

L'ISTITUTO DELLA REGISTRAZIONE CON RISERVA DOPO L'EMANAZIONE DELLA LEGGE CHE CONCEDE AL POTERE ESECUTIVO LA FACOLTA' DI EMANARE NORME GIURIDICHE.

pel

dott. DOMENICO SALVATORI

Primo Segretario presso la Corte dei Conti

1. — La registrazione con riserva è tra gli istituti creati con la legge istitutiva della Corte dei Conti quello che ha avuto l'onore di essere discusso più degli altri, forse perchè ha origine e si adagia sul principio della responsabilità politica dei ministri; cioè su un istituto tipico di diritto costituzionale.

Non varrebbe pertanto la pena di tornare a parlare di questo ormai vecchio istituto se un fatto nuovo non fosse intervenuto a modificare e, diciamo fin da questo momento, ad annullare i motivi per cui l'istituto stesso venne creato: intendiamo accennare alla legge n. 100 del 31 gennaio 1926, concernente la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

2. — Senza addentrarci a riesaminare i motivi che indussero il legislatore a dar vita all'istituto della registrazione con riserva ci basti qui ricordare che mediante esso si volle evitare l'eventuale inceppamento da parte della Corte dei Conti all'azione amministrativa del Potere Esecutivo, quando un determinato provvedimento fosse contrario alle leggi od ai regolamenti.

Si ammetteva, in altri termini, dai legislatori e dai giuristi della prima metà del secolo scorso il principio che il Potere Esecutivo potesse derogare dalle leggi quando determinati provvedimenti fossero ritenuti dallo stesso Potere Esecutivo di somma utilità al Paese oppure rivestissero carattere di suprema necessità di Stato. Tale ammissione non è stata però sempre costante e pacifica.

Difatti, mentre con la esistenza nel diritto pubblico italiano dell'istituto della registrazione con riserva si consentiva in definitiva al Potere Esecutivo, pur con le dovute cautele, di poter derogare dalle leggi, si opponeva, d'altra parte, la famosa questione, ormai superata, della illegittimità dei decreti legge. Ora un processo di evoluzione dello Stato, per quanto per sua natura lento, si osserva: dallo Stato patrimoniale, allo Stato di polizia, allo Stato moderno come Stato di diritto il percorso è lungo; ma il trapasso dall'una all'altra di tale forme diverse assunte dallo Stato si è verificato e sta verificandosi per gradi.

Per noi la sopracitata legge n. 100 del 1926, che dà al Potere Esecutivo la facoltà di emanare norme giuridiche, rappresenta un importantissimo passo innanzi nella realizzazione della forma di Stato come Stato di diritto. Infatti è vero che con detta legge si danno più ampie facoltà al Potere Esecutivo, ma d'altra parte (e questo è forse il pregio migliore della legge stessa) si è posto il Governo nella condizione di provvedere alle più urgenti necessità di Stato senza bisogno di derogare dalle leggi, e, salvo per quanto concerne la necessità e l'urgenza dei decreti-legge, è ammesso il controllo giudiziario sull'esercizio delle facoltà concesse al governo. Con la legge n. 100 del 1926 in altre parole, secondo noi, si è sanzionato indirettamente il principio che il Governo non possa mai derogare nè alle leggi nè ai regolamenti.

3. — Dalla premessa sopra esposta breve è il passo per giungere alla conclusione che c'interessa: al riconoscimento cioè dell'istituto della registrazione con riserva come istituto anacronistico allo stato attuale del diritto pubblico italiano.

Infatti, se scopo principale dell'istituto della registrazione con riserva era quello di dare la possibilità al Governo di provvedere alle urgenti necessità di Stato in quei casi in cui per disposizioni di leggi o di regolamenti il Governo stesso non avrebbe potuto disporre nel senso voluto, quale motivo ne può giustificare ancora l'esistenza ora che mediante la legge n. 100 del 1926 il potere esecutivo è stato posto nella possibilità, nei casi di urgenti necessità, di dar vita a norme giuridiche non solo in senso sostanziale, ma anche in senso formale? Ora che il Governo ha la facoltà di modificare leggi e regolamenti?

Qualora la Corte dei Conti rifiutasse la registrazione di un provvedimento, perchè illegittimo, il potere esecutivo ha ora il mezzo (se effettivamente ha interesse a che il provvedimento stesso abbia corso) di poterlo varare emettendolo con le formalità volute dall'art. 3 della citata legge n. 100. Ne consegue che il controllo preventivo, anche concedendo alla Corte la facoltà del rifiuto assoluto per illegittimità in tutti i casi, non è contrario ad un'indipendenza ben intesa dal Governo e non costituisce un'invasione della Corte stessa nell'azione governativa (1). Il controllo è posto al di fuori del limite in cui il potere del governo cessa e, poichè il Governo ha per limite la legge (stato di diritto), 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 questa azione resta assolutamente fuori del controllo.

4. — Ci basterebbe di avere dimostrata la necessità di una revisione dell'istituto della registrazione con riserva soltanto sotto il punto di vista giuridico; ma vale la pena di riportare i dati statistici degli atti registrati con riserva prima e dopo l'emanazione della citata legge per convincersi a colpo d'occhio della interdipendenza dei due istituti e come con la creazione dell'uno sia venuta meno la necessità dell'altro.

Prospetto delle registrazioni con riserva dal 1918-19 in poi

1918-19 N. 536	1922-23 N. 433	1926-27 N. 16
1919-20 N. 1192	1923-24 N. 756	1927-28 N. 13
1920-21 N. 444	1924-25 N. 303	1928-29 N. 5
1921-22 N. 406	1925-26 N. 752	1939-30 N. 14

Dalle 752 registrazioni con riserva effettuate durante l'esercizio finanziario 1925-26 si è scesi all'esiguo numero di 16 nel successivo per effetto dell'entrata

(1) In base all'art. 14 della legge 14 agosto 1862 n. 300 modificato dall'articolo 1 del R. D. 2441 del 18 novembre 1923 il rifiuto assoluto di registrazione da parte della Corte è ammesso in soli due casi:

a) su ordini di pagamento, quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del Bilancio e quando, secondo il giudizio della Corte, l'imputazione della somma portata dall'ordine sarebbe riferibile ai residui piuttosto che alla competenza, o a questa piuttosto che a quelli;

b) per i decreti di nomina o promozione di funzionari di qualsiasi ordine e grado quando siano disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; e per gli ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, quando l'importo di tali ordini ecceda i limiti stabiliti dalle leggi.

in vigore della legge 31 gennaio 1296 n. 100. La legge stessa, inoltre, ha influito non solo sulla quantità degli atti registrati con riserva, ma anche sulla loro qualità e meglio sulla loro importanza.

E' infatti intuitivo che eliminata dalla legge suddetta l'eccezione d'incompetenza che la Corte doveva apporre ai così detti « decreti legge » con i quali il potere esecutivo legiferava in materia ad esso estranea, la necessità di far luogo alle registrazioni con riserva resta limitata a provvedimenti di carattere personale o comunque d'importanza molto relativa. Di ciò si ha conferma esaminando il contenuto dei pochi atti registrati con riserva dopo il 1926 e quasi tutti riportati nelle relazioni della Corte sul rendiconto generale.

Ad esempio: delle 13 registrazioni con riserva occorse nell'anno 1927 - 1928 sette ebbero per oggetto la comune irregolarità del collocamento di prefetti a disposizione del Ministero dell'Interno in eccedenza al numero consentito. Altra violazione di legge, per cui venne richiesta la registrazione con riserva, riguardava un professore ordinario di filosofia e pedagogia in un Regio Istituto Magistrale, il quale fu incaricato di coadiuvare il Direttore della Biblioteca universitaria di Bologna con dispensa dai suoi obblighi di insegnante durante il periodo dell'incarico.

La constatazione della poca importanza dei provvedimenti per cui in pratica è richiesta la registrazione con riserva, induce a concludere che oggi non sia più necessario l'istituto, il quale era stato creato per casi che interessassero « le esigenze della vita dello Stato ». Ora sarebbe quasi ridicolo il voler sostenere per esempio, che il Ministro dell'Educazione Nazionale « per le esigenze della vita dello Stato » si è visto costretto a chiedere la registrazione con riserva del provvedimento illegittimo sopracitato, con il quale un modesto professore viene dispensato dai suoi obblighi d'insegnante durante il periodo in cui è incaricato di coadiuvare il Direttore di una biblioteca universitaria.

Pertanto la revisione dell'istituto della registrazione con riserva, nel senso della sua totale abolizione, s'impone, oltrechè per i motivi di cui abbiamo fatto cenno ai numeri 2 e 3, anche perchè, nei pochi casi in cui ora esso trova applicazione, non conserva più il carattere e lo scopo che gli è proprio: quello cioè di servire al Governo quale « arma politica di Stato » (1).

La questione è posta: all'autorità competente il merito di approfondirla e risolverla; tenendo soprattutto presente che da una riforma dell'istituto nel senso proposto deriverebbe certamente maggior prestigio alla Corte dei Conti e conseguentemente vantaggio alla Pubblica Amministrazione.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A., sostiene che, dopo l'emanazione della legge che concede al Potere esecutivo la facoltà di emanare norme giuridiche, s'impone la revisione dell'istituto della registrazione con riserva e propone, a soluzione del problema, di concedere alla Corte dei Conti la facoltà del rifiuto assoluto per illegittimità in tutti i casi.

(1) Vedi ROSTAGNO, *La Corte dei Conti nella storia e nelle sue funzioni*, Vol. II, pag. 183.