d'urgenza sarebbero naturalmente sottratte alla registrazione della Corte, e si darebbe in questo modo maggior importanza all'eccezionalità e alla gravità dell'atto, richiamando su di essa l'attenzione e il controllo del Parlamento. Se poi non ostante queste cautele si verificassero 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 governo che merita.

**C. Cagli**