RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1-2024

# BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione
DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

**Direzione Scientifica**

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

**Direzione Editoriale**

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

**Comitato Scientifico**

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

**Redazione**

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosifratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

# INDICE

Editoriale a cura di Elisa Cavasino
……..……p.5

## DOTTRINA

Riccardo Ursi *La "Trappola della Fiducia" nel Codice dei Contratti pubblici*
……..……p.12

Livia Mercati *Gli investimenti nel processo evolutivo della contabilità pubblica al servizio della collettività*
……..……..……p.33

Ettore Cinque, Renato Civitillo e Paolo Ricci *La riforma accrual nella contabilità pubblica*
……..……..……p. 55

Camilla Buzzacchi *L'Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*
……..……p.72

Giovanni Guida *Verso una nuova centralità del giudizio di conto: prime riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 59 del 18 aprile 2024.*
……..……p.87

Carla Di Martino *L'anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati e questioni intorno al c.d. «populismo legislativo»*
……..……p.102

## ATTUALITÀ

Luca Lo Schiavo e Carlo Stagnaro *Adelante con juicio*: la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico
……..……p.120

Maria Cristina Razzano *Brevi osservazioni in materia di trattamento economico dei magistrati contabili*
……..……p.140

Patrizio Ivo d'Andrea *Gli enti locali e la rimodulazione del PFRP dopo la sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale. Nota a Corte dei conti, Sez. contr. Lazio, del. 11 marzo 2024, n. 15/2024/PRSP*
……..……p.161

Dario Piermarini *Romolo e la Corte dei conti: un progetto per l'intelligenza artificiale applicata alla previsione dei dissesti*
……..……p.168

Nicola Lupo *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*
……..……p.170

## STORIA DELLA DOTTRINA

Gustavo Ingrosso *La Corte dei conti e la nuova Costituzione. Commento a Risoluzione delle Corte dei conti, 12 marzo 1946*
Testo Edito in Raccolta Atti della Corte dei conti, anno 1946, n. 1362
……..……p.185

# Storia della dottrina

# RISOLUZIONE DELLE SEZIONI RIUNITE
12 marzo 1946

La Corte dei conti, nell'adunanza in Sezioni Riunite, tenuta addi 12 marzo 1946, alla vigilia delle elezioni dei deputati alla Costituente, al completo dei suoi componenti e con I'intervento del Procuratore Generale, ha votato all''unanimità la seguente Risoluzione.

All'atto in cui con l'entrata in vigore della legge che convoca l'Assemblea Costituente il Paese decisamente si avvia ad attuare i postulati delle libertà democratiche, nell'ambito di una rinnovala costituzione,

RICORDA

che attiene all'essenza stessa dello Stato democratico e giuridico garantire i limiti dei suoi poteri comunque esplicali nella molteplice sfera di sua competenza, che sulla base del sovrano principio della divisione dei poteri, la Corte dei conti, sin dalle origini, ebbe il crisma inconfondibile di organo costituzionale dello Stato, quale Istituto indipendente dal potere esecutivo,

che dal popolo, e per esso dal Parlamento, deriva la sua funzione di sindacato sull'osservanza delle leggi e sul regolare impiego del-pubblico denaro da parte dell'amministrazione dello Stato, ed al popolo, per lo stesso tramite, dà la certezza dell' adempimento, denunziando le eventuali infrazioni ed omissioni;

che tale sua funzione, esclusiva ed inderogabile, la pone al di sopra e al di fuori di ogni raffronto od equiparazione con le varie forme di vigilanza e di controllo, permanente o saltuario e occasionale, che l'amministrazione voglia o possa darsi, ancorché utile ed efficace per il raggiungimento dei suoi fini particolari, dai quali peraltro — per la loro stessa natura definizione esula pur sempre e necessariamente l'esercizio della potestà ispettiva del popolo sull'azione dei governanti;

AFFERMA LA NECESSITA

1) che di tale sua potestà il popolo italiano, sulla soglia di una nuova Era della sua storia, sia reso sempre più consapevole e, alla fiamma delle rinate libertà, ritempri e consolidi — nei nuovi ordinamenti che sarà per darsi — la Magistratura del suo controllo, inserendone l'Istituto e le funzioni nella Carta costituzionale, sull'esempio degli altri Stati democratici che l''hanno preceduto su questa via;

2) che, senza deviare dal solco della sua nobilissima tradizione da un collaudo quasi secolare, la Corte dei conti, ai fini di una maggiore scioltezza ed agilità di movimenti, aggiorni le sue funzioni e adegui i suoi ordinamenti alle esigenze dei tempi nuovi, ma sulla base immutabile del controllo preventivo e consuntivo, come quello che solo assicura la perfetta garanzia di legalità del provvedimento amministrativo e di regolarità della spesa, in quanto dà, dell'atto controllato, la cognizione completa dei termini onde. fu disposto e del modo onde fu compiuto;

3) che, nel riacquistato clima di libero esercizio dei diritti individuali, laboriosa conquista della personalità e della coscienza umana, sia offerta alla Corte la possibilità di una più intima comunione con la Nazione, avvicinandola sempre al Parlamento per rapporti diretti garantiti da norme statutarie, e conferendole una completa ed assoluta autonomia così nei suoi organi e nella sua struttura, come nella sua interna amministrazione.

In questa saldatura fra il vecchio ed il nuovo Istituto di controllo, l'auspicato risorgimento d'Italia verrà idealmente a ricongiungersi con l'epopea gloriosa del Risorgimento Nazionale.

La Risoluzione dell'Alto Consesso è così perspicua nel suo testo e così palesemente-informata alla dignità ed alla nobiltà del fine che la ispira che si commenta da sè.

Tuttavia non sarà inopportuno che chi ha ora il grande onore di reggere le sorti del glorioso Istituto ponga in luce .più diffusa le idee fondamentali della Risoluzione, sulla premessa che la nuova Costituzione italiana, anche sull'esempio delle vecchie Costituzioni dell'Ottocento e delle nuove del Novecento, si limiterà à molto probabilmente ad enunciare le attribuzioni fondamentali dell'Istituto e a tracciarne le linee schematiche, rinviando ad apposita legge il dettare le norme organiche del suo ordinamento.

# I CONTROLLI ISTITUZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI
Commento di Gustavo Ingrosso, presidente di sezione della Corte dei conti
Pubblicato nel 1946 negli atti della Corte dei conti

## I IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ

### 1. PRECEDENTI STORICI

Caratteristico della Corte dei conti-italiana è il controllo di legittimità su tutti i decreti firmati dal Capo dello Stato (già decreti reali) «qualunque sia il Ministero da cui emanano-e qualunque ne sia l'oggetto. (Testo Unico 12 luglio 1934, n. T214, art. 17). Questo controllo ripete le sue origini storiche dall'istituto della - interinazione esistente negli Stati Sardi nel secolo XVIII '(1)[1]. Da questo dato storico si vuol trarre la conseguenza che il controllo di legittimità sia un anacronismo, incompatibile con gli ordinamenti di uno Stato costituzionale; nel quale — si osserva — il sindacato sugli atti del potere esecutivo è compiuto o da organi giuridici (autorità giudiziaria ordinaria, organi della giustizia amministrativa, giurisdizioni speciali) o politici (Parlamento) o infine dalla pubblica opinione e dalla stampa: senza dire — si soggiunge — che in nessun altro Stato, dove esiste la Corte. dei conti ha questa specie di controllo.

A proposito di quest'ultimo rilievo di diritto comparato cade acconcia una osservazione di indole generale 'Alla legislazione costituzionale ed amministrativa che segue la riunificazione del Regno, si è fatto e si fa, anche ora, appunto di aver troppo da vicino imitato i modelli francesi. Forse ciò è vero. Ma non è men vero che quella legislazione ha resistito, in complesso, alla usura di ottanta anni di applicazione, e, in non poche sue parti, rimane la base di istituti propri ed esclusivi del diritto italiano. Il che dimostra che al postutto essa trovò facile presa nella nostra tradizione giuridica. Infatti non poche istituzioni del nascente Stato unitario — e tra queste appunto la Corte dei conti — avevano il loro prototipo negli ordinamenti degli ex Stati regionali; e se esse erano in gran parte similari a quelle francesi, il motivo di questa somiglianza va ricercato nella identità dei principii che le ispiravano, comuni a quasi tutti gli ordinamenti degli Stati retti a Monarchia assoluta. Ad ogni modo è strano che si faccia oggetto oggi di critica proprio un istituto che, in tanto deprecato mimetismo legislativo, rappresentava uno dei pochi originali del diritto pubblico italiano. D'altronde non pare che si faccia da questi critici un'esatta interpretazione storica dell'istituto dell'interinazione.La interinazione (a*pprobatio cius quod Princeps disposuit in vim legis aut gratiae*) era il controllo che nell'antico regime i parlamenti in Francia, in altri paesi istituzioni analoghe — quali i Senati e la Camera dei conti (quest'ultima per le materie fiscali) negli Stati Sardi — avevano sugli editti, patenti e rescritti, insomma sugli atti emanati dal Sovrano nell'esercizio del potere legislativo e del potere esecutivo che allora si assommavano e si confondevano nella sua persona. Era un controllo che ora si direbbe di legittimità, perché mirava ad accertare la conformità del nuovo atto che il Sovrano emanava alla legislazione e alle consuetudini preesistenti. Esso garantiva la esecuzione dei suoi ordini contro irregolarità od abusi dei suoi consiglieri e funzionari, ma era pure volto a prevenire che i suoi atti fossero contrari all'interesse pubblico o recassero ingiusto pregiudizio a terzi. Era dunque un controllo anche contro il Principe, e quindi un freno al suo potere. Infatti, quelle magistrature non erano una filiazione della Monarchia assoluta, bensì una propaggine dell'epoca precedente, perdurante in quella successiva. Non mancano storici, anzi, che le fanno derivare dagli Stati generali. Altri le ricollegano perfino ai Campi di marzo convocati dai Principi Carolingi. Erano insomma il residuo del regime feudale, del quale è propria e caratteristica la partecipazione dei ceti nobiliari ed ecclesiastici all'esercizio della sovranità negli atti suoi più importanti. Quelle magistrature, dunque,

[1] B. Vicario, La Corte dei conti in Italia, Milano, F. Vallardi, p. 113 G.B. Ugo, La Corte dei conti, Torino, Bocca, 1883, p. 21.

costituivano un'antitesi potenziale alla volontà del Principe, divenuto detentore unico dei poteri dello Stato; antitesi che non rimaneva sempre allo stato potenziale, ma spesso si traduceva in divergenze e contrasti reali, dei quali è ricca la storia dell'antico regime[2].

Questo medesimo rapporto di limite al potere esecutivo ha il controllo di legittimità, conferito alla Corte dei conti prima dalla legge piemontese del 1859, e poi da quella del 1862 che la organizza nel nuovo Stato unitario.

Non una sopravvivenza storica, dunque, è il controllo di legittimità, ma un istituto che, se affonda le sue radici nel passato, conserva perciò la logica della sua funzione pur nello Stato costituzionale, anzi rafforzata nei suoi elementi razionali; poiché questo accade delle istituzioni che rispondono ad una esigenza immanente di ogni consociazione politica. Esse ancorché non perdere la ragione della loro esistenza per mutar di regimi di Stato, si adattano a questi mutamenti; anzi traggono da essi motivo di nuovo e maggior vigore di vita, se nelle idee politiche e nelle energie sociali che li hanno prodotti ha preso rilievo di più chiara evidenza e di maggior prestigio la verità eterna di un principio universale.

«C'est une expérience éternelle -— scrive il Montesquie — que tout homme qui a du pouvoir est portàé e n abuser; il va jusquè ce qui il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par des dispositions des choses le pouvoir arréte le pouvoir . »[3].

I1 sindacato sugli atti del governo è mezzo, per cui « un potere e freno di altro potere » Sotto questa luce va considerato il controllo di legittimità della Corte dei conti nel quadro del diritto pubblico contemporaneo.

## 2 IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ALTRI ATTI DEL GOVERNO

Gli atti del governo sono soggetti a diverse specie di sindacato, ma di queste nessuna potrebbe sostituire quella che compie la Corte dei conti. Esiste il sindacato della pubblica opinione, esiste il sindacato della stampa. Ma ambedue sono estranei-.all'ordine giuridico; essi sono eminentemente politici. Non è estraneo all'ordine giuridico il sindacato parlamentare, che è però anch'esso tipicamente politico.

Esso è esercitato dal Parlamento che è organo dell'ordinamento giuridico dello Stato e con mezzi (interrogazione, interpellanza, mozione, inchiesta) che sono. istituti di diritto (costituzionale). Inoltre può conseguire anche effetti giuridici, se oggetto di critica da parte sua è un atto singolare della pubblica - amministrazione, che viene ad essere o abolito o modificato in conseguenza di quella critica. Ma il sindacato si applica su atto o su atti già formati, che quasi sempre hanno avuto

---

[2] V. per i parlamenti francesi, F. FUNCK BRENTANO, L'ancien regime, Paris, Favard, p. 35 e segg.; per i parlamenti degli Stati Sardi, F. Sclopis, Storia della legislazione italiana, Torino, 1863, Y1, Lavres, Interinazione degli editti, Torino, 18. Vittorio Amedeo II che non tollerava impaccio nell'esercizio della sua sovrana autorità parve sulle prime volesse spogliare i magistrati di quell'importante diritto (la interinazione). Facevasi notare dal Re che essendo libera, assoluta e solo dipendente da Dio la sovrana autorità di Sua Maestà non poteva coartarsi da veruna legge o regola. Ma rispettosamente si insisteva per parte dei Magistrati perché si mantenessero gli usi antichi al fine precipuo di riparare ai casi possibili di surrezione, Sclopis, cit. p. 452. Racconta lo stesso Sclopis (p. 442) che una volta Vittorio Amedeo pretendeva che il Senato (di Piemonte) nella interpretazione di una legge si attenesse più alle istruzioni del Re che al testo delia legge. Ma il Senato resistette. Di ciò irritato il Re giunse a sospendere i Senatori ed a condannare al confino il Presidente, Marchese Graneri. Questi accettò di scontare la pena e a quanti gli consigliavano di fare atto di sottomissione rispose: «dolergli vedere Sua Maestà corrucciata, ma il suo dolore ere nel conoscere che il Senato aveva ragione, e che non poteva dipartirsi dal suo sentimento senza lesione dell'onore e della coscienza ». 1 parlamenti in Francia furono aboliti dall'Assemblea Costituente, perché erano la roccaforte dell'aristocrazia e si erano dimostrati sotto il Regno di Luigi XV e di Luigi XVI contrari ad ogni tentativo di riforma negli ordinamenti dello Stato. L'abolizione rispondeva anche alla teoria, allora considerata un domma, della divisione dei poteri, del quale il controllo sugli atti del potere esecutivo appariva una negazione. La evoluzione posteriore del diritto pubblico in Europa ha avuto ragione della concezione meccanica, allora dominante, di quella teoria. Negli Stati Sardi l'istituto della interinazione fu ripristinato dopo la occupazione francese e durò anche dopo la introduzione del regime costituzionale.

[3] *Espri de lois* Vol I LXI cap IV

esecuzione o principio di esecuzione. Oggetto invece di sindacato da parte della Corte è l'atto prima della sua esecuzione, della quale anzi quel sindacato è condizione indispensabile. In ogni caso il sindacato parlamentare non ha quell'aderenza immediata all'atto, che è invece mezzo necessario al controllo della Corte, diretto, come questo è, ad accertare se l'atto sia o no conforme a diritto. Il controllo della Corte si esaurisce nell'àmbito e per gli effetti conseguenziali di quest'accertamento, mentre il sindacato parlamentare si propone scopi che trascendono questi effetti, perché volto principalmente ad investire l'azione politica del singolo ministro o del governo, che è poi lo scopo preminente caratteristico di quel sindacato.
Sindacato prettamente giuridico sugli atti della pubblica amministrazione è quello giurisdizionale dell'autorità giudiziaria, nei limiti e per gli effetti che sono predisposti dalla legge del 1865, 20 marzo all. E, sull'abolizione del contenzioso amministrativo) e degli organi della giustizia amministrativa, nonché di talune giurisdizioni speciali, delle quali è superfluo qui ricordare il nome e la natura. Anche il sindacato della Corte dei conti è prettamente e rigorosamente giuridico, ma profondi sono ì tratti caratteristici che lo differenziano dalle altre specie di sindacato giuridico .
Siccome il sindacato giurisdizionale mira alla reintegrazione, secondo la duplice fondamentale ripartizione delle competenze degli organi che lo compiono, di un diritto subbiettivo o di un interesse legittimo che abbia subito una lesione, esso è sempre eccitato dall'azione del singolo soggetto portatore di quel diritto o di quell'interesse legittimo; quindi è necessariamente incerto ed eventuale. Segnando la domanda del singolo l'oggetto e i limiti del sindacato, il raffronto fra l'atto amministrativo e la legge — che è il contenuto di ogni controllo giuridico — incide nel punto d'incontro dell'atto con il diritto o l'interesse individuale, Oltre e all'infuori di questo punto-limite non va l'indagine dell'organo giurisdizionale; non si estende agli altri effetti o rapporti giuridici che l'atto amministrativo eventualmente generi, o che non attentino alla norma di diritto obbiettivo che direttamente o indirettamente protegge il diritto subbiettivo individuale.
I1 controllo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del governo è predisposto per la tutela dell'interesse pubblico, cioè dello Stato; perciò è strumento di conservazione dell'ordine giuridico in sè e per sè, indipendentemente dai rapporti che esso produca nell'interesse del cittadino, considerato *uti singulus*. Esso non è eccitato dalla iniziativa di quest'ultimo, ma dal solo fatto che l'atto del potere esecutivo sia formato e in quanto sia formato; quindi non è incerto, eventuale, individualizzato, come il sindacato giurisdizionale; ma certo, costante, generale per tutti gli atti. Il sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria o degli organi della giustizia amministrativa si applica sull'atto amministrativo che abbia già avuto esecuzione o che, comunque, sia idoneo ad averla; ad ogni modo interviene dopo che l'atto amministrativo è perfetto e reso esecutivo. Il controllo della Corte dei conti invece interviene quando l'atto amministrativo non è perfetto (secondo l'opinione di alcuni autori), in ogni caso, quando non è esecutorio; chè esso serve appunto a fargli conseguire tale esecutorietà, e questa l'atto consegue se e in quanto la Corte ne accerti e ne dichiari (visto e registrazione) la conformità al diritto obbiettivo, che è condizione della sua idoneità a produrre effetti nell'ordine dei fatti reali.
Per condensare in una proposizione riassuntiva le note differenziali sin qui enunciate fra il sindacato degli organi giurisdizionali e quello della Corte dei conti, diremo: il primo è preposto alla tutela della legge, se e in quanto essa sia violata nella sfera del diritto subbiettivo individuale; la Corte dei conti è preposta alla tutela della legge, in sé e per sé, assunta nella integrale sfera della sua efficacia, sempre in vista della protezione dell'interesse dello Stato e della collettività. Il primo segue alla violazione della legge ed è quindi repressivo; il secondo, invece, tende a impedirla; quindi è preventivo, e interviene in un momento anteriore. a quello in cui potrebbe avverarsi tale violazione.

## 3. IL CONTROLLO DI LEGITTIMITA' E LO STATO DI DIRITTO

In questa tutela automatica del diritto obbiettivo è il segno del grado di ulteriore sviluppo che il controllo di legittimità della Corte dei conti occupa nel sistema delle garanzie che assicurano la legalità degli atti del potere esecutivo nello Stato moderno, che & Stato di diritto. Il sistema dello «Stato di diritto», si propone. l'attuazione del diritto in ogni campo dell'attività di governo. Lo

sviluppo moderno della civiltà e in pari tempo della coscienza giuridica tende a stabilire sempre più distintamente la massima che «tutto ciò che il potere esecutivo fa deve essere specificatamente stabilito dalla legge». Ora questo scopo non si raggiunge appieno per via soltanto della protezione del cittadino, La vecchia scuola tedesca riteneva che «condizione essenziale dello Stato giuridico è di sottoporre l'attività amministrativa dello Stato ad una giurisdizione»[4]. A questo medesimo principio fu ispirata la istituzione in Italia degli organi denominati della «giustizia amministrativa», che sottopose a sindacato, appunto giurisdizionale, gli atti della pubblica amministrazione che tocchino l'interesse del singolo, il quale, in relazione ad essi, non sia protetto direttamente da una norma giuridica, ma pure abbia in questa una protezione indiretta, occasionale. Ma, se l'attuazione dell'ordine giuridico nello Stato fosse limitata alla protezione del diritto o dell'interesse individuale, sarebbe monca, e lascerebbe aperta la via all'arbitrio ed alla illegalità in una grande parte, certo la maggiore, dell'attività di governo, quella normativa che intende a creare e disciplinare la organizzazione e il funzionamento dei pubblici servizi. In questa amplissima sfera dell'azione amministrativa è pur necessario, nella universale concezione e nella prassi dello Stato di diritto, un controllo di legittimità Diritto è quello del cittadino di non subire torto dagli organi dello stato ma diritto ancora è del cittadino e, aggiungasi, della collettività, che tali organi siano ordinati ed operino, per regola costante, inderogabile della loro condotta in guisa che la legge non subisca offesa nella lettera suo comando e nei fini cui essa predispose la funzione di quegli organi.

I1 controllo di legittimità della Corte dei conti soddisfa, esso solo, questa fondamentale esigenza dello Stato moderno, tanto più se retto a forma repubblicana. Repubblica, è stato detto, è «sovranità della legge» sovranità sui cittadini e sugli organi dello Stato, e di questi, specialmente, su quello primario, che detiene nelle mani 1a somma delle funzioni esecutive: il governo. Il quale, appunto perché fornito della maggiore ampiezza ed intensità di potere discrezionale, può essere indotto ad abusarne; donde la necessità di un freno. Questo freno, se soltanto politico, come quello del sindacato parlamentare, o se giuridico, eventuale, però discontinuo, come quello giurisdizionale, non è interamente efficace; comunque, non occupa tutta la portata possibile della funzione governativa. All'uopo riesce appropriato il controllo di legittimità della Corte dei conti, che risulta, così, costituzionalmente necessario ed insostituibile. Non può essere nemmeno sostituito, come si è detto, dai controlli che esercitano i corpi consultivi, dando pareri sugli atti della pubblica amministrazione durante la loro formazione. Prima di tutto la funzione consultiva non viene esercitata su tutti gli atti della pubblica amministrazione. Nella massa di questi solo per una piccola minoranza il parere è obbligatorio; per tutti gli altri è facoltà del governo il richiederlo. E, dei primi, ancora per una piccola minoranza il parere vincola la sua libera facoltà discrezionale. In ogni caso fra la emissione del parere e la manifestazione ultima definitiva della volontà del governo (ministro o consiglio dei ministri), che conclude l'iter formativo dell'atto, esiste un intervallo, che è o può essere coperto da atti anch'essi preparatori, talora, forse, decisivi per il perfezionamento dell'atto medesimo, e che sono sottratti all'esame di corpi consultivi. Esiste dunque nell'attività della pubblica amministrazione un larghissimo margine nel quale o non interviene o interviene senza la certezza di una preventiva efficacia vincolatrice il controllo esercitato da organi consultivi. Questo margine è coperto dal controllo della Corte dei conti, che è generale, obbligatorio per tutti gli atti del potere esecutivo, salvo limitatissime eccezioni. Ma, a parte ciò, una differenza sostanziale distingue il controllo della Corte da quello degli organi consultivi, ed è che il primo ha una sanzione che incide in via risolutiva sulla potestà del governo e sugli effetti dell'atto da lui emanato.

Questa sanzione non ha, invece, il parere degli organi consultivi.

Il rifiuto di registrazione, che è la sanzione negativa del controllo della Corte, mette nel nulla il decreto emanato dal Capo dello Stato, se il governo non risolve che esso debba avere corso non ostante il rifiuto della Corte, onde questa proceda alla registrazione con riserva (T. U. 1934, art. 25: per i mandati di pagamento, in massima, il rifiuto di registrazione & assoluto). Ma siamo qui in

[4] G. Barur, Lo Stato secondo il diritto, trad. it nella Biblioteca di scienze politiche ecc., Vol. VII, Cap. IIL

presenza di un atto politico che impegna la responsabilità del governo dinanzi alla rappresentanza nazionale, appunto perché adottato in contrasto con la deliberazione della Corte, che ha accertato la illegittimità dell'atto. Questa evasione del governo dalla normalità e la sua decisione di affrontare la responsabilità politica, che tale iniziativa di eccezione comporta, sono la dimostrazione più probante della funzione di freno, di limite al potere esecutivo, che il controllo di legittimità della Corte compie: limite di sua natura organica invalicabile sul terreno giuridico, e che perciò realizza una delle supreme garanzie dell'ordine costituzionale[5].

## II IL CONTROLLO FINANZIARIO

### 1. IL CONRTROLLO FINANZIARIO QUALE GARAZIA COBSTITUZIONALE

Il controllo di legittimità della Corte si applica su tutte le manifestazioni dell'attività del potere esecutivo che si esprimano attraverso la forma giuridica di un decreto presidenziale (prima reale), qualunque ne sia il contenuto. Il controllo finanziario (il nostro legislatore lo chiama, con termine che egli ritiene più italiano, riscontro) si applica su tutti gli atti amministrativi che abbiano contenuto o conseguenze finanziarie, siano emessi sotto forma di decreti presidenziali o di decreti ministeriali.

Il controllo preventivo[6] o successivo[7]

Il controllo preventivo è, come quello di legittimità, diretto ad accertare la conformità dell'atto finanziario alla legge (quella del bilancio ed ogni altra), cosi come il controllo di legittimità sugli atti di contenuto non finanziario, con conseguenze e sanzioni, per taluni atti, più risolutive di quelle cui dà luogo il controllo finanziario, per es., per i titoli di spesa, dei quali il rifiuto di registrazione produce l'annullamento, nella maggior parte dei casi (T.U. 1934, art 25) Il controllo finanziario è quello che più incide in profondità e in estensione nell'azione amministrativa, segnatamente nella erogazione delle spese. Si spiega perciò che sia in esso più operante quel contrasto fra organo controllante e organo controllato, che è stigmate fatale di ogni specie di controllo. Infatti sul controllo preventivo di

---

[5] Lo stesso ordine di considerazioni svolte nel testo vale anche per confutare l'altra tesi avanzata in questi ultimi tempi che assegna pari efficacia costituzionale al visto apposto dal Guardasigilli ai decreti, prima reali ora presidenziali. Scrive in proposito il Prof. ERNESTO ORREI "Il governo della legge e la Corte dei conti" articolo in Giornale del Mattino, 23 gennaio 1946, n. 19) «Che cosa dire poi dell'opinione, secondo la quale ben si potrebbe sopprimere il controllo preventivo di legittimità sui decreti reali da parte della Corte dei conti per essere a tale scopo validamente bastevole il « Visto » che il ministro guardasigilli vi appone per disposizione della legge? Oltreché per la disposizione letterale della legge relativa alla natura e al fine di tale «Visto», come nella legge 23 giugno 1854, 1. 1731 24 settembre 1031, numero 1256, anche per quanto è chiaramente rilevato nella Relazione del ministro Rattazzi al Parlamento subalpino in relazione al progetto legislativo, divenuto poi la menzionata legge del 1854, il predetto « Visto », apposto dal ministro guardasigilli nei decreti reali, è rivolto al fine di assicurarsi la regolare rispondenza del contenuto giuridico nella dizione dell'atto e ha un particolare riguardo formale nei rispetti della inserzione e pubblicazione dei decreti medesimi nella Raccolta ufficiale. Peraltro, il fatto che è lo stesso ministro guardasigilli, cui spetta, dopo aver apposto il « Visto » nei decreti reali, anche nel caso che sia intervenuta in proposito una decisione del primo ministro {indubbiamente d'ordine interno dell'attività ministeriale) a norma dell'art. 6 del citato T.U., inviare i decreti medesimi alla Corte dei conti per la registrazione, cioè per l'esercizio del controllo costituzionale da parte della stessa Corte, mentre caratterizza la ragion d'essere del « Visto » del ministro guardasigilli, ne mostra la differenza, come valore e fine, nei confronti del controllo costituzionale assegnato alla Corte dei conti. Non debbono quindi confondersi funzioni, che per la loro natura attengono all'Esecutivo, con funzioni di carattere parlamentare e attinenti a rapporti istituzionali fra il Legislativo e lo stesso Esecutivo »

[6] approvazione dei contratti di importo superiore a lire 26.000, secondo il T.U. 1934 (art. 18) e le autorizzazioni di spese per la somma eccedente le 10.000 lire, quando l'autorizzazione non è contemporanea alla emissione dell'ordine di pagamento; b) gli atti di nomina, promozione e cessazione dal servizio degli impiegati ed agenti dello Stato, nonchè gli atti con i quali si conferiscono stipendi ed altri assegni continuativi a carico dello Stato; ¢) i decreti di liquidazione definitiva delle pensioni, assegni, ecc.; d) i titoli di spesa; e). gli atti di approvazione, riduzione, trasporto e cancellazione delle cauzioni, ecc.

[7] Sono soggetti, fra i maggiori atti, al controllo successivo: a) il rendiconto generale dello Stato; b) i rendiconti dei funzionari, così detti delegati, a favore dei quali furono emessi ordini di accreditamento; e i rendiconti amministrativi individuali, ecc.

cui sono oggetto i titoli di spesa (mandati diretti, ordini di accreditamento) si appuntano maggiormente gli strali della critica sino al punto che se ne richiede addirittura la soppressione. . Conviene su questo argomento, più che su ogni altro che interessi il nostro Istituto, conservare la maggiore obbiettività e insieme la maggiore larghezza e profondità di giudizio: dico profondità, perché in nessun altro campo del diritto pubblico quanto in quello del diritto finanziario è pregiudizievole ad una conoscenza esatta degli istituti la superficialità delle idee e delle nozioni; e questo è purtroppo il vizio delle critiche che si muovono al controllo preventivo della Corte dei conti. Bisogna soprattutto evitare di mescolare agli elementi sostanziali che debbono formare il nostro giudizio opinioni basate su luoghi comuni, o su ricordi aneddotici, non di rado personali. Il controllo finanziario della Corte dei conti va considerato non come un semplice momento dell'azione amministrativa, come una specie della categoria generale dei controlli amministrativi, ma in funzione della tutela dell'ordine costituzionale, del quale esso è uno dei fattori più vitali e più delicati. i a1 controllo finanziario della Corte si differenzia da quello di legittimità unicamente per la materia. Per il fine, per il procedimento attraverso il quale si compie, non se ne distacca, L'uno e l'altro rientrano nel concetto unitario di sindacato sugli atti del potere esecutivo, per lo scopo, esposto nelle pagine precedenti, di assicurarne la legalità, Storicamente anzi il controllo finanziario precede quello di legittimità, il quale dunque può considerarsi uno sviluppo in estensione del profilo, il che conferma il maggior pregio del sistema italiano in confronto delle altre legislazioni costituzionali. 1 controllo finanziario della Corte mira ad accertare se il governo nella erogazione delle spese si è mantenuto nei limiti dei poteri conferitigli dalla legge del bilancio, che infatti viene definita una legge di autorizzazione. Questa è la nozione che comunemente si dà di tale controllo.

Ma essa è forse incompleta; e ne esce un po' diminuito 1'apprezzamento che si deve fare della importanza dei suoi effetti; come d'altra parte risulta impari alla reale importanza della funzione fondamentale che la legge del bilancio compie nella attività amministrativa e finanziaria, giuridica e politica dello Stato, la definizione, che di quella legge si dà, di legge di autorizzazione. Questa definizione coglie soltanto il rapporto formale di ripartizione fra la competenza del potere legislativo € quella del potere esecutivo nello svolgimento dell'attività finanziaria dello Stato (considerata nell'intero ciclo dei fenomeni che la compongono, entrata e spesa). Non abbraccia però l'ampia portata degli effetti della legge del bilancio. Questa, nel suo contenuto materiale, è invece una legge di organizzazione, la maggiore fra le leggi di organizzazione. Essa ¢ la fonte giuridica dell'azione che lo Stato svolgerà nell'anno finanziario, nella integrale sua estensione, ed è anche regola della vita economica e sociale della nazione.

Nella realtà dell'azione amministrativa gli atti. del potere esecutivo che non abbiano contenuto finanziario rappresentano la minoranza. Questo da un lato. Dall'altro lato termine di raffronto del controllo finanziario non è solamente la legge del bilancio, ma pure il diritto obbiettivo esistente, non escluso quello che disciplina i rapporti di diritto privato; nel che si rivela ancora una volta il carattere unitario del controllo affidato alla Corte dei conti.

I1 controllo finanziario è primaria condizione di vita dello Stato, qualunque ne sia la forma di governo, poiché è una azienda economica — e lo Stato è un'azienda economica, una gigantesca azienda economica —non si regge senza che siano innanzi tutto assicurati l'acquisto e la conservazione dei beni che ne formano il patrimonio. Perciò la ove sorge un organismo, anche embrionale, di Stato, nella storia, vediamo sorgere in pari tempo istituti di controllo sulla gestione dei beni pubblici e applicarsi sanzioni spesso rigorose di responsabilità contro i cattivi o gli infedeli gestori di essi. Ed & assai istruttivo il fatto che perfino le Monarchie assolute, sciolte da qualsiasi freno, abbiano avvertito il bisogno di assoggettare a sindacato l'amministrazione della loro finanza: sindacato informe, sia pure, che si svolgeva nell'interno dell'amministrazione, senza la partecipazione dei sudditi (questa fu invece, com'è noto, la origine storica e la base strutturale dello Stato costituzionale), ma che non per questo era meno il segno di una esigenza intrinseca dell'organismo amministrativo, più che la espressione di una volontaria iniziativa del Principe. Nello Stato contemporaneo il controllo sulla gestione della pubblica finanza assurge al grado e al prestigio di una garanzia costituzionale, perché la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio della

imposizione tributaria, cioè sul prelievo coattivo dalla ricchezza privata, e quindi sulla limitazione, sul sacrificio della libertà economica del cittadino, che pertanto va protetta contro incapacità o errori o abusi del governo. La reciproca della entrata tributaria è la spesa pubblica: perciò la legittimità della prima ha il suo fondamento nella legalità della seconda. Questo inscindibile rapporto d'interdipendenza dei due fenomeni fondamentali dell'economia finanziaria moderna genera incoercibile la necessita costituzionale del controllo finanziario. La quale acquista, se possibile, maggiore evidenza in una democrazia, poiché qui tutti i ceti del popolo, forse in maggior grado i più umili (per la più estesa applicazione della imposizione sui consumi, e pel carattere tributario che vanno assumendo i prezzi dei servizi pubblici diretti a soddisfare bisogni elementari popolari), contribuiscono alla formazione della finanza statale; e pertanto una retta e proficua gestione di essa è divenuta una esigenza generale, inderogabile e premente della collettività nazionale. Democrazia è imperio della legge. Può aggiungersi, per scolpire in una formula una verità che l'esperienza insegna e che, in ogni modo, la nostra sensibilità politica, il nostro istinto di solidarietà sociale lasciano intuire, che democrazia è anche imperio della buona regola finanziaria.

Questo è il compito che nella dinamica costituzionale dello Stato assolve il controllo finanziario, considerato nell'ampiezza della sua estensione, in tutte le sue forme. Di esso va però considerato, quanto al suo immediato rendimento in relazione alla integrità del pubblico erario, quello che si esercita in via preventiva sulle spese e in genere sulla gestione del bilancio.

## 2. IL CONTROLLO PREVENTIVO DELLA CORTE DEI CONTI SULLE SPESE

### A) *Sulla scarsa efficacia del controllo consuntivo*

In sede di controllo sul rendiconto generale dello Stato — la più importante delle sue funzioni di controllo consuntivo — la Corte dei conti mediante la verificazione, esercita la sua opera di revisione sull'insieme e sui singoli elementi della gestione del bilancio, anche se al momento della loro esecuzione non sono stati soggetti a riscontro di sorta; mediante la parificazione, imprime con la sua autorità di organo supremo del controllo finanziario dello Stato il suggello di certezza contabile e giuridica alla gestione compiuta dal governo nell'anno finanziario decorso: presupposto indispensabile alla funzione del Parlamento che approva il rendiconto e, approvandolo, lo rende «intangibile ». È evidente pertanto il carattere costituzionale del controllo della Corte sul conto consuntivo; la sua funzione sussidia, accompagna, integra quella del Parlamento. La Corte esercita poi il suo controllo consuntivo sugli atti e sulle gestioni finanziarie, già compiute, dei singoli agenti.

Tanto il primo quanto il secondo controllo traggono ragione e norma dal principio di responsabilità, che, come è la linfa vitale della condotta morale di ogni uomo, cosi è la fonte ultima dei doveri dei pubblici funzionari, e in genere di ogni uomo che amministri la cosa pubblica. Il controllo sul rendiconto generale può dar luogo a sanzioni soltanto politiche, che solo il Parlamento può irrogare." Il controllo sulle gestioni dei singoli agenti si conclude sempre con un pronunziato, che o libera l'agente da ogni responsabilità, o dispone contro di lui, se accertato responsabile, sanzioni di natura patrimoniale, a parte le altre eventuali, disciplinari o penali, cui egli vada soggetto. Orbene, se in questo solo 4mbito, per quanto vasto e importante, dovesse rimanere il sindacato della Corte, i suoi effetti riuscirebbero impari a soddisfare quella che è la esigenza fondamentale, assorbente di un retto ed avveduto governo del pubblico denaro: l'impiego di questo per il finanziamento dei servizi pubblici, senza veruna dispersione. Il controllo consuntive interviene quando la spesa è stata già ordinata, liquidata e pagata, quando cioè il denaro dello Stato è uscito alle sue casse ed è stato trasferito al terzo; ed ognuno intende che, quali che ne siano le sanzioni, non potrà distruggere, naturalmente, il fatto compiuto. Difficilmente potrà far rientrare nelle casse dello Stato il denaro che illegittimamente ne sia uscito, nella stessa misura in cui ne è avvenuta la evasione: i dati di statistica finanziaria non sono incoraggianti circa la frequenza e il volume dei recuperi di somme illegittimamente pagate dalla pubblica amministrazione.

La *restauratio aerarii* avviene sempre, quando avviene, attraverso faticose, lunghe procedure, e d'altra parte, anche quando esse- si concludono con pronunzia di condanne pecuniarie, queste non di rado rimangono lettera morta per la impossibilita di eseguirle sul patrimonio del colpevole, che o non esiste o è insufficiente. Ma ciò che interessa alla integrità della pubblica finanza e di riflesso costituisce legittima imperiosa aspettativa dei contribuenti (ora tutti i cittadini sono contribuenti) non è tanto la persecuzione del reo, quanto che il reato non abbia luogo. Interessa cioè impedire la dispersione illecita delle pubbliche entrate o l'erogazione di esse per fini diversi da quelli che ne giustificano la riscossione, che & in sostanza anch'essa dispersione. E questa è tutela preventiva del pubblico denaro, che si attua mercé il controllo, appunto preventivo, della Corte dei conti che oppone una barriera invalicabile alla evasione dalle giuste regole finanziarie da parte dei gestori delle pubbliche entrate. Tutela che non ha soltanto effetti giuridici, in quanto tende a conseguire la conformità degli atti finanziari alla norma giuridica, ma, come ¢ evidente, anche effetti economici, perché «l'evitare spese mal fatte, illegali, non necessarie, è la prima economia dello Stato »[8].

B) *Tardività del controllo consuntivo*

Il controllo consuntivo interviene *post factum*, e a distanza, quasi sempre lunga, dall'evento; in ciò è la ragione della sua scarsa attitudine a preservare l'erario da dispersione, volontaria o involontaria, di fondi nella esecuzione delle spese[9].

Senza parlare del ritardo nell'esame e nell'approvazione dei rendiconto generale da parte del Parlamento, occorre dire più particolarmente dell'esame dei rendiconti e delle contabilità varie degli agenti contabili, perché quivi è più palese il contrasto fra la efficacia del controllo preventivo, che impedisce la perdita di denaro, e la inefficacia del controllo successivo che accerta la perdita già avvenuta, e a distanza di anni da' quando questa è avvenuta. Qui è bene far parlare i fatti e le cifre.

La legge 3 aprile 1933, n. 255, di riforma alla. Corte dei conti, allo scopo di eliminare l'arretrato esistente in materia di riscontro consuntivo e di contenzioso contabile alla data dei 25 aprile 1933, provvide ad affidare ad un consigliere coadiuvato da primi referendari o referendari il riscontro di tutti i rendiconti amministrativi e delle contabilità di qualunque specie riferentisi alle gestioni a tutto l'esercizio 1932-33, e di tutte le contabilità delle gestioni per profughi e danni di guerra (art. 21: Testo Unico 1934 art. 81 e 82). Istituì poi una sezione speciale del contenzioso per giudicare: a) sui conti giudiziali già pervenuti alla Corte e sui quali alla-data del 25 aprile 1933 non fosse stata emessa pronunzia definitiva e su quelli non ancora pervenuti per le gestioni a tutto l'esercizio 1932-33; b) sui giudizi di responsabilità relativi a denunzie anteriori al 26 giugno 1933 (Legge 1933, art. 21; T.U. 1934, art. 83)

L'assolvimento dei compiti dell'ufficio di riscontro e della sezione giurisdizionale speciale creata tredici anni fa non ¢ esaurito: la loro funzione dura tuttora. Non soltanto, ma dopo il 1933 si è formato pure un nuovo arretrato. Al 30 giugno 1942 gli ordini di accreditamento rimasti da giustificare per gli esercizi dal 1933-34 in poi raggiungevano la somma di lire 7 miliardi e 135 milioni circa; gli ordini di accreditamento da rivedere per l'esercizio 1941-42 superano i 52 miliardi e mezzo, e si tratta di lire non ancora svalutate.

Ho indicato dati che si riferiscono ad esercizi pei quali essi sono completi. Per gli esercizi successivi non ancora sono acquisiti dati completi ed esatti per i noti eventi bellici (come si sa, non ancora sono stati compilati e quindi mandati all'esame della Corte i rendiconti generali dell'esercizio 1942-43 e successivi). Basti dire soltanto questo: che i rendiconti giacenti presso la Corte al 31 dicembre 1945 erano 116.084, e le contabilità varie 67.883, e che le spese da rivedere salgono alla

[8] L. LUZZATI, Sul riscontro e sulla economia delle spese, in Corriere della Sera, 8 luglio 1921, p.62

[9] Perciò un autore inglese lo chiama inefficace (G. FINDLAY SHIRRAS, Science of Public Finance, London 1936, Vol. II, p. 1023). Il nostro Luzzati va più in là: lo ritiene addirittura inutile (Sull'urgenza di vietare nell'ordine costituzionale pel controllo della Finanza in Riv. di Dir. Pubbl. t914, I, p. 321)..

cifra di circa 200 miliardi, la più gran parte, di lire non ancora svalutate. Ricorderò ancora che innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato, istituita con legge 16 marzo 1921, n. 200, il Presidente della Corte dei conti del tempo nella seduta del 3 luglio 1921 ebbe a dichiarare che quando prese possesso della carica (16 settembre 1919) aveva trovato che il numero delle pratiche arretrate (rendiconti, contabilita varie, ecc.) ascendeva a 703.313. Questo enorme cumulo di conti era costituito da titoli di spese dipendenti dalla precedente guerra (la prima mondiale). E facile supporre quale sarà il cumulo degli arretrati ora, dopo la seconda guerra mondiale, che è costata tanto di più della prima. A parte ciò, e se pur si vuol tener conto del carattere straordinario di eventi che ne hanno determinato il fortissimo aumento, è certo che il formarsi di arretrati, nell'esercizio del controllo successivo sulle spese, è un fatto costante e continuo, comune del resto anche ad altri paesi.

Il male è insomma endemico, forse connaturato con il carattere stesso del controllo postumo, e non mette conto qui suggerirne i rimedi, come non sarà certo la Costituente a ritenersi competente a farne oggetto di sue deliberazioni. Sarà ancora utile, come semplice indizio di quanto sia più proficua l'azione del controllo preventivo al confronto di quello consuntivo, dire che soltanto nei primi sei mesi di questo anno i recuperi effettuati dagli uffici di controllo della Corte in sede preventiva sono stati di lire 95.154.679,72; mentre quelli in sede consuntiva sono stati di lire 490.503,59, nella proporzione di poco più del *cinque per cento* rispetto ai primi.

Di fronte a questa realtà, perfino il concepire la possibilità non dico di abolire ma di attenuare soltanto il controllo preventivo sulle spese da parte della Corte dei conti è un assurdo pericolosissimo.

*C) Tendenza del legislatore di tutti gli Stati a rafforzare il controllo preventivo*

Se noi osassimo tanto ci porremmo contro le nostre tradizioni, annulleremmo un nostro primato, e ci porremmo per di più contro una tendenza fortemente operante nel diritto finanziario moderno. Ho detto nostro «primato», e non a torto. i competenti stranieri «invidiano» (la parola non è mia) il nostro sistema di contabilità e di controllo del bilancio: che viene chiamato per antonomasia, appunto, «sistema italiano», ed assunto come tipo di organico ed efficiente controllo preventivo sulle spese.

La legge del 1862 sopravanzò di molto i termini nei quali il modello belga (legge del 1846), cui essa si era ispirata, aveva inquadrato il controllo della Corte sulle spese. In proposito è grandemente significativo il fatto che nella discussione sul progetto, che poi divenne la legge del '62, discussione lunga e ponderata (il progetto fra Camera dei deputati e Senato ebbe tre edizioni), non una sola voce sorse contraria al controllo preventivo sulle spese: tanto ne era presente alla coscienza di tutti la necessita indiscussa e indiscutibile. E sì che quei legislatori avevano dinanzi alla mente anche il modello francese[10] (La Corte dei conti della vicina Repubblica, ha, come è noto, soltanto. controllo postumo). La preferenza data senza esitazione al tipo belga dimostra ancora meglio la forza del convincimento unanime che indusse' il legislatore italiano a costruire il sistema dei controlli istituzionali della nostra Corte sul presupposto della maggiore efficacia del controllo preventivo rispetto a quello consuntivo, per cui anzi il primo uscì rafforzato dalle sue deliberazioni.

Quattro anni dopo, per energico impulso del Gladstone, la Camera dei Comuni inglese approvava il divenuto poi l'*Exchequer and Audit Department Act*, 1866, che indubbiamente nella storia degli ordinamenti contabili di uno Stato costituzionale rappresenta un grado di organico perfezionamento. Quella legge, posteriormente più volte integrata, creò, traendolo peraltro da elementi in parte già operanti nell''ordinamento finanziario inglese, un nuovo organo di controllo, il Comptroller and Auditor General (Controllore e Revisore generale). La istituzione del nuovo ufficio fu, come tutte le istituzioni inglesi, non l'attuazione di un piano teorico, ma il frutto di esperienze accumulate per lo

[10] V. relazione dell'on. MARTINGLLY alla Camera dei deputati, presentata nella seduta dei 17 marzo 1862 (Atti del Parlamento it. Sessione 1861-62, documento n. 120-c), riprodotta nel volume La Corte dei conti nel suo cinquantenario, Roma, 1912; p. 92 e segg.

spazio di più anni: esperienze pure di errori e di abusi. Perciò appunto può considerarsi la espressione di esigenze emergenti dalla vita vissuta del più antico Stato retto a sistema costituzionale e in pari tempo dal bisogno, universalmente avvertito, delle classi politiche di assicurare alla gestione del pubblico denaro maggiore regolarità possibile

Sarebbe forse errore porre sullo stesso piano la nostra Corte dei conti è-il Comptroller and Auditor General. Questi ha anche funzioni, che noi diremmo di amministrazione attiva, quale per esempio quella di aprire crediti alla Treasury sui conti-dello Scacchiere presso le Banche d'Inghilterra e d'Irlanda. Tuttavia è per approssimazione un istituto similare al nostro. Ad ogni modo è certo che egli ha un severo controllo sugli impegni di spese e in genere sulla esecuzione del bilancio in via preventiva: controllo non contabile soltanto, ma anche e soprattutto legale nel più lato senso della parola sino al punto che il Comptroller and Auditor General è ora considerato in Inghilterra il guardiano non dell'erario soltanto, ma pure della Costituzione britannica[11]

Altamente istruttivo nel senso di riprovare la tendenza delle. legislazioni moderne a istituire, dove manca, a rafforzare, dove esiste, il controllo preventive è il precedente che porgono gli Stati uniti d'America

Con la riforma della legge 10 giugno 1921 (Budget and Account Act), che porta un rinnovamento integrale nel diritto del bilancio e nella contabilità di Stato della Repubblica federale, il controllo sulla gestione finanziaria, che prima era soltanto consuntivo e rimaneva nell'interno dell'amministrazione, passa ad un organo indipendente, il General Account Office (Generale Ufficio di revisione) sotto gli ordini e la direzione di un Controllore Generale ( Comptroller General of the United States). Al nuovo ufficio la legge del 1921 affidava il controllo preventivo sulle spese, che però non è continuo. Gli organi amministrativi possono interpellare il Comptroller General circa la giusta applicazione, noi diremmo, imputazione, di determinata spesa, che devono erogare, allo stanziamento di bilancio che si ritiene riguardare quella spesa. Se il Comptroller General giudica che lo stanziamento non può essere utilizzato per quella spesa, rifiuta l'impiego con una sua decisione: avverso questa l'organo amministrativo può reclamare al Congresso a cui spetta la parola definitiva.

È questo un controllo soltanto non continuo, ma nemmeno obbligatorio, perché eccitato volontariamente dall'organo esecutivo del bilancio. Appena sei anni dopo la legge del 1921 una nuova riforma è stata introdotta, preconizzata dal Controllore Generale. Il controllo preventivo viene ora esercitato come regola generale e obbligatoria sugli ordini di spesa. Da notarsi che il General Accounting Office, e propriamente di esso l'Audit Division (Divisione del riscontro), esamina preventivamente, per accertarne la legalità, tutti i progetti di contratto, così come fa la nostra Corte dei conti; della quale infatti il General Account Office può dirsi un istituto similare.

Ma il sintomo più espressivo, per via del contrasto, della tendenza generale al controllo preventivo sulla gestione della finanza pubblica ritrovasi nella odierna legislazione francese. La Francia è stata sempre restia a sottomettere a sindacato preventivo la esecuzione del bilancio, tanto meno da parte di organi estranei all'amministrazione. Tuttavia questa resistenza a mutare gli schemi della contabilità pubblica mostra segni di flessione che si accentuano progressivamente. Già la *loi de finances* del 1911 aveva creato presso i diversi ministeri un così detto *corps du contréle financier*, incaricato di seguire l'esecuzione del bilancio e di segnalarne gli errori e gli abusi. Una riforma molto più importante introdusse, dopo, la legge 10 agosto 1922, che istituito presso ogni ministero, affidandolo a funzionari scelti esclusivamente nei quadri dell'amministrazione finanziaria e dipendenti direttamente dal ministro delle finanze, il controllo sugli impegni di spese (contròle des dépenses engagées). Nessun mandato diretto o di delegazione (il nostro ordine di accreditamento) può presentarsi alla firma del ministro senza che il controllore ne abbia constatata, apponendovi il suo visto, la rispondenza ad un impegno già da lui consentito o a uno stato di previsione di cui egli abbia preso carico nelle sue scritture. Il rifiuto del visto del controllore può essere superato soltanto dall'intervento del Ministro. Un altro passo innanzi è stato fatto dal decreto 30 ottobre 1935, che ha istituito presso ogni ministero

[11] W. IVORY JHENNING, *Parlamient*, Cambridge, 1939, p.321

un comitato, del quale fanno parte anche magistrati della Cour des comptes, con ampio potere di revisione di « toutes les opérations administratives tant de I'administration centrale que des services extéricurs », e con obbligo di riferire alla Cour de comptes stessa. Il controllo preventivo rimane ancora nell'interno dell'amministrazione; ma non è meno per questo il segno di una tendenza generale che si accentua anche in Francia verso l'adozione del sistema italiano, cui peraltro ivi mostrano la loro preferenza eminenti scrittori di finanza, quali Stourm, LEROY, BEAULIEU, ALLIX..

Pure il Belgio con la sua legge del 20 luglio 1923 ha istituito un controllo preventivo sugli impegni di spese, che prima non aveva, affidandolo a funzionari scelti nell'interno dell'amministrazione. Negli altri Stati minori il controllo sulle spese è quasi dovunque preventivo[12]. I1 fatto è che più l'azione dello Stato si arricchisce di nuove funzioni e in conseguenza aumenta il bisogno di mezzi finanziari, e più si afferma la esigenza di controlli. Questa fu un fenomeno evidente e generale dopo la prima guerra mondiale. « *Les Etats vaincus, comme aussi les Etats vainqueurs de la «guerre, les pays neutres eux-mémes ont vu accroître démesurement «leurs budgets. Le fléau de la guerre mondiale à eu pour conséquence «ineluctable l'accroissement des impéts, lequel a entrainé une contro- « partie logique, I'accroissement du contréle. L'élevation des charges «fiscales a obligé les pouvoirs publics a rassurer les contribuables par «la garantie, j'allais dire l'amorce d'un contréle plus étroit de 'emploi «de la contribution ».. « Depuis la guerre s'affirme de toutes partes, dans toutes les nations, «le désir, la necessité méme de resserrer les liens du contréle...* » Così scriveva V. DE Marck[13] (2} delle conseguenze della prima guerra mondiale nei riflessi del rafforzamento del controllo finanziario Che cosa dovrà dirsi ora dopo la seconda guerra mondiale, che ha fatto ascendere a cifre astronomiche le spese degli Stati c, in dipendenza, gli oneri tributari e i debiti pubblici?

D) *L'insostituibilità del controllo preventivo della CdC*

Il controllo preventivo sulle spese per essere efficiente deve essere compiuto da organo indipendente dall'amministrazione e ad essa estraneo. È un canone questo di una evidenza intuitiva, perché è in sostanza un aspetto dell'antitesi irriducibile di posizioni mentali e morali che passa fra chi opera e chi & chiamato a rivederne ¢ a giudicarne l'operato: antitesi che ha le sue radici nelle leggi dello spirito umano. Ed è significantissimo il fatto che più s'intensifica e si amplia il controllo finanziario preventive e più si avverte la necessita che sia affidato ad organo indipendente: onde la tendenza dianzi illustrata delle legislazioni moderne di rafforzare il sindacato concomitante alla gestione del bilancio si integra con l'altra di creare all''uopo, in aggiunta a quelli esistenti, organi nuovi dotati di assoluta autonomia in confronto del governo, Il Comptroller and Auditor General inglese è nominato dalla Corona. Egli conserva il suo ufficio fino a quando non ne abbia demeritato, Può essere rimosso dalle sue funzioni dalla Corona e in seguito ad un indirizzo dei due rami del Parlamento. Parimenti il Comptroller General of the United States e 1' Assistant Comptroller General of United States, suo collaboratore, sono nominati dal Presidente della Repubblica, su parere e designazione del Senato. i possono essere revocati con l'approvazione delle due Camere del Congresso, dopo che sono stati sentiti, e solamente se si siano resi colpevoli d'incapacità, di inerzia di negligenza nell'adempimento del loro dovere, di abuso nell'esercizio delle loro funzioni, o infine di tradimento o di altri atti infamanti. Già prima, la legge del 1862 garantiva di eguale inamovibilità i magistrati delia nostra Corte. Evidentemente essa ha fatto scuola nei paesi più progrediti del mondo. A ben considerarle, le riforme francesi del 1922 e del 1935 ubbidiscono sostanzialmente alla stessa tendenza, perché il controllo appartiene all''amministrazione finanziaria, non al ministero presso il quale essi compiono la loro funzione. Qui, tornando al nostro paese, ci si imbatte nella polemica che

[12] V. il Rapporto della Commissione economica (Ministero per la Costituente) presentato all'Assemblea Costituente, Vol, V {Finanza): Relazione Cap. ILL; L. Picozzi, Il controllo del bilancio (Legislazione comparata); Appendice alla Relazione suddetta, p. 285

[13] V. Le contrdle des finances en France el & I'E tranger, Paris, 1928, Vol. I, p. 44.

periodicamente ricorre da circa ottanta anni, da quando cioè la legge sulla contabilita generale dello Stato del 1869 credo il Ragioniere generale dello Stato e le Ragionerie centrali, affidando anche a queste il riscontro preventivo sui mandati di pagamento. Sin da allora si vien parlando di duplicazione di controlli, ¢ di volta in volta si propone come rimedio la soppressione non del controllo più recente, ma del più antico, quello della Corte dei conti! Per fortuna e questo è per se stesso un fatto eloquentissimo — tutte le volte in cui si è pensato di altera a pure con lievi ritocchi il sistema creato dalla legge del 1862, il tentativo si è infranto contro le proteste dei competenti[14] e

[14] E'rimasta memorabile la battaglia combattuta nel Corriere della Sera da Luigi Luzzatti e Luigi Einaudi contro un tentativo di simil genere fatto nel 1921, Sarà utile spigolare qualche brano dai loro articoli «*Noi avevamo il primo bilancio di Europa pel suo sostanza pel modo della elaborazione, pel riscontro parlamentare, per la Corte dei conti. Nessuno osava più all'estero contestarci questi primati, quando « nel 1904 preparammo e nel 1906 compimmo la conversione della rendita di Stato, Infatti gli stati di previsione delle entrate e delle spese si presentavano col criterio della competenza e non della cassa, cioè secondo quanto si doveva riscuotere e pagare nel corso dell'esercizio, per tal guisa creandosi i conti dei residui delle entrate da riscuotere, delle spese da impegnare, che contenevano, per così dire, la biografia di ogni esercizio. Il quale si esaminava dal Parlamento due volte; prima che nascesse, avanti il 1° luglio, e dopo cinque o sei mesi di vita coll'assestamento che ritornava sull'indagine di tutte le previsioni deliberate e coll'esperienza di sei mesi consentiva sempre più al Governo e alle Camere di avvicinarsi alla realtà. e dopo battaglie parlamentari memorande, tutte* le spese, *anche quelle dei lavori pubblici, ordinarie e straordinarie, le quali in non pochi altri Stati (veggansi a mo' di esempio, i bilanci del Belgio) si fanno coi debiti fuori del bilancio ordinario, in Italia si registravano nella categoria «delle spese effettive. I conti consuntivi riscontrati dalla Corte dei conti si presentavano anch'essi alla Camera in modo che il Ministro del Tesoro esponeva nello stesso giorno al Parlamento i risultati controllati dalla nostra grande magistratura dei conti sull'esercizio precedente, l'assestamento dell'esercizio in corso, gli stati di previsione dell'esercizio nuovo. Nessun altro Parlamento, nessun altro Governo costituzionale potevano vantare una tale ricchezza ed esattezza di documenti, i quali si studiavano da una grande ed unica Commissione del bilancio, divisa in sottogiunte, ma tutte coordinate da criteri comuni. E ciò che completava questo mirabile ordinamento era il riscontro preventivo di tutte le spese, che nessun altro grande Stato conosceva: opera immensa e quotidiana della Corte dei conti, la quale, passando sopra la testa del Governo si teneva in continua relazione col Parlamento e colle sue Commissioni, ad esso direttamente denunziando tutti i decreti che si erano dovuti registrare con riserva. La nazione italiana colse il premio della sua vigilante probità finanziaria, quando, nonostante il corso forzoso, additò l'esempio dei suoi biglietti di banca che facevano premio sull'oro di tutto il mondo e di un consolidato che si convertiva liberamente fra il consenso universale dei creditori. Tutti questi insigni benefizi, frutto della sapienza tecnica dei nostri padri, sono in parte scomparsi; se non si corre ai ripari finiremo per avere la peggiore contabilità dello Stato. Infatti l'assestamento del bilancio degli esercizi in corso fu abolito. » (L. Luzzatti, Urge ristaurare il costituzionale riscontro sulle spese, articolo in Corriere della Sera, n. 119 del 1921, 19 maggio). «Ho raccolto nella lunga vita politica, confessioni e confidenze di ministri, i quali riconobbero l'utilità del freno del controllo preventivo; esso, esso solo li ha salvati da spese non opportune, non legittime; richieste, e quasi imposte, da pressioni parlamentari o di altra specie, alle quali si contrapponeva, nonostante il buon volere dell'amicizia. politica, la certezza del rifiuto della Corte. E quando i ministri cedono, poichè la loro fragilità cresce in ragione dell'inefficacia delle Camere, il rifiuto della Corte li copre, allegando che la registrazione con riserva quand'anche il Consiglio dei ministri la consentisse, sarebbe poi comunicata immediatamente al Parlamento suscitando moleste osservazioni. Dopo lo scoppio della grande guerra, si moltiplicarono i provvedimenti eccezionali esoneranti i ministri dall'obbligo della registrazione, cosicchè oggidì a più di cento miliardi di spese mancano di ogni controllo (55 miliardi consunti col metodo delle anticipazioni per la guerra e il resto con conti correnti sul Tesoro e con altri metodi; più di 40 miliardi per i soli approvvigionamenti, ecc.). È tuttavia in questo stesso periodo le spese registrate con riserva dalla Corte dei conti si avvicinano ad un migliaio e mezzo di decreti, che quasi sempre di esse attestano la inutilità. L'abitudine di far ciò che si vuole è penetrata in tutte lo amministrazioni, costringendo la Corte a compiere il suo dovere; chi sinora non lo ha compiuto fu il Parlamento» (L. LUZZATTI, Ancora sul riscontro e sulle economia delle spese, articolo in Corriere della Sera n. 162 del 1921, 8 luglio) «Che il controllo ci debba essere, è evidente per chi non abbia la testa « piena di frasi vuote, come « svecchiamento », « agilità », « industrializzazione » «delle pubbliche funzioni od intraprese. Tutte queste sono chiacchiere. Quando lo Stato assume una funzione, deve esercitarla secondo la sua natura. Un privato fa a meno del controllo, perché spende denari suoi ed ha cura egli «stesso di vedere dove vanno a finire. Nè, del resto, se l'impresa ingrossa il privato può fare a meno del controllo; né egli incarica il cassiere di controllare se stesso. Lo Stato, gestisca la Giustizia o le Poste o le Ferrovie o gli Approvvigionamenti, deve curare esattamente che i denari dei contribuenti siano ben spesi, per i fini voluti dalla Legge. Perciò fu creato un corpo indipendente, la Corte dei conti, a cui tale gelosissimo e necessarissimo ufficio fu affidato. Non distruggiamolo, per carità, se non si vuole che "l'arbitrio regni sovrano e le spese pubbliche crescano, così da convertire l'attuale disavanzo in un gioco da ragazzi. Se i progetti 51 e 52 venissero attuati, consacreremo 1'arbitrio assoluto del potere esecutivo di fare tutto ciò che vuole, in materia di contratti, appalti, concessioni di lavoro, ecc. ecc. Se non si vuole il controllo, bisogna non volere la funzione.*

anche della pubblica opinione, dell'uomo della strada, il quale ha avvertito istintivamente la minaccia che incombeva alla integrità della nostra finanza per la eliminazione di un freno esterno alla erogazione delle spese pubbliche.

Non è qui il luogo di entrare nel vivo della polemica[15]. Essa potrà se mai interessare la riforma della contabilità generale dello Stato, che non sarà compito della Costituente, ma della futura legislazione ordinaria. Non sarà tuttavia inopportuno notare qui, in margine, che gli altri paesi, nei quali esiste, come da noi, il controllo preventivo sulla spesa da parte di un organo indipendente, non sono stati né sono eccessivamente preoccupati del fatto che insieme con questo esistano analoghi controlli nell'interno dell'amministrazione, Ricorderò fra tutti esempio inglese. Non ostante che il Comptroller and Auditor General abbia profondo, vasto e decisivo sindacato sulla gestione del bilancio, la Treasury (corrispondente.al nostro Ministero del Tesoro), conserva ancora un potere di controllo, talora perfino vessatorio, sulle amministrazioni, la cui azione però non sembra ne sia imbarazzata[16]. Accanato a quoesto controllo esiste un altro, quello parlamentare del Pubblic Accounts Committee (Commissione dei conti pubblici). E bene, non mi consta che siansi elevate critiche contro questo triplice controllo, frutto di lunga elaborazione. Si dubita, è vero, che qualche volta una ruota dell'ingranaggio possa ritardare il moto dell'insieme; si desidera pure che 'amministrazione

---

*Se non si vuole che Ferrovie, Strade, Poste, Lavori Pubblici siano controllati, bisogna che lo Stato se ne lavi le mani e le abbandoni ai privati. Una via di mezzo non c'è. Una Amministrazione pubblica che possa spendere senza controllo, è un assurdo. Questo bisogna ficcarsi bene in mente e non invocare scioccamente che le Amministrazioni pubbliche siano rette con criteri industriali. Sono due concetti che fanno a pugni e che, voluti conciliare, portano infallibilmente allo spreco ed alla corruzione. Non abbiamo davvero bisogno che sprechi e corruzione crescano oltre il segno a cui purtroppo Siamo, per consenso crescente, arrivati » (L. Einaudi, I freni al disavanzo, Ancora in difesa della Corte dei conti articolo nel Corriere della Sera, n. 128 del 1922, 30 maggio).*

[15] Uno degli argomenti che si adducono da coloro, per fortuna pochi, che propugnano l'abolizione del controllo preventivo della Corte dei conti, merita però di essere rilevato e confutato subito per il pericolo gravissimo che in esso si annida. Si dice che ora le spese dello Stato sono eseguite mediante ordini di accreditamento, la cui utilizzazione è sottratta al controllo preventivo della Corte. Il fatto è pur troppo vero. Più del novanta per cento dei pagamenti vien fatto con questo metodo: ma questo è un andazzo deleterio per la regolarità della nostra finanza e, non sembri una parola grossa, per il buon costume. Si faccia a questo proposito l'esempio inglese. Non ostante che il Comptroller and Auditor General abbia profondo, vasto e decisivo sindacato sulla gestione del bilancio, la Treasury (corrispondente.al nostro Ministero del Tesoro), conserva ancora un potere di controllo, talora perfino vessatorio, sulle amministrazioni, la cui azione perd non sembra ne sia imbarazzata . Accanto a questo controllo esiste un altro, quello parlamentare del Pubblic Accounts Committee (Commissione dei conti pubblici). E bene, non mi consta che siano elevate critiche contro questo triplice controllo, frutto di lunga elaborazione. Si dubita, è vero, che qualche volta una ruota dell'ingranaggio possa ritardare il moto dell'insieme; si desidera pure che 'amministrazione finanziaria sia pronta, ma, in pari tempo, si esige che essa sia in ogni caso circospetta. Nessuno ha mai pensato di modificare il sistema. Al contrario è ferma opinione generale che il presente «onesto e incorruttibile » ordinamento della finanza inglese dipende principalmente dalla collaborazione dei tre controlli. In realtà il fondo della questione è questo: se rappresenti garanzia costituzionale un controllo, quale quello delle ragionerie, che si attua amministrativo. La regola radicata nella legge di contabilita è che i pagamenti debbano essere fatti per via di mandati diretti, i quali permettono, soltanto essi, che la erogazione delle somme dovute ai creditori dello Stato sia eseguita dopo che sono stati appurati, cioè documentati e controllati i loro crediti. L'ordine di accreditamento, che ha sostituito i vecchi mandati di anticipazione e a disposizione, è una carta bianca che si dà ad un funzionario (funzionario delegato) di spendere le somme che sono a lui affidate, senza alcun controllo preventivo, col solo obbligo di rendere il conto; il quale poi non & nemmeno giudiziale, Il rendiconto, come abbiamo visto, è esaminato dalla Corte non dopo mesi, ma anni Con questo metodo oggi si spendono decine e decine di miliardi. Gli ordini di accreditamento dovevano essere la eccezione. Sono divenuti invece la regola costante; i mandati diretti invece rappresentano una sparutissima eccezione Orbene che questa situazione patologica sia elevata a motivo fondamentale di un sistema, che si propugna, di vita normale, è cosa assai difficile a comprendersi, comunque & un fatto deprecabile. Non indebolire, ma rafforzare si deve il controllo preventivo della Corte dei conti, se si vuole — e si deve volere - opporre una diga al disavanzo che ci inonda. Rafforzarlo ed estenderlo a settori, dai quali esso è ora escluso, come p. es. ai conti correnti del Tesoro, a traverso i quali lo Stato s'indebita per decine e centinaia di miliardi, e alle gestioni fuori bilancio, che sono la piaga della nostra finanza. £ semplice poesia dire che all'uopo è efficace rimedio il controllo . . . successivo, se pure esiste. Ci vuole ben altro per rimettere ordine in casa.

[16] A. Lawrence Lowell, Il Governo inglese, trad. it. nella Biblioteca di Scienze politiche ed amministvative, I1 Serie, Vol. VI, p. 340.

finanziaria sia pronta, ma, in pari tempo, si csige che essa sia in ogni caso circospetta. Nessuno ha mai pensato di modificare il sistema. Al contrario è ferma opinione generale che il presente «onesto e incorruttibile » ordinamento della finanza inglese dipende principalmente dalla collaborazione dei tre controlli[17].

In realtà il fondo della questione è questo: se rappresenti garanzia costituzionale un controllo, quale quello delle ragionerie, che si attua contemporaneamente, direi' contestualmente, alla formazione dell'atto. del governo, anzi spesso all'iniziò del. procedimento formativo: il 'che è in sostanza funzione di collaborazione. Colui-che accompagna e sorveglia l'opera di chi agisce, per trattenerlo dai mali passi; è: praticamente, un suo collaboratore. Il controllo delle ragionerie è uno degli elementi e- delle condizioni dell'azione -amministrativa: quindi interno oggettivamente. È anche interno soggettivamente; perchè compiuto da organi dell'amministrazione (e nessuno vorrà negare che le ragionerie: solto tali). Ma qui siamo fuori il terreno delle' garanzie costituzionali. " Perchè vi sia garanzia costituzionale occorre che l'organo, chi è affidata, abbia il patere non soltanto di correggere, frenare l'attività del governp, ma anche di applicare sanzioni, affiniché questa non si risolva nella violazione dell'ordine giuridico. Ma. per esercitare potestà di sanzione l'organo cui èattribuita deve essere munito di competenza virtualmente contrapposta a quello. dell'organo cui la sanzione può essere applicata. In questa situazione — che è vera situazione costituzionale — trovasi la Corte dei conti, vi si trova perchè indipendente dall'amministrazione[18]. L'atto del governo perviene al suo esame quando ne è chiuso il ciclo di formazione, dopo che in esso si è manifestata definitivamente la volontà del governo medesimo, attraverso la firma del Capo dello Stato o del ministro, insomma quando l'atto è uscito dall'ambito della amministrazione. Il controllo della Corte può concludersi col rifiuto della registrazione. Il rifiuto pone nel nulla l'atto, in sede di controllo di legittimità, se non è seguito dalla registrazione con riserva, che, come si è detto, è una riprova della efficacia giuridica del rifiuto medesimo; sempre e senza possibilità di reazione dà parte del governo, in sede di controllo finanziario. La possibilità del rifiuto e più ancora le conseguenze definitive e irrevocabili di esso sulla essenza giuridica dell'atto conferisce ai pronunziati della Corte il carattere vero e proprio di sanzioni, che è impossibile ravvisare, nè d'altronde alcuno lo tenta, nella funzione delle ragionerie. Perciò fra il-controllo di questa ultima e quello della Corte non si dà luogo.ad alcuna alternativa eliminatoria. Il controllo della Corte è insostituibile. Insostituibile - ed è questa conclusione finale che riassume e convalida le ragioni fin qui esposte circa la differenza sostanziale fra i due controlli - perché la Corte dei conti è una magistratura. E' una magistratura perché *jus dicit* nell'ordine costituzionale., Quando essa accerta la legittimità o la illegittimità dell'atto del potere esecutivo compie un giudizio logico identico a quello dell'Autorita giudiziaria ordinaria o del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, che reintegrano rispettivamente il diritto soggettivo o l'interesse legittimo del cittadino, leso. I suoi pronunziati tendono a stabilire o ristabilire nella funzione di governo l'ordine giuridico o finanziario, che potrebbe essere violato o compromesso se l'atto del governo avesse esecuzione; laddove i pronunziati degli organi giurisdizionali reintegrano il diritto, dopo che è stato_violato o è per essere stato violato. Ora nella visione ampia e realistica delle guarentigie che presidiano lo Stato costituzionale il sindacato della Corte sugli atti del governo assume la figura e la sostanza inconfondibile di funzione che tutela il diritto obbiettivo direttamente nell'interesse dello Stato, indirettamente nell'interesse dei singoli individui. E questa è funzione di magistrato. D'altronde è una verità storica che il sindacato sull'attività finanziaria del governo è assorto, sin dagli antichissimi tempi, al prestigio di una magistratura. Non, è soltanto codesta una tradizione, ma un principio che si perpetua da millenni e che ha ora la sua più recente espressione nella Repubblica più democratica del mondo, dove il Comptroller and Auditor General & considerato ed è un altissimo magistrato.

---

[17] W. Ivor Jrxninngs, Op. cit., p. 334

[18] Valga, a conferma di quanto è enunciato sopra, il pensiero delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, espresso nella. sentenza 23 marzo 1972 (P. Presidente Quarta, Est. Marmo).

## III
## LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI

La funzione che essa ha di Magistratura indipendente, che garantisce l'ordine giuridico e finanziario dello Stato contro atti illegittimi del governo, colloca la Corte dei conti fra gli organi fondamentali della Costituzione. La si chiama generalmente la longa manus del Parlamento; altri I'ha definita Occhio della legislatura[19].

Le immagini rispondono alla realtà, ma non nel senso che la Corte abbia attribuzioni delegatele dal Parlamento, chè nessuna delega formale questo le conferisce; bensì nel senso che essa adempie un ufficio che, secondo logica costituzionale, rientra fra quei che formano la competenza del potere legislativo, il sindacato sugli atti del potere esecutivo, ma che per conseguire i suoi fini ha bisogno di procedimenti giuridici, di sanzioni giuridiche, cui è tecnicamente inadatta o insufficiente la funzione parlamentare, Di questa, pertanto, la funzione della Corte costituisce una integrazione, che genera un collegamento, appunto funzionale, fra le due istituzioni ; delle quali la maggiore, il Parlamento, investe della sua autorità la minore, la Corte. Fonte dei poteri della Corte dei conti rimane la Costituzione, cioé la volontà sovrana del popolo, al quale in ultima analisi spettano la vigilanza e il sindacato sull'opera del governo, che ha nelle proprie mani la direzione della sua vita giuridica, economica, sociale.

II popolo, come tale, non potrebbe direttamente assolvere tale compito senza frustrarne preliminarmente gli scopi. Anche nelle democrazie dirette della Grecia antica la tutela della gestione del pubblico denaro era affidata a organi particolari, eletti dal popolo (es., in Atene, il Tribunale dei Logisti). In cosi vasta e complessa mole di organi e di funzioni che è lo Stato moderno un sindacato diretto del popolo sul governo sarebbe inconcepibile. A tal fine perciò la Costituzione predispone due istituzioni: il Parlamento e la Corte dei conti, alla prima affidando il sindacato politico, e alla seconda il sindacato giuridico, fra loro coordinati in guisa che risultante ne sia la conservazione dell'ordine democratico Da questa premessa discendono molteplici conseguenze circa l'ordinamento del nostro Istituto e le sue relazioni col potere legislativo; delle quali si enunciano qui le fondamentali, che dovranno formare oggetto di statuizioni nella nuova Costituzione.

I. La composizione della Corte sarà emanazione del Parlamento. Uso il termine piuttosto indeterminato « emanazione », per non specificare i modi e le vie per le quali il Parlamento possa intervenire nella nomina dei magistrati e degli altri funzionari della Corte, e nel garantirne lo stato giuridico. I metodi sono diversi e noti. Per ovvie ragioni chi scrive si astiene dall'esprimere al riguardo il suo pensiero. L'Assemblea Costituente nell'alto suo giudizio adotterà quello che riterrà più consentaneo in pari tempo alle nostre tradizioni e alla posizione che è assegnata alla Corte nello schema degli organi costituzionali.

II. Alla Corte dei conti dovrà essere garantita una completa autonomia organica, strutturale, insomma istituzionale. La condizione nella quale l'ha confinata la legge fascista del 1933, che ne ha fatta, sotto gli aspetti amministrativi, una direzione generale dalla Presidenza del Consiglio, è in flagrante contraddizione con la ragion d'essere dell'Istituto, che è la sua assoluta indipendenza dal governo[20].

---

[19] La frase è del Senatore Ceppi (v. discorso da lui pronunziato al Senato durante la discussione del progetto divenuto la legge del '62; Atti parlamentari nato, Discussioni, Sessione 1861-1862, Vol. II, p. 1026).

[20] In vero, se la Corte dei conti è organo di controllo costituzionale sull'operato del governo, chiara la conseguenza che questo debba essere posto in condizione di non potere onninamente influire sul personale che tale controllo deve esercitare. Se fosse possibile tale influenza, allora l'indipendenza sparirebbe, giacchè potrebbe il personale facilmente cedere alle promesse di vantaggi, o minacce di danni, e rendere quindi del tutto vano ed irrisorio il controllo voluto. Non bisogna lusingarsi; l'uomo si agite continuamente, è sempre, fra la speranza e il timore; e l'eroismo sprezzante le promesse di vantaggi e non curante le minacce di danni, appunto perché eroismo, non è normale». Cosi la Suprema Corte di Cassazione nella sentenza cit. retro p. 30.

III. Come conseguenza dell'autonomia strutturale organica deve essere assicurata alla Corte anche una sicura autonomia finanziaria, essendo evidente il legame che passa fra la indipendenza di un ente e la autonomia nell'impiego dei mezzi necessari alla sua esistenza è alla sua attività. È irragionevole che al massimo istituto di controllo finanziario dello Stato si faccia un trattamento diverso da quello che è usato p. es. alla Cassa depositi e prestiti o al Fondo di massa del corpo della guardia di finanza e a tanti altri organi legati, come non è il nostro, alla gerarchia amministrativa, i quali hanno tutti un proprio bilancio, che amministrano- essi soli, dandone conto alla Corte. dei conti e al Parlamento

IV. I contatti fra Corte e Parlamento dovranno essere più frequenti e più concreti di effetti, almeno politici, se non anche giuridici. Questi contatti ora hanno luogo per due vie: la comunicazione al Parlamento degli elenchi dei decreti, prima reali, ora del Capo provvisorio dello Stato, registrati con riserva; la relazione con la quale la Corte accompagna la sua deliberazione sul rendiconto generale dello Stato, quando è presentato per l'approvazione al Parlamento. In queste due vie è o dovrebbe essere il punto d'incontro del sindacato della Corte. e del sindacato del Parlamento sull'azione del Governo. In realtà gli elenchi dei decreti registrati con riserva sì e no erano letti, anche prima del fascismo, dai rappresentanti della Nazione; e quanto alla deliberazione sul rendiconto, essa raggiungeva presto gli onori di un polveroso oblio negli archivi di Montecitorio o di Palazzo Madama. In Inghilterra il Comptroller and Auditor General, collabora continuamente, durante la gestione dell'anno finanziario il Public Accounts Committee della Camera dei Comuni. Tanto forse è audace desiderare in Italia. La struttura e la tecnica della funzione parlamentare britannica in materia specialmente finanziaria ha spiccati tratti di originalità, che è vano tentativo il volere imitare qui da noi. Tuttavia è pur necessario stabilire qualche congegno di organica effettiva collaborazione fra Parlamento e Corte per quanto riguarda il controllo sulle spese. Per tal modo si conseguire uno scopo che trascendere i limiti di una revisione di atti e di ordini, e sarà eminentemente politico: si stabilirà cioè una più intima comunione con la Nazione, che è il voto fatto dalle Sezioni Riunite nella Risoluzione. Forse non si apprezza al giusto grado il lavoro che la Corte compie tutte le ore, in silenzio, con spontaneo è sempre nobile spirito di abnegazione da parte dei suoi Magistrati, dei suoi funzionari, la cui preparazione si dimostra ogni dì più pari alla vastità e complessità degli adempimenti cui essi sono chiamati; chè tutta l'attività della pubblica amministrazione passa per il vaglio del loro esame. Lavoro non facile e spesso ingrato, perchè la critica dispiace a chi la subisce, ma non allegra il cuore di chi la muove, Vi sono anche contro il nostro Istituto pregiudizi e leggende che non rispondono a verità e che le cifre concorrono a confutare, quella, la più ricorrente di tutte, del ritardo frapposto dal controllo della Corte all'azione amministrativa. Distratto da queste mormorazioni, il popolo italiano non apprende o non misura il grande servizio che il nostro Istituto rende al paese e alla democrazia, sì alla democrazia, se è vero che democrazia e governo della legge, che è volontà di popolo. Quando si scriverà la storia di questi anni che hanno preceduto la convocazione della Costituente, forse saranno compulsati documenti, che attesteranno l'opera compiuta dalla Corte per il mantenimento della legalità costituzionale, nella carenza del Parlamento; al quale — come per mandato ricevuto in anticipazione — essa ha talora supplito nella difesa delle libere istituzioni. Ora la Corte dei conti non domanda di meglio che avere dalla nuova Costituzione il modo di perseguire, anche nelle vie nuove che eventualmente le saranno additate, i fini indefettibili della sua missione.