

# Del potere ministeriale nei contratti soggetti al voto del Parlamento

DEL

SEN. ADRIANO DE CUPIS

Regio avvocato generale erariale

*Caduto il Ministero quando era già innanzi alla Camera un progetto di convenzione soggetta all'approvazione parlamentare il Ministero che succede è obbligato a provocare sul progetto stesso il voto definitivo del Parlamento ?*

La questione, come è noto, fu sollevata in occasione della discussione sulle convenzioni marittime.

Votata nella seduta del 9 luglio 1909, dopo aspra discussione, la sospensiva sul primo progetto di convenzione presentato alla Camera dal Ministero Giolitti, ed esperimentate le aste, secondo il voto della opposizione, nell'ottobre dello stesso anno; venne indi ripresentato il progetto alla Camera con le modificazioni che lo stesso fatto delle seguite aste induceva. Su questo secondo progetto erasi già intrapresa ed accalorata la discussione, quando la mala accoglienza fatta dagli Uffici della Camera al progetto di riforma tributaria indusse il Ministero a dimettersi.

Il *Popolo Romano* del 9 dicembre pose la questione in questi termini:

« Basterà ritirare il progetto od anche lasciarlo cadere con la chiusura eventuale della sessione per togliere ogni difficoltà? »

« Si tratta di gare indette dallo Stato che ebbero per risultato le aggiudicazioni, soggette, bene inteso, alla approvazione del Parlamento. Sono dunque in ginoco gli interessi dei terzi, i quali possono pretendere che le convenzioni siano sottoposte al voto del Parlamento, il quale può naturalmente respingere od approvare il risultato delle aste, ma deve pronunziarsi, a meno che le ditte consentano nel considerare nulle le aggiudicazioni. »

« Il Governo dell'on. Giolitti dovette infatti essere svincolato dal senatore Piaggio per potere avere la mano libera e indire le gare. »

« D'altra parte se si dovesse mutare criterio, passando dal sistema convenzionale a quello dei premi alla Marina, propugnato dall'on. Bettolo, non è difficile vedere insorgere una maggioranza non molto propensa a lasciarsi privare dei notevoli benefici locali apportati in vari centri marittimi dalle nuove convenzioni. A Palermo, Venezia, Napoli, Genova ed altrove si sono bensì elevate proteste numerose (anche troppe) per ottenere le maggiori concessioni possibili, ma ora che si sa quali vantaggi trarrebbero le popolazioni marittime pel maggior numero di piroscati, di tonnellaggio e di approdi, è ben difficile che si acquietino in omaggio al sistema di maggiori e più estesi premi alla marina libera, che favorirebbe quasi esclusivamente uno o due dei porti dove affluisce la somma del traffico ». »

Il *Corriere della Sera* del 13, dopo aver detto essere opinione della maggioranza

dei Deputati che il Ministero Sonnino avrebbe lasciato innanzi alla Camera il disegno di legge, la cui discussione già iniziata fu interrotta per le dimissioni del Ministero Giolitti, riferiva dal *Giornale d'Italia* il seguente brano: « Tutti però ugualmente sono concordi nel riconoscere che se il Gabinetto Sonnino mantiene l'impegno preso dall'Amministrazione delle poste e dei telegrafi con i vincitori delle aste dell'Ottobre ultimo scorso, non è obbligato d'altra parte ad impegnarsi — ciò che vuol dire che può farlo e non può farlo — a porre quel disegno di legge sotto la sua responsabilità politica di fronte al Parlamento.

« Così stando le cose dal punto di fatto e giuridico, si diceva a Montecitorio che i vincitori delle aste si sarebbero sciolti essi pei primi dagli impegni assunti con l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi con l'aggiudicazione delle aste ».

Appare da sè manifesto che nell'uno e nell'altro articolo, con diverso intendimento, s'intende, secondo la ispirazione politica del giornale, la questione giuridica è messa a servizio di interessi politici e commerciali; ed è ben da credere che ove nessuna estranea ragione avesse influito, la questione non sarebbe sorta, essendo, almeno a mio modesto modo di vedere, anticipatamente risolta dalla legge di contabilità generale dello Stato e dai principii conosciutissimi in materia di proposizione delle leggi.

Ma poichè la cosa non a tutti è parsa così, ed anzi da alcuno venne pur detto che la questione è grave, non sarà del tutto inutile spenderei qualche parola.

Che la legge di contabilità generale dello Stato vi debba per qualche cosa entrare non può esser dubbio, poichè di contratti non v'è nessuna specie che dalla medesima non riceva disciplina e consacrazione; e non può esser dubbio nemmeno che c'entri insieme la legge statutaria se dal potere legislativo debbasene attendere l'approvazione.

Ora quanto alla legge di contabilità generale è disposizione espressa che i contratti con l'Amministrazione dello Stato non altrimenti divengono esecutivi che per l'approvazione del Ministro, data con le forme dalla legge stessa prescritte; ed è canone ormai stabilito, da non doversene più discutere, che il Ministro nel dare o negare l'approvazione ai contratti eserciti un potere assolutamente discrezionale ed insindacabile; e se per l'art. 110 del Regolamento, al quale forse non fu padrino un giureconsulto, può essere permesso di sostenere che l'approvazione costituisce una condizione sospensiva, la più sana dottrina vi ravvisa invece una forma solenne di espressione di consenso, per la quale soltanto, e non prima, sorge vincolo obbligatorio per l'Amministrazione dello Stato.

Quindi conclusione certissima, che fino a che non sia avvenuta l'approvazione nessun diritto si acquista da chi concorre ad un contratto con la pubblica amministrazione.

Nessun diritto del privato contraente verso l'Amministrazione; ma viceversa, il privato contraente, il quale nella esplicitazione del suo consenso non è soggetto alle formalità che la legge impone alla Amministrazione dello Stato, rimane obbligato alla sua promessa fino a che la negata approvazione del contratto non lo disciolga.

E fino a quando l'attesa? Se per legge o per contratto sia posto un termine dentro il quale debba l'Amministrazione prender suo partito sulla approvazione del contratto, la questione è decisa: questo termine come è limite alla libertà dell'Amministrazione, così è liberativo pel privato contraente. Ma quando nessun termine sia posto, rimarrà il privato contraente in assoluta balla della pubblica Amministrazione? potrà essa rimanersi, fra il volere e il non volere, in delizioso dormiveglia? È ammissibile in diritto che da un fatto contrattuale, qual'è l'aver acceduto ad un'asta, lo avere corrisposto all'invito di una licitazione, sorga una condizione giuridica indefinitamente sospesa di fronte ad una obbligazione positivamente contratta?

Questo è il punto più aspro della questione; e sarei qui tentato di ricopiar me stesso, poichè questo punto è stato da me largamente discusso nel commento alla legge di contabilità generale. Ma copiar se stesso è cosa tanto antipatica quanto

vagheggiarsi allo specchio; e rimandando quindi chi ne abbia vaghezza alle cose da me ragionate sotto l'art. 12 nei n. 14 e 15 di quel commento, io ne do qui la conclusione dicendo, che quando il contratto debba prender norma soltanto dalla legge di contabilità generale, come questa non pone nessun termine all'approvazione del contratto, così non v'è autorità di magistrato che possa imporlo, non potendo il magistrato essere a ciò condotto nè da ragioni di analogia nè dalla applicazione dei principii generali del diritto. Ed a smorzare l'impressione che la severità di tale affermazione può in taluno cagionare mi affretto a dire, che la sua giustezza è stata in più incontri riconosciuta anche dalla giurisprudenza, nella quale si hanno pur giudicati nel senso che anche quando un termine all'approvazione sia stato apposto, questo termine possa ben ritenersi perentorio all'effetto di render libero il privato contraente dalla assunta obbligazione, non già nel senso di rendere esecutivo il contratto senza l'approvazione.

Ho voluto qui stringere in poche parole la teoria della approvazione dei contratti secondo la legge sulla contabilità generale per presentare la questione nella sua maggiore asprezza; imperocchè tanto più paia incivile la desistenza della pubblica Amministrazione dal prendere una risoluzione sulla approvazione del contratto, in quanto tale risoluzione dipenda unicamente da atto suo proprio, come avviene in tutti quei contratti che, prendendo materia nella normale gestione del bilancio, non superano i limiti che il bilancio stesso pone alla libera azione del potere esecutivo nella particolare competenza di ciascuno dei ministri. È infatti per sé manifesto che quando diversamente accada, quando cioè il contratto non possa essere sancito con gli ordinari poteri, quando esso impegni il Potere esecutivo nella integrità della sua costituzione, e voglio dire nello intiero Gabinetto e nella Autorità Sovrana, che esso politicamente impersona, per doversene chiedere l'approvazione al Parlamento, ben maggiori e ben diverse ragioni possono concorrere ad arrestare il Potere esecutivo nel provocare l'approvazione del contratto. In tali casi l'atto amministrativo prende carattere di atto di governo; la ragione politica involge l'amministrazione; il soggetto operante non è in un individuo, in un ministro, ma nella volontà collettiva del Governo nella sua complessa figura; e la via dell'ultima sua sanzione non può trovarsi nella norma della ordinaria amministrazione, ma nei rapporti costituzionali organici fra il potere esecutivo e il potere legislativo.

Giungerà nuovo, io credo, a non pochi che la questione non è nuova per la giurisprudenza.

Ecco il caso. L'Amministrazione demaniale, anzi, più esattamente, la Società anonima per la vendita dei beni demaniali, avendo con annuenza dell'Amministrazione demaniale, concluso con certo Antonio Morano la vendita a trattativa privata di uno stabile senza avere prima sperimentato la pubblica gara, secondo il disposto di legge, sottopose con particolare disposizione contrattuale la efficacia dell'atto alla approvazione del Parlamento. Arrestato però il compimento della contrattazione dalla rivendicazione che di quello stabile fu fatta dal Ministero della Istruzione pubblica al demanio scolastico, pretese tuttavia il Morano che non potesse l'Amministrazione esimersi dall'impegno assunto di provocare sul contratto l'approvazione del Parlamento. Seguì giudizio; e l'Amministrazione dello Stato fu condannata alla esecuzione del contratto dal magistrato di primo e secondo grado. Il Tribunale di Napoli con sentenza del 30 luglio 1881 disse: « Un errore è quello che si sostiene dall'Amministrazione demaniale, che cioè il provocare l'approvazione del Parlamento costituisce una condizione potestativa da parte dell'Amministrazione demaniale, la quale aveva pur sempre facoltà di disdire, come ha fatto, quel contratto invece di provocarne l'approvazione del Parlamento ». E la Corte d'appello nella sentenza 1 febbraio 1885: « che se la cosa è così e non altrimenti, può esser mai lecito al Demanio di distruggere col solo suo dissenso, e senza aspettare l'avviso del Parlamento, quanto convenne col signor Morano, d'insorgergli contro, e dirgli: il contratto è nullo? ».

Sulla causa giudicò la Cassazione di Roma con decisione del 17 luglio 1886; e la discussione della questione si eleva, non a migliore stile, ma a più alto concetto. Ne riassumo brevemente i pensieri, facendo garanzia ai lettori che non ci perderanno in loro espressione. Distingue la Corte suprema nel Ministro la doppia persona di amministratore e di organo del potere legislativo; capace di contrattare nella prima figura, non già nella seconda, perchè ciò che attiene all'esercizio del potere legislativo non può esser materia di contratto; onde illegittimo l'impegno di presentare il contratto al Parlamento, inteso, naturalmente, tale impegno nel senso di positiva obbligazione rispetto al privato contraente. Impossibile poi il concetto di tale obbligazione anche pel modo con cui l'esercizio della iniziativa nella proposizione delle leggi costituzionalmente si esplica, non potendo un ministro nè obbligare al consenso gli altri membri del Gabinetto nè il Sovrano, in nome del quale il ministro deve proporre la legge al Parlamento.

E più altre cose dice la Corte suprema che non conferiscono al caso nostro; il quale, da quello che dalla Corte suprema fu deciso, è in ciò diverso che le convenzioni marittime eran già innanzi al Parlamento quando avvenne la crisi del Ministero Giolitti. La Camera ne aveva già per la seconda volta intrapresa la discussione; il Ministero che succedette trovò quindi la Camera già in possesso di quel progetto di legge. Poteva in questa condizione di cose il Ministero che succedette sottrarsi al voto della Camera?

La questione non muta per questa diversa condizione di fatto: la condizione di diritto punto non cambia. Imperocchè per quanto attiene alla legge statutaria e alle norme costituzionali nessuno potrebbe contestare al nuovo Ministero la facoltà che avrebbe avuto il Ministero cessato di ritirare il progetto; e per quanto attiene alla legge di contabilità generale, che è quanto dire a riguardar la cosa nei rapporti dei privati contraenti, la presentazione della legge al Parlamento nulla ha aggiunto alla condizione loro; la quale fino a che l'approvazione non sia avvenuta è sempre quella di chi abbia unilateralmente assunto una obbligazione senza vincolo obbligatorio *ex alia parte*, nulla per ciò importando che l'approvazione debba seguire piuttosto per atto amministrativo che per atto del potere legislativo.

In questo secondo caso la questione nonchè rendersi più astrusa si semplifica, e la libertà del Governo nel nuovo Ministero è più sciolta da vincoli che non fosse nel Ministero dimissionario. La questione, io dico, si semplifica, perchè nel fatto della presentazione al Parlamento della legge-contratto, ciò che v'è di più arduo nella questione è tolto: quella posizione di indefinita attesa non c'è più, perchè il contratto entrato nel novero degli ordinari progetti di legge, trova nelle norme da cui son questi regolati la condizione dell'essere e del non essere. Dico che la libertà del Governo trovasi nel nuovo Ministero più sciolta da vincoli che nel Ministero dimissionario, o comunque caduto, perchè nella personalità politica del Governo non esiste la continuità indefettibile della personalità amministrativa. La continuità della personalità amministrativa ha sua ragione nel mandato che dal Potere legislativo il governo riceve per la gestione del bilancio, per la quale l'entrare in rapporto coi terzi è necessità di mezzo a fine, sì che, a ben considerare, a mantener saldi i vincoli contratti è impegnata non meno la fede del Governo che del Parlamento, per mandato del quale mediatamente furono quei vincoli contratti. Ma il Governo nella gestione del bilancio, siccome inanzi fu già accennato, è tutto intiero nell'atto di ciascuno dei ministri secondo sua competenza; di tal che nell'atto del ministro in ogni parte compiuto si ha un atto che in sua condizione giuridica è perfetto, ancorchè senza responsabilità degli altri ministri che vi furono estranei. « Ancorchè senza responsabilità » imperocchè la solidarietà di tutti i membri del Governo in un atto di tal fatta non potrebbe essere che volontaria od accidentale; e nell'uno e nell'altro caso manifestamente eccezionale. Ma in quanto l'azione di un ministro si svolga fuori della gestione del bilancio in un progetto di legge che sia programma di governo, o ne faccia parte, o pel quale occorra comunque invocare dal Parlamento speciali poteri, in tal caso l'atto del ministro pro-

ponente impegna la responsabilità dell'intero gabinetto; e lo spezzare il vincolo della solidarietà, che pur troppo non infrequentemente avviene, nel rigore dei principii è ingiustizia, ma ingiustizia politica, della quale, come ben si comprende, non riuscirà mai a nessun moralista di segnare i limiti della liceità.

A questa personalità politica punto non conviene il concetto di continuità della personalità amministrativa. La gestione del bilancio lasciata da un ministro viene, ed è cosa naturalissima, raccolta dal ministro che segue; ma il gabinetto che succede non raccoglie il programma e la politica di un ministero che cadde; e quando ciò avvenisse il nuovo ministero darebbe in ciò il più manifesto argomento di non avere nessuna ragione di propria esistenza. La personalità politica non ha continuità; nasce e muore con ogni gabinetto; ogni gabinetto è persona nuova, che non ha vincoli con la persona che è morta, e non è obbligata ad accettarne le ultime volontà.

A questa personalità politica non è certamente estraneo ogni concetto di continuità; ma non davvero nei rapporti di diritto privato. Altri interessi da raggiungere possono essere in vista di uno Stato, ai quali quasi sempre non si può pervenire se non con tenace e paziente attesa, con industrie ed accorto lavoro; e l'interesse supremo della nazione sovrastando al vario armeggiare dei partiti, sarà studio certamente di ogni ministero di mantenere inalterati i rapporti che all'uopo siano con altri stati precostituiti; e della politica nazionale sarà pregio e vanto la sua continuità. Altrettanto può dirsi in più ristretti limiti d'intendimento dello indirizzo della politica interna, in quanto anche essa può ispirarsi a più o meno alte idealità nel progresso delle interne istituzioni. Ma se alcuna cosa avvenga che sconvolga le concepite speranze e alla fiducia delle pazienti preparazioni faccia seguire la delusione; se pari al movimento intellettuale ed economico delle popolazioni più non appaia l'azione del governo nel soddisfacimento dei loro bisogni, nessun principio di continuità giustificherebbe il persistere nel primitivo orientamento o il resistere del governo ad ogni mutazione degli interni ordinamenti.

Nella personalità politica non è il principio della continuità che possa pretendere a dar legge all'azione del governo; ma in suo luogo è solo il principio della coerenza; il quale pur col variare dell'azione farà onore a sé stesso se dal fine non diverga.

Ed ora di tutto ciò facciamo applicazione al caso, e concludiamo.

Un progetto di legge-contratto viene portato innanzi alla Camera per l'approvazione. S'impegna la discussione; ed è vivamente combattuto. Prima che si venga a votazione il Ministero cade; e succede un ministero prevalentemente formato dal partito di opposizione a quel progetto; e quel progetto non viene ripresentato. Così facendo, opera il Ministero secondo diritto? Certamente: il Ministero fa atto di coerenza. Coerenza a che? alla ragione della sua esistenza! Chi potrebbe dolersene? i contraenti? Ma dei contraenti è detto: *Unusquisque vel scit vel scire debet conditionem alterius cum quo contrahit!*