

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. III
N. 1-A-1
e N. 6-A-1

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
AFFARI DI GIUSTIZIA)

(RELATORE COLITTO)

SU DECRETI REGISTRATI CON RISERVA DALLA CORTE DEI CONTI

nella prima quindicina del mese di giugno 1946,
nella prima quindicina del mese di agosto 1946,
nella prima quindicina del mese di ottobre 1946,
nella seconda quindicina del mese di maggio 1947,
nella prima quindicina del mese di dicembre 1949,

Presentata alla Presidenza il 7 maggio 1952

ONOREVOLI COLLEGHI! — È la prima volta che la Camera dei deputati della Repubblica italiana sottopone al suo esame registrazioni effettuate con riserva dalla Corte dei conti.

Desiderando di vedere esplicita questa particolare delicata funzione di controllo, demandata dalle disposizioni in vigore al Parlamento, accolsi con vera grande soddisfazione l'invito rivoltomi dalla diligente presidenza della Commissione di giustizia di riferire in merito e lieto riferisco ora alla Camera i risultati dell'esame e le conclusioni, cui la Commissione è pervenuta.

I.

1. — A differenza degli altri controlli, quello, che la Corte dei conti esercita sugli atti compiuti dal Governo nell'espletamento dell'attività normativa e, per molti atti partico-

lari, di quella amministrativa, per accertarne la legittimità, ha carattere, sotto un certo aspetto, generale. È l'unico, inoltre, affidato ad un organo espressamente istituito per l'esercizio del controllo, mentre tutti gli altri sono attribuiti alle Camere o alle stesse autorità dell'amministrazione attiva. È peraltro limitato alla legittimità dei provvedimenti e si distingue in controllo di legittimità *generale*, che riguarda la legittimità estrinseca ed intrinseca dell'atto e si esplica sui decreti del Capo dello Stato, comprensivi, questi, non solo dei provvedimenti normativi e dei decreti, che, a termini dell'articolo 7 del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, debbono pubblicarsi nella *Raccolta ufficiale* e contenere la clausola relativa all'inserzione nella raccolta medesima, ma anche di quelli, che non devono pubblicarsi nella detta raccolta, e sugli altri atti sottoposti alla registrazione della Corte, e in controllo di legittimità *finan-*

ziaria, che si riferisce generalmente alle spese dello Stato e contempla l'approvazione di contratti, l'emissioni di mandati e di ordini di accreditamento e si esercita anche, in via consuntiva, sui rendiconti. Trattasi di categorie di atti del potere esecutivo, individuati nel genere, che hanno riflessi sul bilancio dello Stato. E, se le materie, su cui si esplica il controllo di legittimità della Corte, hanno quasi tutte direttamente od indirettamente contenuto finanziario, non mancano tuttavia atti, per i quali la esigenza della registrazione trae ragione da motivi diversi dalla ripercussione sul bilancio dello Stato, che in essi manea, come è, ad esempio, per i decreti del Capo dello Stato in materia di legittimazione, di riconoscimento di figli naturali, di cambiamenti di cognome e per i provvedimenti di delega, firma, ecc.

Il controllo preventivo, su cui occorre qui soffermarsi, ha lo scopo di garantire che gli atti compiuti dal Governo nell'espletamento dell'attività normativa e, per molti atti particolari, di quella amministrativa, non siano portati ad esecuzione, *se non quando risultino conformi alle leggi ed ai regolamenti*. Il controllo, per il suo carattere puramente giuridico, non prende in esame il merito del provvedimento e prescinde dai criteri di opportunità, che possono avere guidato la Amministrazione nella sua azione, ma tende soltanto ad accertarne la legittimità formale e sostanziale. Se la Corte li riconosce in regola con le leggi ed i regolamenti, vi appone il visto e li registra (articolo 17 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

La forma esteriore, con cui si manifesta il risultato favorevole del controllo, è l'annotazione dell'atto nei registri all'uopo tenuti dalla Corte e l'apposizione sul medesimo del « visto » da parte della Corte stessa.

La registrazione ed il visto sono ambedue necessari, perché l'atto diventi esecutivo, ossia efficace, secondo i principi generali.

2. — Non sembra che siano mai sorte divergenze circa la natura di questo atto di controllo per quanto attiene al contenuto intrinseco di pronunzia dichiarativa della legittimità dell'atto amministrativo, che gli deriva dal fatto che l'atto di controllo è innanzi tutto inteso ad accertare che l'atto abbia gli elementi essenziali (esistenza del soggetto, della volontà, del contenuto, della forma) e che esso sia immune da vizi di legittimità (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere). La indagine si pone, insomma, come un accertamento di mero diritto obiettivo, poiché

è richiesta in funzione dell'interesse generale estrinsecato dalla norma e non in funzione degli interessi del singolo e poiché non si costruisce attraverso la dialettica del contraddittorio, ma si svolge ed esprime la sua autorità *iuxta alligata*.

3. — Al visto si riconosce dalla dottrina autonomia, nel senso che l'atto di controllo opera come « requisito di efficacia » dell'atto controllato, poiché non attiene alla sua formazione, ma è inteso a rimuovere un ostacolo, frapposto dall'ordinamento giuridico alla estrinsecazione della operatività insita in esso, e, cioè, a renderlo esecutivo. Ora, pur riconoscendosi che il visto è un atto autonomo, che non si fonde con l'atto amministrativo soggetto al controllo — qualificazione, questa, giustamente negatrice dell'atto complesso, che viene accolta anche per altre specie di visti, e che appare tanto più fondata per la Corte, in quanto essa opera come organo esterno dell'amministrazione — si tendeva generalmente a dare rilievo alla sola funzione di accertamento dichiarativo della legittimità dell'atto in rapporto alle norme vigenti nel tempo della sua formazione, negandosi in conseguenza che potesse ricusarsi il visto, ove l'atto venisse a trovarsi in contrasto con norme di ordine pubblico intervenute tra l'emanazione dell'atto stesso e l'applicarsi del potere di controllo.

Questa tesi — dalla quale sarebbe derivato l'assurdo che agli effetti del visto non potesse darsi rilievo al fatto che un atto del passato regime contrastasse con le norme di ordine pubblico sopravvenute, ove l'atto risultasse legittimo alla stregua delle disposizioni vigenti al tempo in cui era stato emanato — non teneva conto della funzione specifica del visto di cui trattasi, che è quella di portare l'atto controllato all'effetto di creare una situazione giuridica nuova, in vista del quale fu preordinato, mentre appunto per tale specifica funzione, negatrice del carattere meramente dichiarativo dell'accertamento stesso, la dottrina ne parla come di accertamento con effetti costitutivi, nel senso che alla pronuncia dell'Amministrazione se ne aggiunge un'altra, connaturata all'atto di controllo, con la quale si rende operativo ed esecutivo il provvedimento dell'Amministrazione. Basta, invero, tener presente che a questo effetto si giunge attraverso un giudizio, che si compie in un momento posteriore a quello della formazione dell'atto controllato e che si pone come atto autonomo rispetto a questo ultimo, perché si renda evidente che ai fini

del visto non possa non tenersi conto delle norme di ordine pubblico sopravvenute, con le quali quell'atto venga ad essere in contrasto, poiché è al momento in cui si compie quel giudizio, che deve guardarsi per stabilire se l'ordinamento giuridico consenta o meno di inserirvi gli effetti dell'atto.

Di tali principi si fece applicazione nell'esame di un decreto ministeriale, con il quale alcuni applicati del ruolo dei Provveditori agli studi venivano promossi al grado di archivista, calcolandosi agli effetti della prescritta anzianità di servizio il servizio di combattente prestato nella guerra di Spagna. E, poiché il decreto pervenne alla Corte il 3 ottobre 1946, cioè in data successiva alla entrata in vigore del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 13, che abrogava i benefici di carriera stabiliti dal regio decreto-legge 21 ottobre 1937, n. 2179, in favore dei militari che avevano partecipato alla guerra anzidetta, si rifiutò la registrazione nel riflesso che le norme di ordine pubblico sopravvenute, quali erano indubbiamente quelle del citato decreto abrogativo, non consentivano ulteriormente di portare ad effetti giuridici l'atto in questione.

Al quale riguardo venne anche rilevato che non poteva in contrario argomentarsi dal principio della irretroattività della legge, poiché tale principio non cadeva a proposito, non potendo parlarsi di rapporti definiti e di diritti quesiti in presenza di un atto, che, per mancanza del visto, ha ancora vigente l'ostacolo, posto dall'ordinamento giuridico alla estrinsecazione della sua operatività e non ha, quindi, potuto entrare a far parte del patrimonio della persona, cui spettò, secondo la definizione, che del diritto quesito ha dato la giurisprudenza del Supremo Collegio, ed essendo noto che norme di ordine pubblico sono normalmente di applicazione immediata ed incidono anche sui rapporti non ancora definiti, in ragione del pubblico interesse, al quale sono preordinate. E si fece anche notare che il principio che la legittimità degli atti amministrativi deve essere valutata alla stregua delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti nel momento, in cui l'atto è stato emanato, può valere soltanto per l'accertamento della legittimità nei riflessi della fase costitutiva (esistenza e validità) dell'atto controllato, se non pure per gli effetti della sua esecutività, poiché questa deve dar luogo ad un accertamento di contenuto attuale.

4. — Quando, nell'esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo,

la Corte dei conti ritiene di dover ricusare il « visto » e, quindi, di non disporre la registrazione, restituisce il provvedimento con deliberazione motivata al ministro competente. Se il ministro insiste, perché si faccia luogo alla registrazione, il consigliere, ove ritenga di non dover modificare il suo deliberato, trasmette l'atto ed i documenti al Presidente della Corte, il quale provoca su di esso una deliberazione della sezione di controllo. Se la sezione non crede di poter modificare la decisione del consigliere delegato, rifiuta egualmente la registrazione con deliberazione motivata, la quale viene trasmessa dal presidente della Corte al ministro richiedente. Se questi non crede di poter ritirare il provvedimento, deve sottoporlo all'esame del Consiglio dei ministri. Qualora questo deliberi che l'atto debba aver corso, il ministro è autorizzato a chiedere la « registrazione con riserva ». La richiesta, diretta al presidente della Corte, è da questo sottoposta alle Sezioni riunite, le quali procedono ad un nuovo esame dell'atto. Ove il loro avviso sia diverso da quello espresso dalla Sezione, ne ordinano la registrazione in via ordinaria. La registrazione, altrimenti, viene « eseguita con riserva », (1) con riserva, cioè, di esame da parte del Parlamento.

5. — Le ragioni del particolare istituto della registrazione con riserva sono evidenti. La legge considera la eventualità di un conflitto fra le esigenze di legittimità derivanti dall'ordinamento giuridico ed i supremi interessi della vita dello Stato, che possano ren-

(1) Vi sono atti, per i quali la registrazione con riserva è esclusa dalla legge. Il rifiuto di registrazione è per essi assoluto ed annulla il provvedimento.

Tali atti sono:

a) gli impegni e gli ordini di pagamento, quando siano in contrasto con la legge del bilancio e cioè quando eccedano la somma stanziata nel relativo capitolo, o siano imputati ai residui piuttosto che alle competenze e viceversa;

b) i decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici;

c) gli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati al pagamento di spese, quando siano emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi (articolo 25).

Abbiamo nei detti casi un esempio di controllo repressivo, in quanto la Corte dei conti, rifiutando il visto, annulla il provvedimento illegittimo. Deve trattarsi, tuttavia, di una delle illegittimità tassativamente indicate nelle formule legislative riferite. Qualunque altra violazione di legge o di regolamento, contenuta nei medesimi atti, importerebbe solo le normali conseguenze del rifiuto e lascerebbe sussistere la possibilità della registrazione con riserva.

dere necessaria l'adozione di un provvedimento ancorché contro legge. Determinati provvedimenti in alcune situazioni si presentano così indispensabili per gli interessi della pubblica amministrazione e per la vita stessa dello Stato che il Governo non può trovare impedimento alla loro attuazione nei principi rigorosi del diritto.

È necessario allora che il provvedimento sia preso e che sia anche registrato, perché produca i suoi effetti giuridici. Di qui la « registrazione con riserva », che è sempre una registrazione, in quanto un provvedimento registrato con riserva è sempre un provvedimento registrato e, quindi, idoneo a produrre gli effetti giuridici, che gli sono propri; ma si distingue dalle altre, in quanto porta alla presentazione dei provvedimenti così registrati all'esame del Parlamento.

Ci troviamo di fronte ad un temperamento, introdotto dalla legge, alla rigidità, che sarebbe conseguita da un sistema improntato esclusivamente a criteri giuridici — quali soltanto possono assumersi dall'organo chiamato a giudicare della legittimità degli atti del Governo e dell'Amministrazione. Si dà così luogo ad un meccanismo, che, nell'assicurare all'organo di controllo la più ampia autonomia di funzioni e la più sicura indipendenza di giudizio, offre tuttavia al Governo, con le appropriate cautele, la possibilità di superare, in via del tutto eccezionale, l'ostacolo del rifiuto di registrazione opposto dalla Corte dei conti ad atti e provvedimenti, da essa ritenuti illegittimi, dando corso, sotto la diretta responsabilità del Governo, agli atti, che le generali e superiori esigenze, di cui si è fatto cenno, possano fare apparire necessari o assolutamente indifferibili, malgrado la illegittimità accertata sotto il profilo strettamente giuridico in sede di controllo.

È questo l'istituto della registrazione degli atti con riserva. Esso, peculiare dell'ordinamento italiano, risulta disciplinato dagli articoli 25 e 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

6. — Tutta questa materia è stata ora recepita nell'articolo 100 della Costituzione, che così dispone: « La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo ». È stato giustamente osservato che tale dizione non ha comunque inteso modificare le attribuzioni di controllo preventivo che la Corte aveva già nel vigente ordinamento, poiché il termine « Governo » vi è assunto nel significato che risulta dallo

stesso titolo terzo della Costituzione, il quale comprende nel detto termine il Consiglio dei ministri e la pubblica Amministrazione ed in genere gli organi costituzionali, che sono incaricati dell'esercizio precipuo del potere esecutivo. Giusta i principi generali del diritto, infatti, organi costituzionali incaricati di tale potere sono appunto il Capo dello Stato come « organo di governo » ed i ministri, considerati non solo come elementi dell'organo collegiale (Consiglio dei ministri), che esercita le funzioni attribuite al Governo nella sua unità, ma anche come organi individuali e nelle funzioni di governo e di amministrazione ad ognuno di essi attribuite, in quanto preposti o anche senza preposizione a determinati dicasteri.

Né può trascurarsi che una diversa interpretazione, la quale portasse a riferire la locuzione anzidetta ai soli atti posti in essere dal Governo come organo collegiale, apparirebbe inconcludente. Non esistono, infatti, atti amministrativi emanati dal Governo come organo collegiale, poiché anche per le materie, che, a termini del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, tuttora in vigore, debbono essere sottoposte al Consiglio dei ministri, questo si limita ad adottare una deliberazione, mentre l'atto è pur sempre emanato dal ministro o dai ministri in relazione alle specifiche competenze. Né potrebbe affermarsi fondatamente che siano atti del Governo solo quelli che siano preceduti da una simile deliberazione, poiché è ben noto che la qualifica di un atto deve riconnettersi alla funzione esercitata dall'organo legittimato ad emetterlo e non agli adempimenti preliminari richiesti per la sua formazione.

Può, quindi, concludersi che il concetto racchiuso nella dizione « atti del governo » non sia comunque da identificare con quello insito nella diversa ed alquanto incerta locuzione « atti di governo ». talvolta usata negli atti ufficiali del regno di Sardegna, nel periodo precedente l'unificazione, per indicare gli atti di promulgazione delle leggi e i decreti ministeriali e reali, da pubblicarsi nella *Raccolta Ufficiale*, e che, pertanto, la Costituzione non ha fatto che assumere le funzioni del controllo della Corte dei conti ed il relativo ordinamento nell'orbita costituzionale senza innovare ai principi che stanno a base di tale funzione e del relativo ordinamento, giusta le norme vigenti.

7. — Gli atti, che debbono essere presentati alla Corte dei conti, perché, esercitato il controllo di legittimità, « vi apponga il visto

e ne sia fatta registrazione » sono, come è noto, i seguenti:

a) I decreti del Capo dello Stato, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia la materia (1)

b) I decreti, con i quali si approvano contratti di importo superiore a lire 20.000 (2)

c) I decreti, con i quali si autorizzano altre spese per un importo superiore a lire 10.000, quando l'autorizzazione della spesa non sia contemporanea all'emissione dell'ordine di pagamento (3).

d) I decreti di nomina, promozione o cessazione dal servizio degli impiegati ed agenti e quelli, con i quali si conferiscono stipendi ed altri assegni continuativi a carico dello Stato.

e) I decreti relativi alla liquidazione definitiva delle pensioni, assegni ed indennità di quiescenza agli impiegati collocati a riposo, nonché i decreti relativi al riscatto di servizi ai fini di quiescenza (4).

f) I mandati per il pagamento delle spese dello Stato, gli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati alla esecuzione delle spese e degli altri titoli di pagamento (5).

8. — La Corte dei conti ogni 15 giorni comunica agli uffici di Presidenza delle due Ca-

(1) Articolo 17 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. La Corte esercita su di essi il controllo di legittimità. Alla estensione generale di esso la pratica ha portato varie eccezioni, che hanno trovato nella nuova legge riconoscimento e disciplina. L'articolo 17, infatti, detta che potrà il regolamento stabilire quali decreti siano eccezionalmente esenti da controllo.

I provvedimenti enumerati riguardano l'esercizio dell'attività politica del Governo (nomina dei Ministri, convocazione delle Camere, ecc.), o sono manifestazioni della prerogativa del Capo dello Stato nel campo penale (amnistia, indulto, grazia e commutazione di pena) o in quello degli onori (istituzione di nuovi ordini cavallereschi, conferimento di titoli, ecc.).

(2) Articolo 18 del testo unico innanzi indicato. Trattasi evidentemente di decreti ministeriali e, nei casi altrove accennati, di altre autorità all'uopo delegate. La Corte deve esaminare il decreto ed il contratto in ogni loro elemento formale e sostanziale per accertare che siano state osservate le norme delle leggi e dei regolamenti, che vi si riferiscono.

(3) Articolo 18 del testo unico innanzi indicato.

(4) Articolo 18 del testo unico indicato. Il controllo su tali decreti è stato introdotto con la stessa norma, che ha deferito ai singoli Ministeri la liquidazione delle pensioni in passato esercitata direttamente dalla Corte. Il controllo comprende l'esame della sussistenza delle condizioni stabilite per l'acquisto del diritto alla pensione liquidata. E sottratta, invece, al sindacato della Corte l'apprezzamento circa la causa di servizio e, se del caso, circa le condizioni economiche richieste per il diritto a pensione privilegiata.

(5) Articolo 19 del detto testo unico.

mere l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle deliberazioni relative. Ciò è disposto dall'articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, che è così redatto: « La Corte dei conti ogni 15 giorni comunica direttamente agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle deliberazioni relative ». Tale articolo riproduce l'articolo 18 della legge 14 agosto 1862, n. 800, che venne sostituito poi dall'articolo unico della legge 15 agosto 1867, n. 3853.

L'attività del Parlamento in materia è regolata per la Camera dei Deputati dagli articoli 31 e 43 del regolamento in vigore (vedasi articolo 19 del regolamento 1900) e per il Senato dagli articoli 27 e 95 del regolamento.

Ora l'articolo 31 del regolamento della Camera dispone che « i disegni e le proposte ed in generale, ogni affare, su cui sia richiesta una relazione della Camera, sono inviati per l'esame ad una delle Commissioni suddette, secondo il criterio di competenza, che viene indicato dal proponente o in mancanza stabilito dal Presidente, salvo diversa deliberazione della Camera ».

L'articolo nel suo penultimo capoverso dispone ancora che « le petizioni ed i decreti registrati con riserva sono pure inviati alle singole Commissioni secondo il criterio di competenza ».

L'articolo 43, poi, soggiunge: « Le Commissioni dovranno riferire su ciascun decreto registrato con riserva della Corte dei conti, entro il termine di un mese dalla comunicazione loro fatta dal Presidente della Camera. Il Presidente dovrà subito mettere la relazione all'ordine del giorno e la discussione su di essa seguirà in luogo delle interrogazioni ed innanzi ogni altra materia, nel primo martedì successivo ».

Per quanto riguarda il Senato l'articolo 27 del regolamento dispone: « I disegni di legge ed in generale ogni affare, su cui debba riferirsi al Senato, comprese le petizioni ed i decreti registrati con riserva, sono inviati dal Presidente all'esame della Commissione o delle Commissioni competenti per materie ».

L'articolo 95, poi, soggiunge: « Le Commissioni competenti, cui siano stati trasmessi i decreti registrati con riserva, riferiscono al Senato entro un mese. Le relazioni sono poste all'ordine del giorno. La discussione avviene sulle conclusioni della Commissione ».

Si ricava da tali norme che le Commissioni permanenti sia della Camera sia del

Senato esaminano i decreti registrati con riserva solo in sede referente. Poiché debbono sempre riferire all'Assemblea i risultati del loro esame, esse non possono evidentemente occuparsi dei ripetuti decreti in sostituzione dell'Assemblea.

La ragione della norma è da vedere forse nel rilievo che ogni esame di un decreto registrato con riserva, cioè di un decreto in sostanza ritenuto dalla Corte dei conti violatore di una legge, implica una valutazione politica dell'attività governativa. È opportuno allora che tale valutazione, la quale può sbocciare anche in una manifestazione di sfiducia verso il Governo, sia fatta dalle Assemblee e non da singole Commissioni.

II.

9. — Sarebbe stato mio vivo desiderio, dovendo preparare questa relazione, esaminare l'attività del Parlamento nel campo, di cui mi sto occupando, sin dalla entrata in vigore della legge 14 agosto 1862, n. 800, con cui fu istituita la Corte dei conti nel Regno e, quindi, dalla ottava legislatura, che ebbe inizio il 18 febbraio 1861 e termine il 7 settembre 1865, in poi. Ma le difficoltà di avere a mia disposizione gli atti parlamentari riguardanti epoche piuttosto lontane nel tempo me lo hanno impedito. Ho avuto modo, tuttavia, di esaminare un periodo abbastanza ampio. Esso comprende, infatti, il periodo che va dal 30 novembre 1904, in cui ebbe inizio la 22^a legislatura, ai nostri giorni.

Relativamente al lungo periodo precedente ricorderò, peraltro, che i primi decreti e mandati registrati con riserva sono del 1863. Essi furono comunicati al Parlamento il 28 gennaio 1864. Ricorderò anche che non vi furono registrazioni con riserva negli esercizi 1868, 1874, 1876, 1877 e 1882.

22^a Legislatura. — Non pare che durante tale legislatura, che si protrasse dal 30 novembre 1904 all'8 febbraio 1909, il Senato ebbe mai ad occuparsi dei decreti registrati con riserva. Se ne occupò, invece, la Camera due volte e precisamente nelle sedute del 25 novembre 1905 e del 10 dicembre 1907.

Durante la legislatura furono inviati al Parlamento numerosi decreti reali e ministeriali, dei quali la Corte dei conti aveva disposto la registrazione con riserva. Di essi, però, dalla Camera vennero esaminati solo pochi. Se la mia indagine è esatta, i decreti esaminati furono 12 e cioè 10 decreti riguardanti provvedimenti a favore delle regioni

danneggiate dal terremoto della Calabria del 1905 e dalla eruzione del Vesuvio (regio decreto 22 settembre e 17 dicembre 1905, regio decreto 11, 15, 22 febbraio, 5, 10, 25 aprile, 7, 15 giugno 1906) ed i regi decreti 16 agosto e 1^o ottobre 1906. (1).

23^a Legislatura. — Tale legislatura ebbe inizio il 24 marzo 1909 e termine il 29 settembre 1913. Anche durante tale legislatura il Senato rimase in materia del tutto inattivo; ma neppure il lavoro della Camera dei Deputati fu eccessivamente rilevante. Essa si occupò dei decreti registrati con riserva nelle sedute del 24 gennaio e del 14 marzo 1911, nella seduta del 19 marzo 1912 ed in quelle del 29 aprile e del 10 giugno 1913.

Durante tale legislatura furono inviati al Parlamento numerosi decreti (circa una ventina), dei quali la Corte dei conti aveva disposto la registrazione con riserva. Di tali decreti, secondo le mie indagini, vennero esaminati poco più di una diecina.

La Camera si occupò ancora dei decreti registrati con riserva nelle sedute del 29 aprile e 10 giugno 1913, ma senza prendere decisioni.

24^a Legislatura. — Ebbe inizio il 27 novembre 1913 e termine il 29 settembre 1919. È la legislatura, durante la quale si svolse il primo conflitto mondiale. La Camera dei Deputati esaminò i decreti registrati con riserva nelle sedute del 16, 23 e 30 giugno 1914. Nessuna attività, invece, anche durante tale legislatura fu svolta dal Senato.

25^a Legislatura. — È questa la breve legislatura dell'immediato dopoguerra, che precedette l'avvento del fascismo. Ebbe inizio, come è noto, il 1^o dicembre 1919 e termine il 7 aprile 1921. Durante tale periodo nessuna attività venne, in materia, svolta dal Parlamento. Si occupò invece, di decreti registrati con riserva il Senato nelle sedute del 5 agosto 1921 e 10, 13, 14 febbraio 1923.

(1) La Commissione incaricata di riferire sui regi decreti 22 settembre e 17 dicembre 1905, 11, 15 e 22 febbraio, 5, 19, 25 aprile, 7 e 14 giugno 1906, riguardanti provvedimenti a favore delle regioni danneggiate dal terremoto della Calabria del settembre 1905, riconobbe che tali decreti si resero necessari per ragioni umanitarie e ritenne vana qualsiasi discussione essendo già stati convertiti in legge (26 giugno 1906, n. 255, e 19 luglio 1907, n. 390) e la Camera (10 dicembre 1907) approvò. La Commissione, incaricata di riferire sui decreti 16 agosto e 1^o ottobre 1906 sull'incarico rispettivamente dato al colonnello Scio ed al maggiore Giardina di direttore capo divisione e di capo sezione al Ministero della guerra, concluse essere indispensabile che quei due posti di organico fossero conferiti a due impiegati civili. La Camera approvò.

26ª Legislatura. — Ebbe inizio l'11 giugno 1921 e terminò il 25 gennaio 1924. Durante tale legislatura numerosi decreti reali e mandati furono presentati al Parlamento per la discussione. Ma solo il Senato si occupò dei decreti nelle sedute del 5 agosto 1921 e 10, 13, e 14 febbraio 1923. La relazione della Commissione del Senato per l'esame dei decreti registrati con riserva, nel riferire (relatore Nuvoloni) circa la registrazione con riserva del regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1780, sull'ordinamento giudiziario (Rodinò), osservò non potersi il detto decreto tacciare di illegittimità, sia perché la preesistente delegazione della legge 13 agosto 1921, n. 1080, autorizzava la delega all'articolo 70 dello Statuto, sia perché la Commissione parlamentare, creata dalla legge stessa, aveva una mera funzione consultiva, e però il dissenso espresso dalla medesima su particolari vedute della riforma dell'ordinamento giudiziario non poteva obbligare a conformarvisi il Governo, solo ed esclusivo responsabile dei provvedimenti adottati.

Nelle tornate del 13 e 14 febbraio 1923 il Senato discusse la conclusione della Commissione. Il senatore Di Blasio ravvisò nel regio decreto n. 1780 una violazione del diritto ed un abuso di autorità. Il senatore Del Giudice lo definì atto arbitrario ed incostituzionale, e presentò un ordine del giorno in antitesi alle conclusioni della maggioranza della Commissione, col quale dichiarava fondato il rifiuto di registrazione del decreto opposto dalla Corte dei conti. Il senatore Ferraris riconobbe fondato il rifiuto di registrazione; ma ritenne che, ad evitare gli inconvenienti che sarebbero derivati dalla non approvazione, il decreto si sarebbe dovuto approvare, con l'augurio che sarebbe stato opportunamente modificato.

Il senatore Spirito propose un aperto voto di biasimo per il decreto, scorgendo in esso una imposizione di partito, ed il senatore Giardino propose una censura per il decreto, che gli sembrava un atto politicamente riprovevole.

Il Ministro della giustizia (Oviglio) dimostrò la piena legittimità costituzionale del decreto, pur astenendosi dal discutere le ragioni di opportunità.

27ª Legislatura. — Ebbe inizio il 24 maggio 1924 e terminò l'8 dicembre 1928. Nessuna attività né della Camera né del Senato è da registrare in materia.

28ª Legislatura. — Ebbe inizio il 20 aprile 1929 e terminò il 19 gennaio 1934. Con

regio decreto 21 gennaio 1929, n. 18, fu ordinato lo scioglimento della Camera dei Deputati e la convocazione del Collegio Unico Nazionale e dei due rami del Parlamento. Fu fissata la convocazione del Collegio Unico Nazionale per il giorno 24 marzo 1929 per l'approvazione della lista dei deputati designati e fu stabilita la data di convocazione della Camera e del Senato al 20 aprile 1929.

Durante tale legislatura sia la Camera dei Deputati che il Senato si occuparono di decreti registrati con riserva.

Il Senato se ne occupò nelle sedute del 20 maggio 1930 (1), 23 maggio 1931 (2), 16 marzo 1932 (3), 23 aprile 1932 (4), 13 aprile 1933 (5), 11 gennaio 1934 (6), e la Camera nelle sedute del 13 giugno 1929 (7), 19 giugno 1929 (8), 5 dicembre 1929 (9), 5 aprile 1930 (10), 30 maggio 1930 (11), 11 dicembre 1930 (12), 12 marzo 1931 (13), 23 maggio 1931 (14), 26 febbraio 1932 (15), 6 maggio 1932 (16), 6 dicembre 1932 (17), 15 marzo 1933 (18), 22 maggio 1933 (19), 13 gennaio 1934 (20).

29ª Legislatura. — Ebbe inizio il 28 aprile 1934 e terminò il 2 marzo 1939. Il regio decreto 19 gennaio 1934, sciogliendo la Camera dei Deputati, stabiliva che le proposte dei candidati da parte delle confederazioni, associazioni ed enti privati, previsti dalla legge elettorale, dovessero essere compiute per il 15 gennaio 1934, fissava la convocazione del Collegio Unico Nazionale al 25 marzo 1934 per l'approvazione della lista dei deputati designati dal Gran Consiglio e la convocazione del Senato del Regno e della Camera dei deputati per il 28 aprile 1934.

La legislatura fu chiusa col regio decreto 2 marzo 1939, n. 348.

(1) — Doc. CXXXV e CXXXV-A. CXXXVIII e CXXXVIII-A.

(2) Doc. CXLI e CXLII-A.

(3) Doc. CXLVI e CXLVI-A.

(4) Doc. CXLVIII e CXLVIII-A.

(5) Doc. CLI e CLI-A.

(6) Doc. CCXV e CCXV-A.

(7) Doc. III, n. 1-A-B.

(8) Doc. III, n. 1-C.

(9) Doc. III, n. 2.

(10) Doc. III, n. 3.

(11) Doc. III, n. 54.

(12) Doc. III, n. 5.

(13) Doc. III, n. 6.

(14) Doc. III, n. 7.

(15) Doc. III, n. 8 e 9.

(16) Doc. III, n. 10.

(17) Doc. III, n. 11.

(18) Doc. III, n. 12.

(19) Doc. III, n. 13.

(20) Doc. III, n. 14 e 15.

Questa legislatura chiude un periodo della vita costituzionale italiana. Con essa la Camera dei Deputati cessava di esistere e ad essa si sostituiva la Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Nessuna attività venne svolta in materia durante tale legislatura.

30ª legislatura (1ª della Camera dei Fasci e delle Corporazioni). — Tale Camera, contemporaneamente a base organica ed a base territoriale, sostituì la Camera dei Deputati.

Essa fu considerata il luogo, dove Fasci e Corporazioni avrebbero dovuto esprimere direttamente la loro volontà di organi dello Stato, che, secondo la dottrina fascista, realizzava integralmente la volontà della Nazione. La Camera dei Deputati dopo 90 anni di esistenza e di lavoro (era stata inaugurata l'8 maggio 1848, a due mesi di distanza dalla concessione dello Statuto) venne « soppressa » con la legge 19 gennaio 1939, n. 129. Con regio decreto 2 marzo 1939, n. 348, la stessa Camera veniva sciolta (essa era stata già soppressa) e venivano convocati il Senato e la nuova Camera per il 23 marzo 1939. La legislatura ebbe appunto inizio in tale giorno. La Camera fu, poi, sciolta con regio decreto 2 agosto 1943, n. 705.

Neppure durante tale periodo la Camera o il Senato si occuparono di decreti registrati con riserva. Durante tale periodo si ebbe, anzi, un arresto della funzione del controllo della Corte dei conti nell'Italia liberata, rimosso poi dal regio decreto-legge 29 maggio 1944, n. 141, che istituì una sezione speciale di controllo della Corte dei conti presso la sede del Governo legittimo, consentendo in tal modo la ripresa delle funzioni istituzionali prima presso la sede provvisoria di Salerno e poi in Roma.

La Consulta Nazionale. — Pur non essendo stata elettiva, è stata, tuttavia, la prima assemblea democratica del Paese dopo tanti anni di carenza del Parlamento.

Essa fu istituita con decreto legislativo luogotenenziale del 5 aprile 1945, n. 146, con lo scopo di « dar pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che ad essa venissero sottoposti dal Governo, il quale era obbligato a sentire la Consulta sui progetti di bilanci e sui rendiconti consuntivi dello Stato, in materia di imposte (salvo casi di urgenza) e sulle leggi elettorali ».

Con decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1945, n. 168, furono emanate le

disposizioni per la composizione della Consulta.

La Consulta iniziò i suoi lavori il 25 settembre 1945 e cessò di funzionare il 9 marzo 1946.

La Consulta non sottopose al suo esame decreti registrati con riserva. Siccome essa non aveva competenza di procedere al loro esame, per la natura delle funzioni che le erano attribuite, gli elenchi furono accantonati e deferiti poscia alla Camera dei deputati, stampandosi nel primo elenco (Doc. III, n. 1), l'8 luglio 1948, insieme con quelli trasmessi alla Camera stessa nel giugno 1948.

L'Assemblea Costituente. — L'Assemblea Costituente ebbe inizio il 25 giugno 1946 e terminò il 31 gennaio 1948.

Caduto il 25 luglio 1943 il regime fascista, era stata inizialmente prevista la ricostituzione della Camera dei Deputati mediante regolari elezioni. Il regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705, infatti, stabiliva che, entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra si sarebbe eletta la Camera dei Deputati, iniziandosi una nuova legislatura. Ma, in dipendenza dei successivi eventi militari e politici, con decreto legislativo luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, veniva abrogata tale disposizione e si stabiliva che, dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo, eleggendosi una Assemblea Costituente per delineare la nuova Costituzione dello Stato. Le norme per la elezione di tale Assemblea furono emanate con decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

L'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, si riunì per la prima volta nel Palazzo di Montecitorio il 25 giugno 1946. Funzionò, poi, effettivamente sino al 31 gennaio 1948.

Neppure l'Assemblea Costituente si occupò di decreti registrati con riserva, ché neppure essa, come la Consulta, aveva competenza di procedere al loro esame, per la natura delle funzioni che le erano attribuite. Gli elenchi furono, come ho innanzi detto, accantonati e deferiti poscia alla Camera dei Deputati, stampandosi il primo elenco (Doc. III, n. 1) l'8 luglio 1948, insieme con quelli trasmessi alla Camera stessa nel giugno 1948.

La I Legislatura della Repubblica. — La Camera dei Deputati fu ripristinata il 15 luglio 1944, quando, riportandosi alla norma regolamentare, che manteneva in funzione l'Ufficio di Presidenza nell'intervallo delle

legislature, il Consiglio dei Ministri invitò l'onorevole Vittorio Emanuele Orlando a riprendere le funzioni di Presidente della Camera, da lui già tenute durante la 25ª legislatura fino al 25 giugno 1920. Vittorio Emanuele Orlando costituì un ufficio di Presidenza che durò solo formalmente, mentre si svolgevano i lavori della Consulta Nazionale, e cessò con le elezioni del 2 giugno 1946 con l'Assemblea Costituente.

In questo periodo la Camera dei Deputati, almeno sin oggi, non si è mai occupata in seduta pubblica di decreti registrati con riserva.

Se ne è occupato, invece, il Senato nelle sedute del 28 giugno 1949, in cui esaminò i decreti registrati con riserva dal settembre 1943 all'aprile 1948, e del gennaio 1951, in cui esaminò i decreti registrati con riserva dal giugno al dicembre 1949.

Sin oggi la Camera dei Deputati non ha esaminato, come ho innanzi rilevato, alcuno dei provvedimenti registrati con riserva ad essa rimessi dalla Corte dei Conti.

Tali provvedimenti pervenuti alla Presidenza della Camera trovansi assegnati alle varie Commissioni legislative della stessa.

Così, ad esempio, i decreti luogotenenziali 3 marzo 1946 e 15 maggio 1946 trovansi all'esame della I, della III, della IV e della IX Commissione, il decreto n. 5942-A in data 21 luglio 1949 si trova all'esame della VII Commissione, il decreto in data 8 novembre 1948 del Presidente della Repubblica si trova all'esame della V Commissione. Il Senato, invece, ha esaminato, come ho anche innanzi scritto, in due sedute alcuni provvedimenti registrati con riserva.

Se ne occupò nelle sedute del 28 giugno 1949 ed in quelle del 19 gennaio 1951. Nella seduta del 28 giugno 1949, relatore il senatore Romano, furono esaminate le registrazioni con riserva effettuate dalla Corte dei conti, contenute nei documenti XVII-A-1, XVII-A-2, XXVII-A e LX-A.

Si aprì la discussione il 28 giugno 1949, sulle registrazioni con riserva contenute nel documento XVII-A-1 e cioè quelle eseguite dal settembre 1943 all'aprile 1948. Il senatore Antonio Romano si rimise alla relazione scritta ed il Senato approvò le conclusioni. Si passò, poi, alla discussione sul secondo elenco di registrazioni con riserva di cui ai documenti XVII-A-2, XXVII-A e LX-A, effettuate dalla Corte dei conti dal settembre 1943 all'aprile 1949, sulle quali riferì il senatore Fantoni. Si trattava di un complesso di 219 decreti, dei quali tre investivano particolarmente la

responsabilità della Presidenza del Consiglio. Il primo concerneva l'approvazione dello statuto della Regione Siciliana, il secondo la disciplina di vincolo e di conferimento ai « Granai del Popolo » ed il terzo la cessazione del Senato del Regno dalla sue funzioni a decorrere dal 25 giugno 1946.

Su questi tre decreti la Commissione non credette di fermare la propria attenzione per un giudizio di natura giuridica o meglio, politica, sia perché, da un lato, superati da disposizioni legislative susseguenti, che li avevano sanati, sia perché, dall'altro, la ragione politica (9) sottratta istituzionalmente, alla valutazione dell'organo di controllo — ne legittimava l'emanazione.

I rimanenti 216 decreti riguardavano tutti il collegamento a disposizione di prefetti, dal 1943 all'aprile 1949, avendo in ciò peccato tutti i Ministri dell'interno che si succedettero in questo periodo.

La Commissione pregò il Senato di *prendere atto* delle registrazioni fatte con riserva, considerando che, se, in effetti, c'è una ragione politica che spinge il Governo a richiedere, sotto la sua responsabilità, le registrazioni con riserva, riteneva tuttavia che l'organo di controllo aveva ragione dal punto di vista giuridico, in quanto la lettera dell'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, suonava indubbiamente a favore dell'interpretazione da esso datagli.

Il Senato approvò le conclusioni della Commissione.

Nella seduta, poi, del 19 gennaio 1951, furono esaminate le registrazioni con riserva effettuate dalla Corte dei conti (Documento XCIX-A-1) eseguite dal giugno al dicembre 1949.

Furono poste in votazione le conclusioni della prima Commissione permanente e furono approvate.

10. — Né la Camera dei Deputati, né il Senato si sono mai occupati, nel periodo sottoposto al mio esame, di mandati registrati con riserva.

Non molti, per la verità, in tale periodo ne sono stati inviati.

Uno ne fu registrato durante la 22ª legislatura. Pochi altri lo furono durante la 26ª legislatura.

È molto interessante ricordare quello emesso nientemeno che a favore di G. Marconi, che nel 1908 era solo il commendatore Guglielmo Marconi. Trattasi del mandato n. 1 in data 12 settembre 1908, emesso sul capitolo 190 del bilancio delle poste e telegrafi per

pagamento di lire 45.000 per riscatto della stazione radiotelegrafica di San Cataldo. (Bari). (1).

Altri mandati furono registrati con riserva durante la 26ª legislatura. Sono i mandati, n. 247 e 248, emessi sul capitolo 10 del bilancio del Ministero della giustizia, (esercizio 1920-21), con i quali venne disposto il pagamento della somma di lire 200 a titolo di sovvenzione straordinaria a favore del personale dell'Amministrazione centrale del Ministero della giustizia e dei cancellieri in servizio presso il Ministero stesso, e n. 78 mandati emessi nel capitolo 17 del bilancio del Ministero dell'interno e della giustizia (esercizio 1920-21), riguardanti la concessione della sovvenzione straordinaria della somma di lire 200, concessa ai funzionari dello Stato, giusta la circolare del Ministero del tesoro del 26 maggio 1921, n. 9152, a favore del personale di ruolo delle Amministrazioni dello Stato.

Vi sono numerosi altri mandati registrati con riserva dello stesso tipo, ma, si ripete, il Parlamento di essi non si è mai occupato.

11. — Esaminando gli atti parlamentari, relativi al periodo indicato, ho, poi, ricercato le formule, che il Parlamento ha usato a conclusione della sua attività di esame. Che cosa possa fare il Parlamento, una volta venuto a conoscenza di detti decreti, la legge non dice. Ma è evidente che può prenderne atto, può approvare il fatto politico del Governo, pur riconoscendone l'illegalità, può non biasimare il Governo, richiamando l'attenzione di esso sulla violazione del diritto, e può, invece, disapprovare il Governo con varie gradazioni di biasimo ed invitarlo a revocare il provvedimento.

Il Parlamento si pone come altissimo giudice fra il potere esecutivo e la Corte e comunque accerta — una volta riconosciuto che la Corte ha esattamente operato — se davvero ragioni di opportunità, convenienza ed equità indussero il Governo a violare la norma costituita.

(1) Il Marconi aveva acquistato un terreno per lire 982,96 per impiantarvi la prima stazione radiotelegrafica. Lo Stato riscattò tale situazione ed allora emise un mandato a favore del Marconi per lire 45.000. Il mandato era così redatto: « Il tesoriere della provincia di Roma pagherà al signor commendator Guglielmo Marconi, con quietanza del suo procuratore marchese Luigi Solari fu Girolamo, la somma di lire 45.000, prezzo del riscatto della stazione di San Cataldo ».

La Corte non volle registrare, non avendo il Marconi provato con documenti la proprietà del terreno, sul quale era stata impiantata la stazione, nè essendo dimostrato che fosse franco e libero di iscrizioni ipotecarie, il terreno medesimo.

12. — Le varie formule conclusive dell'esame si possono elencare come appresso.

A) *La Camera dei Deputati dichiara non luogo a deliberare.* — Di solito l'una o l'altra delle due Camere dichiara non luogo a provvedere circa le registrazioni con riserva sottoposte al suo esame, quando il provvedimento oggetto della registrazione è stato superato da un provvedimento successivo oppure è stato ratificato da un provvedimento legislativo. Appare inutile, in tali casi, soffermarsi a ricercare se operò bene il Governo ovvero la Corte. A tale conclusione addivenne, ad esempio, il Senato nella seduta del 28 giugno 1949, esaminando (1), il decreto concernente l'approvazione dello Statuto della Regione Siciliana, quello riguardante la disciplina di vincolo e di conferimento dei « Granai del Popolo » e l'altro, riguardante la cessazione del Senato del Regno dalle sue funzioni a decorrere dal 25 giugno 1946.

C) *La Camera (o il Senato) concede il « bill » d'indennità.* — Col nome di « bill » che deriva dal latino « bulla », si designa, come è noto, nella pratica costituzionale inglese, un disegno di legge sottoposto alla approvazione di una delle due Camere. Nel diritto costituzionale è specialmente importante il *bill d'indennità (bill of indemnity)*, usato in Inghilterra per denominare la legge speciale, con la quale il Parlamento elimina la responsabilità o azione illegittima nell'interesse dello Stato. Ha per effetto la convalidazione retroattiva dell'atto illegittimo e pertanto l'esclusione delle sanzioni connesse alla sua illegittimità. Ma non importa per sé conversione retroattiva in legge dell'atto.

È evidente come l'uso in Italia delle parole « *bill d'indennità* » nel caso, che ne occupa, non sia preciso, perché nell'ordinamento costituzionale italiano, come più volte ho scritto, l'esame del parlamento ha una importanza solo politica.

D) *La Camera (o il Senato) ratifica.*

E) *Ritiene legittimo il decreto.*

F) *Concede la sanatoria.*

Non mi rendo conto del perché Camera e Senato abbiano sempre quasi fatto a gara nel modificare le formule con le quali hanno concluso l'esame dei provvedimenti inviati ad essa dalla Corte dei conti dopo la registrazione con riserva.

Ricordo che un relatore propose una volta una formula così strana che il Presidente

(1) Vedasi *Atti Parlamentari* del Senato della Repubblica, pag. 8829 e seguenti.

dell'Assemblea gli domandò dove l'avesse pescata, ed il relatore rispose che aveva usato quella formula per... cambiare.

Io credo che la formula più idonea sia quella proposta in tutte le sue relazioni dal senatore Supino, l'illustre professore di diritto commerciale, autore di preziose opere giuridiche che tutti conoscono ed ammirano: *prendere atto*. In realtà le due Camere non fanno altro che prendere atto di una situazione che dal punto di vista giuridico deve ritenersi esaurita. I decreti registrati con riserva, come ho innanzi rilevato, sono sempre decreti registrati ed aventi piena efficacia giuridica. Perché spieghino tale efficacia non hanno bisogno di approvazioni o ratifiche da parte del Parlamento: essi sono già giuridicamente efficaci. Il Parlamento compie un esame dell'attività del Governo soprattutto da un punto di vista politico, accertando le ragioni, per le quali il Governo fu portato a violare la legge e la indagine di carattere politico non è indagine giuridica. Indubbiamente il Parlamento compie anche una indagine giuridica per stabilire se in realtà da parte del Governo si è violata la legge; ma è evidente che anche tale indagine lascia la preesistente situazione dal punto di vista giuridico del tutto immutata.

È perciò che le due Camere potrebbero sempre concludere il loro esame affermando di aver *preso atto* del provvedimento.

Possono, nel prendere atto di esso, approvare o disapprovare (si intende da un punto di vista politico) la condotta del Governo, ritenerla o non ritenerla conforme a legge; ma, in definitiva, le due Camere, bisogna riconoscerlo, non fanno che *prendere atto* del provvedimento.

13. — Da quanto ho innanzi esposto risulta in modo chiaro che il Parlamento esplica una attività, che è sostanzialmente di controllo. Preciso: di controllo sull'attività governativa.

L'avviso, che la Corte dei conti deve dare alle Camere dei decreti registrati con riserva, è un segnale d'allarme. La Corte richiama su di essi l'attenzione delle Camere, perché ne tengano conto nel valutare l'operato del Governo. Nel fare tale valutazione, le Camere, quindi, non esplicano un ulteriore controllo sul provvedimento. Il controllo è stato già operato dall'organo tecnico competente e cioè dalla Corte dei conti.

Le Camere, invece, procedono ad una valutazione dell'attività governativa in relazione alla violazione di legge dalla Corte dei conti

accertata (1). Le Camere, in altre parole, mirano ad accertare se il Governo ha fatto bene o male a violare la legge. Con la registrazione con riserva la funzione di tutti è in questo modo compiuta ed esaurita: non resta più nulla da fare a nessuno. In sostanza neanche alle Camere, perché di fronte a decreti registrati con riserva, le Camere non possono fare nulla di pratico ed effettivo. Un decreto registrato con riserva è sempre, come abbiamo innanzi detto, un decreto che ha il suo corso, e che le Camere stesse non potrebbero direttamente revocare o annullare. Il decreto non può essere revocato od annullato altro che dal Governo stesso, che lo ha emesso.

Le Camere, se non approvano il decreto, possono fare una sola cosa: biasimare il Governo ed invitarlo a revocare quel decreto.

La funzione del Parlamento è politica e non giuridica.

Ecco perché, come è stato rilevato, questa attività del Parlamento ha perduto importanza, perché è evidente che, una volta concessa dal Parlamento la propria fiducia al Governo, ogni questione relativa ai decreti, di cui è parola, non ha più ragione di essere. Se si dichiara di aver fiducia in un Governo prima che esso operi o si approva la sua attività dopo che ha operato, sarebbe quasi contraddittorio non approvare più tale attività in sede di esame dei decreti registrati con riserva.

Non è da dimenticare in proposito che si arriva alla registrazione con riserva dopo che il decreto è stato esaminato, oltre che dal ministro competente, dal Consiglio dei Ministri. È tutto il Governo, quindi, responsabile dell'atto illegale. Ora il Parlamento prova indubbia riluttanza a porre, in un certo senso, in istato di accusa il Governo nello stesso momento in cui dichiara di avere in esso fiducia.

14. — Da ciò, però, non si deve trarre la conseguenza che inutile è la funzione di controllo demandata in materia al Parlamento, rimanendo essa assorbita dai vari voti di fiducia, che ogni tanto il Governo chiede alle Camere e che le Camere le danno. È necessario che la funzione specifica di controllo resti, perché essa costituisce sempre un freno alla eventuale attività illegale governativa e possono sempre verificarsi casi così clamorosi di illegalità, da indurre

(1) Vedasi RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1940, pag. 338.

il Parlamento a disapprovare, nonostante eventuali voti di fiducia, l'opera del Governo.

Occorre, però, che il Parlamento si occupi con la maggiore possibile sollecitudine dei provvedimenti registrati con riserva.

Dall'esame degli atti parlamentari risulta che la Corte dei conti nel suo costante lavoro di controllo invia sempre alle Camere i provvedimenti registrati con riserva; ma le Camere degli stessi non si occupano o se ne occupano quando se ne ricordano.

A me pare che le Camere dovrebbero occuparsi subito o per lo meno durante la vita del Governo, da cui quei provvedimenti sono stati emanati. Il controllo delle Camere è un controllo politico. È inutile, quindi, star ad esaminare per criticarli o lodarli provvedimenti di un governo, che non c'è più. Trovansi ora all'esame delle Camere provvedimenti del Governo registrati con riserva nientemeno che sotto il periodo della Consulta o della Costituente. Che valore può avere un controllo effettuato oggi a tanta distanza di tempo, quando la Consulta e la Costituente costituiscono solo un ricordo ed i Governi di allora non sono quello di oggi?

Se la critica non ha altra finalità che quella di mettere il criticato sulla buona via, che nella specie è la via della osservanza delle leggi, a che giova la critica se chi errò non esiste più?

Si aggiunga che un esame politico fatto a distanza di tempo non è mai preciso e completo, perché non tiene conto di elementi contingenti spesso determinanti le azioni e la inattività od anche la violazione delle leggi.

In conclusione, se proprio si vuole mantenere questo controllo del Parlamento, è necessario che con la stessa diligenza, con cui la Corte rimette i provvedimenti al Parlamento, questo li esamini.

Ritengo di non errare, se affermo, che l'attività di controllo del Parlamento non è stata mai molto intensa e rilevante. In diversi decenni sia la Camera dei Deputati che il Senato si sono occupati (come abbiamo visto) dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti pochissime volte e sempre hanno finito con l'approvare l'attività governativa.

Sembra, in verità, che in materia esista una specie di prassi, che non esito a dichiarare dissolutrice della funzione di controllo del Parlamento, in quanto anche in passato le Camere non si sono occupate con rilevante diligenza delle registrazioni con riserva. Che dico? Da oltre quaranta anni il Parlamento rarissimamente si è pronunziato in merito

ad essi. Tale comportamento non ritengo davvero che sia da approvarsi. Il Paese ha bene il diritto di conoscere se davvero il Governo, che dovrebbe dare l'esempio del rispetto più assoluto della legge, talvolta la violi.

III.

Passo ora ad occuparmi delle registrazioni con riserva, sottoposte dal Presidente della Camera all'esame della nostra commissione.

Doc. III, N. 1.

15. — *Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, con il quale si approva lo Statuto della Regione siciliana, in violazione dell'articolo 1 del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151.*

Con il decreto legislativo n. 455 del 15 maggio 1946, veniva approvato lo statuto della Regione siciliana e la Corte ne deliberava l'ammissione a registrazione con riserva nell'adunanza del 9 giugno 1946, avendone ravvisata, per taluni aspetti, la incostituzionalità.

Mentre, infatti, dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, poteva desumersi che, nel conferirsi temporaneamente al Governo la potestà legislativa, si era inteso escludere da tale conferimento di poteri la materia costituzionale, in quanto essa era riservata all'Assemblea Costituente — la cui elezione era in corso all'atto della richiesta di registrazione con riserva del decreto in parola — e mentre tale esclusione era disposta espressamente dall'articolo 3 del successivo decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 — pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 69 del 23 marzo del detto anno — che aveva portato integrazioni e modifiche al menzionato decreto-legge del 25 giugno 1944, con il decreto legislativo di approvazione dello statuto della Regione siciliana si dettavano disposizioni di natura indubbiamente costituzionale, che a giudizio della Corte avrebbero dovuto essere riservate alla eligenda Assemblea Costituente.

E ciò soprattutto in considerazione delle profonde innovazioni, che lo statuto in parola veniva ad apportare all'ordinamento amministrativo e costituzionale dello Stato, quali il riconoscimento alla Regione siciliana di una personalità giuridica autonoma nettamente distinta da quella dello Stato, l'attribuzione alla stessa, anche in via esclusiva,

di una vasta potestà legislativa e di una potestà tributaria, l'istituzione di una Corte costituzionale per il controllo di legittimità sia sugli atti legislativi regionali che sulle leggi e sui regolamenti emanati dallo Stato nei confronti della Regione, l'istituzione di un'apposita Camera di compensazione regionale per la raccolta e l'utilizzazione delle valute estere provenienti dai traffici e dalle esportazioni regionali, nonché l'attribuzione al nuovo ente regionale di un contributo annuo da parte dello Stato a titolo di solidarietà nazionale. Né, a giudizio della Corte, poteva ritenersi sufficiente a rimuovere tali motivi di illegittimità la considerazione che nel decreto di cui trattasi si faceva riserva di sottoporre il predetto statuto all'Assemblea Costituente per il suo coordinamento con la nuova Costituzione dello Stato, perché ciò non valeva ad escluderne la immediata entrata in vigore, anche se la sua pratica attuazione risultava materialmente subordinata al funzionamento di appositi organi, alla cui costituzione si sarebbe potuto provvedere solamente dopo l'entrata in vigore della nuova legge elettorale politica, che sarebbe stata approvata dalla Assemblea Costituente.

Queste considerazioni indussero il consigliere delegato al controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri a ricusare il visto. E fu a seguito di tale rifiuto, comunicato alla Presidenza del Consiglio con nota motivata n. 69 del 7 giugno 1949, che in data 9 giugno 1949 il Consiglio dei Ministri ne autorizzava la registrazione con riserva.

L'esame di tale richiesta portò a rilevarne una irregolarità formale, che peraltro fu superata nella considerazione che era allegato, l'estratto del verbale della seduta, nella quale il Consiglio dei Ministri aveva deliberato di autorizzare la richiesta di registrazione con riserva. Si discusse anche sui poteri del Governo dell'epoca di adottare una tale deliberazione, e ciò per il fatto che era in corso la elezione dell'Assemblea Costituente, e che all'atto della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri si era in attesa della proclamazione dei risultati del referendum istituzionale e del conseguente trapasso di poteri. Ma prevalse l'opinione che il Governo non poteva considerarsi ancora dimissionario e che, quindi, la richiesta di registrazione non poteva ritenersi illegittima.

Dobbiamo, nel prendere atto della registrazione effettuata con riserva del decreto in esame, riconoscere che la Corte dei conti adempì al suo dovere con diligenza e profondo

senso di responsabilità e, dall'altro, che fu il Governo indotto ad emanarlo da evidenti ragioni politiche.

Doc III, n. 1.

16. — *Decreto legislativo 24 giugno 1946, n. 48, emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato, conferitigli dall'articolo 2, quarto comma, del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che dispone la cessazione del Senato dalle sue funzioni a decorrere dal 25 giugno 1946.*

La Corte osservò che il decreto luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, in base al quale il decreto legislativo presidenziale, di cui si discute, fu emanato, non consentiva la facoltà di statuire in materia di ordinamento costituzionale dello Stato, questa essendo, per l'articolo 1, cui fa riscontro l'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, riservata esplicitamente alla competenza dell'Assemblea Costituente. Donde la illegittimità del provvedimento.

La vostra Commissione ora non ritiene di doversi indugiare in un esame di natura giuridica dei rilievi fatti dalla Corte dei conti, che sono peraltro esattissimi. Il decreto suddetto è stato ormai superato dalla Costituzione, che ha sanzionato la situazione da esso creato. E bisogna, poi, sottolineare che il provvedimento venne determinato da evidenti ragioni politiche.

La vostra Commissione pensa, pertanto, che la Camera, nel prendere atto della registrazione con riserva come sopra eseguita, debba riconoscere la ragione politica, che indusse a suo tempo il Governo ad emanare il ripetuto decreto.

Doc. III, n. 1.

17. — *Decreti luogotenenziali in data 29 marzo 1946, con i quali i Consiglieri di Corte d'appello Raffaglio dottor Giovanni, Caccia dottor Vittorio, Cao dottor Claudio, De Nardo dottor Filippo, Fazio dottor Vincenzo, Romagnolo dottor Luigi, e Galassi dottor Giuseppe vengono singolarmente promossi consiglieri di Corte di cassazione.*

Regio decreto 31 maggio 1946, decreto luogotenenziale 12 luglio 1945, tre regi decreti portanti la data del 31 maggio 1946 e decreto presidenziale 23 agosto 1946, con i

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

quali, parimenti, i consiglieri di Corte d'appello Bindi dottor Cesare, Leone dottor Antonino, Gerace dottor Pietro, Bassanelli dottor Paolo, Sarno dottor Pasquale e Medici dottor Bruno vengono rispettivamente nominati consiglieri di Corte di cassazione.

Decreti luogotenenziali 29 marzo e 30 aprile 1946, con i quali il dottor Papa Carlo, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Brescia e il dottor Morfino Arturo, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Napoli, vengono nominati consiglieri di Corte di cassazione.

Decreto presidenziale 19 luglio 1946, con il quale il dottor Petitti Edoardo Alberto, sostituto procuratore generale di Corte d'appello, viene nominato sostituto procuratore generale presso la Suprema Corte di cassazione (1).

Nel corso dell'esercizio 1945-1946 furono ammessi a registrazione con riserva, su richiesta del Ministro di grazia e giustizia, quindici decreti luogotenenziali, con i quali si provvedeva alla promozione di altrettanti magistrati dell'ordine giudiziario di grado quarto e quinto, già raggiunti dai limiti di età per il collocamento a riposo, ma trattenuti in servizio a norma della legge 28 gennaio 1943, n. 33.

La richiamata legge del 28 gennaio 1943, n. 33, accordava facoltà al Ministro di grazia e giustizia di trattenere in servizio non oltre il 31 dicembre successivo alla data di cessazione dello stato di guerra i magistrati di grado non inferiore al quinto, che, a giudizio del Ministro, a norma del successivo articolo 2, fossero ritenuti idonei all'ulteriore esercizio delle loro funzioni. Con l'articolo 3 la predetta

(1) Anche questa registrazione con riserva, come quelle riguardanti il decreto legge 24 giugno 1946, n. 48, per la cessazione delle funzioni del Senato ed il decreto legge 22 giugno 1946, n. 44, sui « Granai del popolo », furono oggetto di valutazione da parte della Commissione senatoriale, di cui si è fatto cenno innanzi. E la Commissione manifestava l'avviso che non fosse il caso di indugiarsi in un esame ed in un giudizio di natura giuridica e nemmeno di natura politica, che sarebbe proprio della Assemblea, in dipendenza dei rilievi fatti, con tanta diligenza e tanto senso di responsabilità, dalla Corte dei conti ai tre decreti legislativi presidenziali, in quanto ormai o superati da leggi, che sanzionarono la situazione da essi creata, o rimasti privi di oggetto, dando peraltro atto della « prevalente ragione politica, sottratta istituzionalmente alla valutazione dell'organo di controllo, che ha determinato l'emanazione di quelli che riguardano la cessazione del Senato e lo statuto della Regione siciliana ».

legge disponeva, poi, che i magistrati così trattenuti in servizio potevano essere collocati a riposo, a giudizio del Ministro, in qualunque tempo, ed al successivo articolo 4 che le promozioni ai posti, che si sarebbero resi vacanti, ove non si fosse fatto luogo al trattenimento in servizio dei detti magistrati, potevano essere conferiti in soprannumero e ai soli effetti giuridici, in attesa del loro riassorbimento nei limiti di organico, ai magistrati di grado inferiore. E l'Amministrazione dava corso ai provvedimenti in parola nell'assunto che la citata legge 28 gennaio 1943, n. 33, avendo consentito la continuazione del rapporto di impiego del magistrato trattenuto in servizio, avesse inteso sostanzialmente di prorogare i limiti di età vigenti per ciascun grado fino al momento dell'effettivo collocamento a riposo, per cui il rapporto di impiego avrebbe dovuto proseguire inalterato anche dopo il trattenimento in servizio, con il correlativo diritto a conseguire la promozione ai posti che si fossero resi disponibili durante il trattenimento in servizio.

La Corte non ritenne di poter seguire l'Amministrazione nella sua tesi per la considerazione che la legge 28 gennaio 1943, n. 33, non aveva nemmeno temporaneamente prolungato i limiti di età per il collocamento a riposo dei magistrati, e che, pertanto, non poteva riguardarsi come legittimo il conferimento delle promozioni a posti che si erano resi vacanti dopo che i predetti magistrati erano già stati raggiunti dai limiti di età per il collocamento a riposo. E ciò anche perché il conferimento del grado quarto avrebbe comportato lo spostamento dei limiti di età per i magistrati anzidetti dal 65° al settantesimo anno di età, con la ulteriore conseguenza che si sarebbe reso impossibile l'esercizio del potere, conferito al Ministro dalla stessa legge, di collocare a riposo in qualunque momento i magistrati trattenuti in servizio. A tale apprezzamento la Corte veniva indotta anche dall'esame dei successivi articoli 2 e 4 della legge, il primo dei quali, nel subordinare il trattenimento in servizio ad un giudizio di idoneità da parte del Ministro all'ulteriore esercizio delle rispettive funzioni, non poteva non riferirsi, ad avviso della Corte, se non alla continuazione delle funzioni proprie del grado rivestito al momento del trattenimento in servizio e non a quelle inerenti ai gradi superiori, venendosi con ciò ad escludere la possibilità del conferimento di un grado superiore ai magistrati trattenuti in servizio, come appariva confermato dalla disposizione contenuta nel successivo articolo 4, la quale,

nel consentire le promozioni in posizione di soprannumero, sia pure ai soli effetti giuridici, dei magistrati di grado inferiore per i posti che si sarebbero resi vacanti ove non avessero avuto luogo i trattenimenti in servizio, veniva parimenti ad escludere che i magistrati trattenuti in servizio avessero potuto fruire di ulteriori avanzamenti. E veniva in tal modo disatteso anche l'assunto dell'Amministrazione che tale disposizione fosse applicabile nel solo caso in cui i magistrati trattenuti in servizio non avessero conseguito la promozione al grado superiore.

Per il decreto di promozione di un consigliere di cassazione ricorreva, poi, un motivo del tutto particolare di illegittimità, avendo egli raggiunto il 70° anno di età anteriormente alla data del decreto di promozione ed essendo venuto perciò a mancare nei suoi confronti, anteriormente alla data della disposta promozione, uno dei requisiti essenziali all'avanzamento, quale è indubbiamente quello dell'età.

Penso che anche per questo gruppo di decreti si debbano adottare le conclusioni, di cui innanzi, tenuto conto soprattutto del tempo, in cui i decreti furono emanati, che è il tempo, in cui il nostro Paese e tutta la sua struttura furono sconvolti dagli avvenimenti bellici, donde la necessità di provvedere nel migliore modo possibile alle supreme esigenze della giustizia.

Doc. III. N. 1.

18. — *Decreto ministeriale 9 ottobre 1945, con il quale i giudici Berretta dottor Pietro, Neri dottor Pietro e Gianturco dottor Vito, vengono collocati nel grado 7° a decorrere dal 1° ottobre 1945.*

Decreto ministeriale 4 febbraio 1946, con il quale il giudice Rossi dottor Salvatore viene collocato nello stesso grado a decorrere dal 1° ottobre 1945.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Sanzo dottor Antonio ed altri, collocati nel grado 7° con decorrenze varie.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Giannuzzi dottor Luigi ed altri, collocati nel grado 7° con decorrenze varie.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Trotta dottor Francesco, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° ottobre 1942.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Venturini dottor Aniceto, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° giugno 1943.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Leone dottor Francesco, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° ottobre 1943.

Decreto ministeriale 15 maggio 1946, concernente il giudice Giordano dottor Giuseppe, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° gennaio 1946.

Decreto ministeriale 25 maggio 1946, concernente il giudice Sarni dottor Manlio ed altri, collocati nel grado 7° con decorrenze varie.

Decreto ministeriale 25 maggio 1946, concernente il giudice Canè dottor Damocle, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° maggio 1943.

Decreto ministeriale 25 maggio 1946, concernente il giudice Tripodi dottor Antonino, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° agosto 1942.

Decreto ministeriale 25 maggio 1946, concernente il giudice Nazzaro dottor Giovanni, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° maggio 1945.

Decreto ministeriale 25 maggio 1946, concernente il giudice Del Pennino dottor Giuseppe ed altri, collocati nel grado 7° con decorrenza 1° maggio 1944.

Decreto ministeriale 1° giugno 1946, concernente il giudice Occhionero dottor Giovanni ed altri, collocati nel grado 7° a decorrere dal 1° giugno 1946.

Decreto ministeriale 7 giugno 1946, concernente il giudice Colucci dottor Guido, collocato nel grado 7° a decorrere dal 1° maggio 1944.

Decreto ministeriale 7 agosto 1946, concernente il giudice Achard dottor Vittorio ed altri, collocati nel grado 7° a decorrere dal 1° maggio 1943.

Decreto 6 agosto 1946 del Ministro di grazia e giustizia, che colloca nel grado 7°, per compiuto quadriennio di anzianità di inquadramento nel grado 8°, il pretore dottor Arnaldo De Lavigne con decorrenza 1° luglio 1946.

Decreto 19 agosto 1946 del Ministro di grazia e giustizia che colloca parimenti nel grado 7° il sostituto procuratore dottor Francesco Biancardi a decorrere dal 1° ottobre 1945.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Decreto 7 settembre 1946 del Ministro di grazia e giustizia, che colloca egualmente nel grado 7° con decorrenza 1° agosto 1946, il giudice dottor Renato Laviani e il pretore dottor Gaetano Garbellotto.

Decreto 15 novembre 1946 del Ministro di grazia e giustizia che colloca nel grado 7°, a decorrere dal 1° novembre 1946, il giudice dottor Mario Bucciolotti.

Decreto 18 novembre 1946 del Ministro di grazia e giustizia, che colloca nel grado 7°, a decorrere dal 1° settembre 1946, il pretore dottor Mario Barone.

Decreto 20 novembre 1946 del Ministro di grazia e giustizia, che colloca nel grado 7°, dal 1° ottobre 1946, il sostituto procuratore dottor Alberto Marucci ed altri tredici magistrati.

Tutti i Magistrati, i quali formano oggetto dei decreti sopra menzionati, furono promossi al grado 8° con abbreviazione di termini per benefici demografici.

Nei loro confronti, quindi, era applicabile l'articolo 4 del decreto-legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, per cui non avrebbero potuto essere scrutinati per la promozione al grado 7° prima che avessero raggiunto l'anzianità prescritta per la promovibilità al medesimo grado 7° tutti coloro, che originariamente li precedevano nei ruoli con maggiore o pari anzianità di servizio utile per l'ammissione al detto scrutinio.

Non può ritenersi giuridicamente fondato il rilievo del Ministero della giustizia, dal quale si sostiene che nella carriera della Magistratura, carriera speciale, disciplinata da leggi proprie, in confronto delle norme generali dell'ordinamento gerarchico (regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395), i passaggi ai gradi 7° e 6° non costituiscono vera promozione, ma semplice modo di miglioramento economico, che si ripercuote soltanto sullo stipendio.

È ben vero che la quarta sezione del Consiglio di Stato in data 11 giugno 1941 affermò il principio che l'avanzamento dei Magistrati ai gradi 7° e 6° non costituisce promozione in senso tecnico; ma è del pari vero che lo stesso Consiglio di Stato con decisione emessa il 6 novembre 1941, su ricorso straordinario al Re, affermò un principio diverso.

Dal Ministero della giustizia, come si è innanzi detto, è stato sostenuto che il passaggio dei giudici dal grado 8° al grado 7°

non costituisce promozione, ma semplice inquadramento per sola anzianità in un grado gerarchico superiore facendosi così distinzione fra promozione vera e propria e promozione impropria; senonché il vigente stato giuridico degli impiegati civili delle Amministrazioni dello Stato (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960), richiamandosi alla ripartizione in gradi stabiliti dall'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato approvato con regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, non offre la possibilità di tale distinzione. Il menzionato stato giuridico degli impiegati civili dello Stato ha, sotto il capo quarto, considerato come promozione tutti i passaggi al grado superiore, comprendendo in questi anche i passaggi di classe, in considerazione che la classe, dove esiste, costituisce grado, a norma dell'articolo 2 del citato ordinamento gerarchico.

Ogni avanzamento, quindi, anche per semplice anzianità e senza limitazione di posti, non può essere considerato diversamente dalle promozioni vere e proprie.

Le due deliberazioni della Corte dei conti del 27 maggio e 1° ottobre 1946, con le quali si dispose la registrazione con riserva dei decreti in esame, devono, pertanto, ritenersi fondate sulle disposizioni di legge vigenti al tempo delle decisioni stesse.

Con la nuova Carta costituzionale però e precisamente col comma 3° dell'articolo 107 si è affermato un principio nuovo per quanto riguarda l'Ordinamento giudiziario e si è detto che i Magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione.

In base a questo nuovo principio non può parlarsi più di gradi.

È vero che tale principio deve ancora essere regolato dal futuro ordinamento giudiziario; ma è certo che questo non potrà da esso allontanarsi.

Non parlandosi più di gradi, la carriera della Magistratura viene ad essere disciplinata in un modo diverso dalle altre Amministrazioni dello Stato e, quindi, non possono più invocarsi le disposizioni dell'ordinamento gerarchico n. 2395 del 1923.

La Camera deve anche qui, perciò, nel prendere atto, sottolineare lo scrupolo della Corte dei conti nell'adempimento del suo altissimo compito e riconoscere che, se potevano i decreti in questione considerarsi non perfettamente conformi alle norme vigenti, affinché furono emanati, non può lo stesso dirsi oggi, ove li si considerino alla luce delle norme costituzionali vigenti.

Doc. III, n. 6.

19. — *Decreto in data 22 marzo 1949 del Ministro di grazia e giustizia con il quale si approva la graduatoria dei vincitori del concorso a 40 posti di assistente in prova (gruppo C) nel ruolo del personale di sorveglianza degli Istituti di rieducazione per minori. (Deliberazione della Corte dei conti in sezioni riunite del 9 dicembre 1949).*

L'articolo 35 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, prescrive che la Commissione esaminatrice prepara tre temi per ciascuna prova, se gli esami di concorso hanno luogo in una unica sede, e un tema solo, quando gli esami hanno luogo in più sedi; ed aggiunge che i temi devono essere chiusi in pieghi suggellati e firmati esteriormente dai membri della Commissione e dal segretario, e che nel caso, in cui sia richiesta la preparazione di tre temi il presidente della Commissione debba fare sorteggiare il tema da svolgere da parte di uno dei candidati all'inizio di ciascuna prova.

Nella specie la Commissione esaminatrice del concorso nel proporre gli argomenti che dovevano formare oggetto delle due prove scritte d'esame, ritenne di formulare la enunciatura di tali argomenti mediante la proposizione ai candidati di una serie di dieci domande o quesiti per ciascuna prova di esame, in tre terne per ciascuna prova, ed inoltre lasciò facoltà ai candidati stessi di rispondere solamente a cinque delle dieci domande, costituenti la serie sorteggiata all'inizio di ciascuna delle due prove d'esame.

La Corte osservò che non riteneva di contestare la sostituzione di un tema organico con un tema costituito da una serie di domande, poiché la norma del citato articolo 35 del regio decreto n. 2960 del 1923 non richiede espressamente la organicità della trattazione, che non appare postulata nemmeno dalla locuzione « tema », che vi si trova adottata; ma riteneva illegittima la facoltà accordata a ciascun candidato di rispondere, a sua scelta, solamente ad alcune domande proposte.

Ad escludere, infatti, che possa ammettersi nei candidati la facoltà di scegliere fra le domande proposte quelle che ritengono più idonee alle loro attitudini, può bastare

l'osservazione che con tale sistema si vengono ad avere tanti diversi temi quante sono le combinazioni delle varie domande, attuate dai candidati, mentre l'articolo 35 del più volte citato regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, contempla la proposizione di « un tema solo » nel caso in cui gli esami di concorso hanno luogo in più sedi e parla di un « tema » da svolgere, in dipendenza dell'esito del sorteggio fra i tre differenti temi predisposti dalla Commissione, nel caso in cui le prove abbiano luogo in una sola sede rendendo in tal modo evidente che il termine di comparazione fra i vari candidati, debba essere unico, come avviene appunto solo quando il tema da svolgere sia eguale per tutti i candidati.

Né si ritiene che il sistema censurato possa trovare appoggio nella considerazione che nelle prove orali il termine di comparazione non è unico, e nel rilievo che in alcuni casi, come ad esempio in quello contemplato dall'articolo 11 del regio decreto 14 ottobre 1923, n. 2345, la facoltà di scelta è ammessa esplicitamente. La prima considerazione rivela, infatti, la sua inconsistenza ove si tenga presente che, a differenza delle prove orali, le prove scritte trovano nella legge una specifica disciplina, dalla quale non è dato distaccarsi. E l'altro rilievo, valendo a provare che, nei casi in cui ha voluto ammettere il sistema della scelta come in quello degli esami scolastici, il legislatore lo ha detto espressamente, non fa che confermare che di massima si debba escluderlo, avuto anche riguardo che non potrebbe allegarsi la possibilità di applicazione analogica delle disposizioni che la prevedono, poiché trattasi di disposizioni di carattere singolare dettate in vista della natura del tutto particolare delle valutazioni richieste dagli esami che vi sono contemplati;

Alla vostra Commissione sembra che per quest'ultimo decreto la Camera, nel prendere atto della sua registrazione con riserva, debba riconoscere la esattezza dei rilievi della Corte dei Conti ed insieme la non evidenza di ragioni politiche, che avrebbero indotto l'Amministrazione a non seguirli, ed auspicare che siano da essa tenuti ben presenti, quei rilievi, in casi consimili, quando che sia, in avvenire.

COLITTO, *Relatore.*