

CAPITOLO III

CONTROLLO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Valore costituzionale dei controlli.

§ 1. — *Esecuzione del bilancio. Controllo parlamentare e controllo giudiziario.*

Si è visto nel precedente capitolo che la formazione del bilancio, ben lungi dall'esaurirsi in una semplice questione di contabilità, assume importanza e significato costituzionale, perchè in quella sede naturalmente vengono a realizzarsi in concreto i rapporti fra il potere legislativo e quello esecutivo, determinandosi le rispettive sfere di attività e di competenza (cap. II par. 1 e 3). Peraltro il problema non si esaurisce tutto nella fase della formazione del bilancio; occorre guardare altresì alla successiva fase dell'esecuzione del bilancio, cioè alla estrinsecazione effettiva dell'attività amministrativa, poichè in questa seconda fase si pone il problema dei controlli necessari a vigilare che il potere amministrativo operi in conformità delle direttive e nell'ambito dei limiti posti dalla norma giuridica. Dopo un ventennale periodo in cui lo strapotere dell'esecutivo si è manifestato con caratteri e vastità tali da esautorare gli altri poteri dello stato e specialmente il legislativo, il problema dei metodi atti ad inalveare l'attività governativa e quella amministrativa in genere, entro ben determinati confini, è problema non solo di grande attualità ed importanza politica, ma di rilevante delicatezza ed importanza sotto il profilo economico finanziario, ed assurge, sotto l'aspetto giuridico, a sicura importanza costituzionale.

Non è qui il caso di esaminare e discutere i vari tipi di controllo previsti dal nostro regolamento. Basterà ricordare che un primo ordine di controlli di carattere prettamente politico, viene esercitato dal parlamento, attraverso le interpellanze, le interrogazioni, le mozioni, le inchieste e specialmente, in sede postuma, mediante la discussione, la votazione e l'approvazione del rendiconto generale dello Stato (bilancio consuntivo). A questi controlli si aggiungono quelli giudiziari, affidati alla magistratura ordinaria ed alle giurisdizioni speciali, secondo le rispettive sfere di competenza, determinate dalle vigenti

disposizioni dirette alla tutela dei diritti e degli interessi privati lesi dalla pubblica amministrazione.

Qui interessa invece sottolineare il diverso ordine di controlli, i quali sono diversi da quelli parlamentari, in quanto hanno carattere giuridico ed amministrativo ma non politico; come sono diversi da quelli giudiziari, i quali traggono inizio su istanza dei privati ogni volta che v'è coincidenza tra interesse privato ed interesse pubblico, mentre quelli dei quali si parla vengono attuati esclusivamente nello interesse della collettività e si esercitano per iniziativa degli organi competenti.

§ 2. — *Controllo interno e controllo esterno sull'attività amministrativa.*

In effetti il controllo sull'attività dell'esecutivo tende a stabilire in generale il rispetto della legge da parte dell'amministrazione (si parla perciò di controllo generale di legittimità); sotto questo profilo il problema presenta aspetti che sfuggono alla competenza ed ai limiti fissati all'indagine di questa Commissione. In particolare il controllo si esercita sulla gestione del bilancio, sulle entrate e sulle spese, come conseguenza finanziaria di atti amministrativi che ne costituiscono il presupposto (si parla perciò di controllo finanziario). Ad ogni modo in tutti e due gli aspetti il controllo di cui qui si discute è il controllo così detto esterno, che continua e prosegue il sindacato parlamentare sulla formazione del bilancio, nella fase successiva della esecuzione di questo. Questo tipo di controllo, giova insistere, ha lo scopo precipuo di assicurare il rispetto della legge in generale ed in particolare delle leggi finanziarie e di bilancio, da parte dell'amministrazione. Si distingue perciò nettamente dal controllo così detto interno, che è quello predisposto dalla stessa amministrazione attuando nel suo interno i vari mezzi di vigilanza e di riscontro, allo scopo di garantirsi contro eventuali abusi ed irregolarità da parte di organi dipendenti.

Questa distinzione di controlli (che è fondamentale intendere, allo scopo di risolvere la dibattuta questione di una pretesa duplicità degli stessi nell'ordinamento italiano) non aveva ragione d'essere nello Stato assoluto, quando il sindacato sull'attività dell'amministrazione era esercitato nell'esclusivo interesse del sovrano, al quale premeva assicurarsi che tutta la attività amministrativa si svolgesse in conformità dei suoi ordini. Forme embrionali di controllo si ebbero tuttavia, nell'interesse del contribuente, anche in questo tipo di Stato,

sebbene in forma sporadica (come in Francia, con gli Stati generali). Ma solo con il sorgere del moderno Stato costituzionale e con la conseguente divisione dei poteri emerge inconfondibilmente (e rappresenta un presidio di libertà) il controllo sull'esecutivo per il rispetto del diritto obiettivo, come sindacato generale di legittimità e in particolare come sindacato finanziario.

È affermazione costante della letteratura che questo tipo di sindacato (in tutti e due gli aspetti sopra ricordati) sia esercitato per conto e nell'interesse del Parlamento, il quale — non potendo per sua natura esercitare un riscontro continuo sull'operato della pubblica amministrazione, delega un apposito organo, quale sua *longa manus*, ad invigilare l'operato della amministrazione. Questa opinione trova conforto nelle disposizioni di vari Stati, come ad esempio, nella legge belga del 1846, per la quale la nomina e la revoca dei magistrati della Corte dei conti era attribuita alla Camera dei deputati, ovvero nella legge piemontese del 30 ottobre 1859, n. 3706, per la quale le Camere avevano una particolare ingerenza nei provvedimenti con cui i magistrati della corte potevano essere rimossi dalla carica. Altra conferma si trae dalla disposizione, esistente in tutti gli ordinamenti, secondo la quale la Corte ha il compito di segnalare periodicamente al Parlamento le irregolarità rilevate nell'esercizio del controllo sull'attività degli organi amministrativi. Sempre però si ha cura di sottolineare la sostanziale differenza fra il sindacato parlamentare, che — come si è accennato — ha valore e contenuto politico, ed il sindacato della Corte che ha contenuto esclusivamente giuridico, anzi di mera legittimità, come meglio si preciserà in seguito, e quindi si esercita in una sfera di completa autonomia ed indipendenza.

Ove si accentui la concomitante finalità del controllo parlamentare e di quello della Corte, i rapporti fra questa e le camere legislative possono configurarsi come rapporti di effettiva dipendenza della prima dalle seconde; ove si accentui, viceversa, la sostanziale diversità dei due ordini di controllo si sottolinea il carattere giurisdizionale della Corte dei conti ed i rapporti suddetti possono definirsi, al più, di semplice collaborazione, anche senza arrivare, come da taluno si propone, alla concezione di un quarto potere: il potere di controllo.

La decisione fra le diverse alternative è di natura squisitamente politica; da essa dipendono però notevoli conseguenze circa la posizione dell'organo di controllo nei rispetti del legislativo e dell'esecutivo e negli stessi rapporti fra i due poteri; quindi, ancora una volta, un problema di carattere costituzionale.

§ 3. — *Disciplina dei controlli nella Carta costituzionale.*

Aver sottolineato l'importanza costituzionale dei controlli, significa, conseguentemente, porre il problema se i principi generali in tale materia debbano essere inseriti nella Carta costituzionale o, almeno, se l'approvazione delle leggi che regolano la materia debba essere sottoposta a qualche vincolo costituzionale (maggioranze o *quorum* particolari, ecc.). Al riguardo, in base alle risultanze degli interrogatori e dei questionari si rilevano due opposte tendenze: secondo alcuni — poichè la Carta costituzionale per essere efficace dovrebbe contenere solo poche norme di carattere generale — non si vedrebbe la ragione di inserirvi la materia del controllo, né di adottare particolari vincoli costituzionali, ma si dovrebbe lasciare al legislatore ordinario il compito di regolare il complesso dei controlli. Da altri si afferma, invece, l'opportunità che la Carta costituzionale sancisca al riguardo i principi generali suddetti, sia per la conseguente tutela giuridica, sia come attestazione solenne della loro importanza. Ed esattamente è stato affermato da alcuno che, nel presupposto di una costituzione rigida, i principi generali regolanti la materia dovrebbero essere inseriti nella Carta costituzionale o in una legge integrativa di questa, di pari efficacia. Secondo taluno, più che inserire nella carta costituzionale i principi generali, si dovrebbe conferire una posizione preminente alla Corte dei conti (che è l'organo massimo del controllo esterno) facendone un istituto di ordine statutario, indipendente dal Governo e dal Parlamento. Senza entrare, per ora, in merito alla proposta, si vede subito che appunto per conferire tale posizione all'organo di controllo sarebbe necessaria o almeno opportuna una norma di carattere costituzionale.

L'importanza costituzionale del controllo in genere e della Corte dei conti in particolare ha trovato energica affermazione nelle risposte ricevute dalle varie persone interpellate (v. in particolare interrogatori Orlando e Tosato).

Lo statuto albertino non contiene alcun riferimento ai principi generali in ordine al controllo nè ai suoi organi (tranne l'accenno incidentale alla Corte dei conti, a proposito della nomina dei senatori). L'art. 95 del vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 giugno 1934, n. 1214, stabilisce che l'ordinamento dell'istituto non può essere regolato se non per legge e con le forme proprie delle leggi costituzionali, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693. La dottrina prevalente, pure escludendo il carattere costituzionale dell'organo di controllo (in base al criterio

formale della posizione di esso fra i supremi organi costituzionali), riconosce che trattasi però di materia costituzionale, mentre la giurisprudenza della suprema Corte di cassazione a sezioni riunite e quella del Consiglio di Stato hanno più volte affermato la natura costituzionale della Corte dei conti. In conformità di tali affermazioni della dottrina e della giurisprudenza, nonchè in base alle considerazioni precedentemente svolte, si profila l'opportunità che la Carta costituzionale sancisca i principi fondamentali che regolano non solo l'attività di controllo, ma anche la posizione e l'organizzazione dell'organo che vi è preposto (principi, il cui contenuto sarà precisato in seguito). Ove si addivenga a tale soluzione, le norme regolanti la materia dovrebbero poter essere modificate, derogate ed abrogate solo con quelle forme che fossero eventualmente stabilite per la modificazione delle norme di carattere costituzionale.

Il sistema dei controlli nell'ordinamento italiano - Cenni descrittivi.

§ 4. — *L'organo del controllo « esterno ». La Corte dei conti.*

Si ritiene opportuno premettere alle considerazioni critiche ed allo studio di eventuali riforme, la descrizione dell'attuale ordinamento dei controlli in Italia.

La Corte dei conti è l'organo fondamentale dell'attività di controllo ed ha origini remotissime. L'attuale ordinamento italiano trova il suo immediato precedente storico in quello piemontese, secondo il quale spettava al Senato di « interinare o registrare » gli editti, le patenti ed i rescritti del sovrano, negando l'interinazione e facendo apposita rappresentanza al re, tutte le volte che in detti atti si riconoscesse esservi errore o violazione di legge, o comunque lesione del pubblico interesse. Era riconosciuto un identico potere alla Camera dei conti, in materia demaniale ed erariale. Questa poi finì con l'assorbire anche la sfera di competenza del Senato, in materia di interinazione, oltre la propria competenza ad esaminare i conti, a conoscere le controversie circa il patrimonio dello Stato, ad ispezionare le zecche e così via.

All'atto della unificazione dello Stato italiano, con legge 14 agosto 1862, n. 800, si provvide ad abolire i vari organi di controllo contabile esistenti negli antichi stati, istituendo l'attuale Corte dei conti, le cui funzioni rimasero praticamente immutate fino alla riforma del 1933. Secondo le norme attualmente in vigore, il controllo che abbia-

mo definito esterno è affidato alla Corte dei conti e da questa esercitato in via preventiva e successiva.

Il controllo preventivo si esercita mediante la « registrazione » degli atti qui di seguito elencati :

1) decreti reali, da qualunque ministero emessi ed a qualunque materia si riferiscano, salvo poche eccezioni indicate nel R. D. 27-7-1934, n. 1332 ;

2) decreti di approvazione dei contratti di importo superiore alle 20.000 lire e le autorizzazioni di spese superiori alle 10.000, quando l'autorizzazione non è contemporanea alla emissione dell'ordine di pagamento ;

3) 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 ;

4) decreti di liquidazione definitiva delle pensioni, assegni ed indennità di quiescenza e quelli con i quali si provvede al riscatto dei servizi, ai fini del trattamento di quiescenza ;

5) ordinativi di pagamento ;

6) atti di approvazione, riduzione, trasporto e cancellazione delle cauzioni ;

7) decreti del Ministero del Tesoro per il prelevamento di somme dal « fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine ».

Tali atti, insieme coi documenti giustificativi vengono rimessi alla Corte, la quale controlla la legalità in genere di essi e particolarmente la loro conformità alle prescrizioni del bilancio, vigilando perchè le spese non superino le somme stanziare in bilancio e queste si applichino alle spese prescritte, perchè non si faccia trasporto di somme non consentite per legge e perchè la liquidazione e il pagamento delle spese siano conformi alle leggi ed ai regolamenti. (Vedi tabella statistica n. 1).

Il controllo viene esercitato di regola per ciascun ministero, da un consigliere appositamente delegato, coadiuvato da un ufficio di riscontro. Quando si ravvisa che l'atto è legittimo, il consigliere delegato vi appone il visto e ne ordina la registrazione. Se invece il consigliere ritiene che il provvedimento sottoposto a registrazione contenga violazione di legge o di regolamento, rifiuta il visto e lo restituisce al ministero, con nota motivata. Ove il ministro insista perchè l'atto venga registrato, si provoca in merito una decisione della sezione di controllo. Insistendosi da una parte nel rifiuto, dall'altra nel voler presentare il provvedimento, questo viene sottoposto al consiglio dei ministri, cui spetta decidere che l'atto abbia ugualmente

corso. In tal caso si effettua una semplice « registrazione con riserva » e la Corte segnala periodicamente al Parlamento i provvedimenti così registrati (vedi tabella statistica n. 2); peraltro in tre casi il rifiuto di registrazione è assoluto e annulla il provvedimento amministrativo irregolare. Ciò avviene quando si tratti:

1) di impegno di ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo, ovvero imputabile ai residui piuttosto che alla competenza (e viceversa), ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto;

2) di decreti per nomina e promozione di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici;

3) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalla legge.

Con tali disposizioni, mentre si consente una sufficiente libertà di azione agli organi amministrativi, si assicura un permanente sindacato di legittimità sui suoi atti, e si pone il parlamento in grado di esercitare efficacemente il suo controllo politico. Deriva da ciò l'importanza costituzionale unanimamente riconosciuta al controllo della Corte.

Il controllo successivo, riguarda invece:

1) i rendiconti dei funzionari a favore dei quali furono emessi ordini di accreditamento;

2) i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti che si fanno dagli agenti del governo nel corso dell'esercizio;

3) i conti delle casse dello Stato con l'indicazione dei valori e del modo come sono rappresentati.

4) i conti e gli inventari di consistenze dei magazzini e depositi di materie e merci di proprietà dello Stato;

5) il rendiconto generale dello Stato.

La differenza fra controllo preventivo e controllo postumo non è puramente cronologica, perchè mentre il visto che la Corte dei conti appone ai documenti soggetti al controllo preventivo è condizione per la efficacia giuridica di tali atti (i quali non producono effetti giuridici se non vengono visti e registrati), il controllo successivo non influisce sugli effetti giuridici dell'atto, ma si riduce ad un sindacato della corte dei conti sull'operato dei funzionari, per accertare le responsabilità d'ordine amministrativo, e per suggerire la linea di condotta da tenere in avvenire.

§ 5. — *Gli organi del controllo « interno ». Ragionerie centrali e ragioneria generale dello Stato.*

Le ragionerie centrali osservano e vigilano perchè siano rispettate le leggi e tutte le disposizioni impartite dal Ministero per il Tesoro per la conservazione del patrimonio dello Stato, per l'esatto accertamento delle entrate, per la regolare gestione dei fondi di bilancio. Esse debbono anche assicurarsi che la gestione del patrimonio e del bilancio sia condotta nei modi finanziariamente più proficui. (Quest'ultima norma, che attribuisce alle ragionerie un penetrante controllo di merito, non sembra abbia avuto pratica applicazione, come in seguito si dirà). I direttori capi delle ragionerie che originariamente dipendevano dai rispettivi ministri passarono poi alle dipendenze della ragioneria generale, per il tramite della quale fanno pervenire al ministro del Tesoro le loro relazioni ed osservazioni sulle questioni di maggiore importanza e su tutto quanto hanno occasione di rilevare nell'adempimento delle proprie funzioni e che interessi il bilancio.

La ragioneria generale dello Stato venne istituita con legge 22 aprile 1896, n. 5026, senza, peraltro, che le fossero attribuite funzioni di controllo, in quanto i suoi compiti si limitavano a quello di tenere le scritture riassuntive relative alla consistenza del patrimonio dello Stato ed alle sue variazioni, alla situazione finanziaria dello Stato (entrate e spese dei singoli ministeri, compilazione del bilancio di previsione, del rendiconto consuntivo e del conto patrimoniale). Con decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e con il relativo regolamento (R. D. 23 maggio 1924, n. 827) furono attribuite alla ragioneria generale dello Stato vere e proprie funzioni di controllo ed il compito di vigilare e coordinare l'opera delle ragionerie centrali dei singoli ministeri. Successivamente la legge 26 luglio 1939, n. 1037 organizzò la ragioneria generale su quattro ispettorati generali (di finanza, del bilancio, per gli ordinamenti del personale, e per gli affari economici) affidandole nuovi e delicati compiti di ispezione sulle gestioni della pubblica amministrazione, di predisposizione di tutti i provvedimenti legislativi inerenti al bilancio (variazioni di bilancio, autorizzazione di spese, prelevamenti dai fondi di riserva, ecc.), di revisione di tutte le assegnazioni e richieste di fondi, di esame su tutti i provvedimenti legislativi o ministeriali aventi comunque effetto finanziario. Così dalla primitiva limitata competenza di semplice tenuta di scritture contabili si è passati alla direzione suprema della pubblica spesa, con una conseguente preminenza rispetto a tutte le altre amministrazioni.

In particolare, il controllo su tutti gli impegni di spesa ed i titoli di pagamento, si esercita nel modo seguente :

1) tutti gli atti di approvazione dei contratti o di autorizzazione delle spese, ed in genere tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato, debbono essere trasmessi alla ragioneria centrale la quale, prima di registrare l'impegno, verifica la legalità della spesa e la regolarità della documentazione ed accerta la giusta imputazione della spesa in bilancio, nonché l'esistenza del fondo disponibile sul relativo capitolo. Inoltre, gli uffici amministrativi debbono comunicare alla ragioneria i provvedimenti dai quali possono derivare impegni di spesa, e la ragioneria prenota in sede separata tali impegni in corso di formazione ;

2) tutti i mandati di pagamento (mandati diretti, ordini di accreditamento, ruoli di spese fisse) emessi dagli uffici amministrativi centrali, sono trasmessi alla ragioneria rispettiva. Il direttore capo della ragioneria verifica la documentazione e la liquidazione della spesa, accerta che la spesa sia regolarmente imputata al conto della competenza o a quello dei residui e che vi siano disponibili i fondi sul relativo capitolo del bilancio e, quando nulla trovi da osservare, pone il visto sugli assegni (o altri titoli) e li trasmette, con i documenti giustificativi, alla Corte dei conti.

A norma poi dell'art. 64 della legge di contabilità (e qui si nota una sostanziale differenza fra il sindacato della ragioneria e quello della Corte dei conti), quando il capo della ragioneria, per qualsiasi motivo di irregolarità, non creda di poter apporre il visto ad un atto d'impegno di spesa o ad un titolo di pagamento, ne riferisce direttamente al ministro. Se il ministro ritiene che, ciò non ostante, l'atto di impegno o il titolo di pagamento debba aver corso, dà ordine scritto in tale senso, firmando personalmente, al capo della ragioneria, il quale deve eseguirlo. L'ordine del ministro viene trasmesso, insieme con l'atto in discussione, alla Corte dei conti. Il ministro, però, non può avvalersi della facoltà suddetta, ove si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata sul relativo capitolo di bilancio, ovvero che sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato, ovvero che sia riferibile ai residui invece che alla competenza o viceversa.

§ 6. — *L'iter tipico dei provvedimenti soggetti a controllo.*

A titolo esemplificativo si ritiene opportuno descrivere le fasi attraverso cui i provvedimenti amministrativi, che più interessano la gestione del bilancio, sottostanno al prescritto controllo.

1. - *Contratti*. — Tutti i decreti con i quali si provvede all'approvazione dei contratti, degli atti e delle convenzioni che fanno carico al bilancio dello Stato vengono comunicati dagli uffici amministrativi alle rispettive ragionerie centrali; le quali verificano la legalità della spesa, la regolarità della documentazione, la giusta imputazione della spesa al capitolo di bilancio, nonché l'esistenza del fondo disponibile sul capitolo stesso, quindi registrano e passano gli atti alla Corte dei conti. L'apposito ufficio di riscontro della Corte dei conti esamina i decreti di approvazione ed i documenti allegati e, ove li riconosca regolari, dopo aver preso sommaria nota degli estremi essenziali della convenzione, li sottopone al visto del consigliere delegato al controllo e provvede alla loro registrazione, restituendoli pel tramite della competente ragioneria centrale all'amministrazione interessata. Ove non ritenga regolari i decreti in parola, redige apposito foglio di « rilievo », che, sempre pel tramite della ragioneria centrale, viene trasmesso all'amministrazione.

2. - *Mandati*. — I decreti di approvazione, le determinazioni ministeriali, le autorizzazioni di pagamento sono comunicati dalle amministrazioni interessate alle rispettive ragionerie centrali, per le prescritte annotazioni contabili. In questa sede le ragionerie verificano la regolarità della liquidazione, l'imputazione al competente capitolo di bilancio, la disponibilità del fondo su cui deve gravare la spesa. Successivamente trasmettono i provvedimenti alla Corte dei conti. Quivi il competente ufficio di riscontro esamina il provvedimento e la documentazione relativa e dopo averli riconosciuti regolari, vi appone la firma ed il visto e li trasmette alla direzione generale del tesoro per l'inoltro alle competenti sezioni di tesoreria provinciale.

3. — Gli ordini di accreditamento (di cui si dirà con maggiore ampiezza in seguito: par. n. II) seguono lo stesso corso dei mandati. I funzionari a cui favore sono state disposte le aperture di credito, hanno però l'obbligo di presentare appositi rendiconti amministrativi entro i primi 5 giorni di ogni mese, trasmettendoli alle intendenze di finanza della provincia sulla cui tesoreria sono aperti i crediti. Le intendenze, confrontate le risultanze dei rendiconti con le proprie scritture e riconosciute regolari, li trasmettono alle rispettive amministrazioni centrali, che, proceduto ad un primo esame, li passano alle ragionerie centrali per una successiva revisione, dopo di che arrivano alla Corte dei conti. Le eventuali osservazioni della Corte dei conti sono trasmesse alle ragionerie centrali e da queste alle rispettive competenti direzioni generali, per il cui tramite pervengono al funzionario delegato.

§ 7. — *Il controllo preventivo esterno negli ordinamenti stranieri.*

Il sistema italiano del duplice ordine di controlli (interni ed esterni) trova efficace riscontro anche negli ordinamenti stranieri.

1) In Gran Bretagna, infatti, accanto al controllo esercitato dal cancelliere dello scacchiere (che sorveglia l'esecuzione del bilancio e l'impegno delle spese tanto per i servizi civili che per quelli militari), vi sono altri due organi di controllo, e precisamente il controllore auditore generale e l'ufficio di revisione (*Audit office*). Il controllore generale, è incaricato delle funzioni con lettere patenti del sovrano, non può rivestire altre funzioni oltre quella conferitagli dalla corona, non può essere rimosso dalla carica se non in base a un indirizzo delle due camere; gode quindi di una effettiva inamovibilità posta in certo modo sotto la salvaguardia del Parlamento. Egli esercita il controllo tanto sulle entrate che sulle spese; in particolare vigila perchè nessun mandato venga emesso dal Ministero delle Finanze, senza il relativo *Royal order*. Anche per i pagamenti a carico del « fondo consolidato » (ved. cap. 2º, par. 13) — per i quali è sufficiente un rescritto ministeriale, con riferimento agli atti parlamentari che autorizzano la spesa — il controllore generale deve accertarsi che il decreto reale che autorizza l'emissione del mandato sia conforme all'ordine reale, alla legge ed alle facoltà accordate dal parlamento. L'*audit office*, che è posto sotto la direzione del controllore generale, provvede al controllo successivo. Il personale addetto allo ufficio non gode dell'autonomia e dell'indipendenza assicurate al controllore generale, ed in genere il controllo postumo è meno rigoroso del preventivo.

Merita ancora di essere ricordato il « comitato dei conti pubblici » (*Committee of public account*), che esercita, per conto e nello interesse del parlamento, un potere di alta vigilanza sull'insieme della gestione dello Stato; esso si compone di 15 membri nominati dal presidente della Camera dei comuni; il presidente e relatore del comitato è, in genere, un membro dell'opposizione e la minoranza vi è largamente rappresentata.

2) Negli Stati Uniti d'America, dopo la riforma del 1921, con la quale il congresso passava all'esecutivo il compito della formazione del bilancio, portando invece nella propria orbita le funzioni di approvazione e di controllo, venne creato un apposito « *General accounting office* » indipendente dal potere esecutivo e retto da un controllore generale, responsabile soltanto dinanzi al Parlamento, assistito da un vice controllore. Entrambi i due magistrati sono nominati dal pre-

sidente, su avviso conforme del Senato, e possono essere destituiti solo con particolare procedura e con l'assenso delle due camere.

Dal 1927 si è introdotto il riscontro preventivo di tutti gli ordini di spesa (« *settlement warrants* »), i quali, firmati dal segretario del tesoro o da un suo sostituto, debbono essere firmati e controfirmati dal controllore generale. All'esame preventivo, sotto il profilo della legalità, da parte del « *General accounting office* » sono sottoposti tutti i contratti che impegnano comunque la finanza pubblica.

Lo stesso controllore generale, per mezzo del suo « *General accounting office* » esercita il controllo successivo. L'« *audit division* » attende all'esame ed alla definizione dei conti di tutte le branche dell'amministrazione (ad eccezione di quelle relative al « *Post office department* », riservata ad uno speciale ufficio).

Il controllore generale è tenuto a fare al presidente, se interpellato, ed al congresso, all'inizio di ogni sessione ordinaria, un rapporto sul lavoro eseguito dal « *general accounting office* », contenente le proprie raccomandazioni circa eventuali riforme legislative, ritenute necessarie per assicurare un perfetto controllo; segnalazioni relative all'entrate ed alle uscite ed all'impiego dei fondi pubblici, nonché le proposte per conseguire economie sulle spese pubbliche. Riferisce al congresso su tutte le spese eseguite ed i contratti stipulati in violazione alle leggi, esponendo con i propri rapporti il metodo seguito nell'esaminare i conti dei vari dipartimenti ed istituzioni pubbliche.

I risultati finali dell'eseguita verifica certificati conformi dal controllore generale sono definitivi. Il congresso non verifica nè approva i conti, provvedendo soltanto, ove occorra, a nominare apposite commissioni di inchiesta.

3) Anche la Francia che, in omaggio al principio della divisione dei poteri, è stata in passato restia ad adottare un preventivo riscontro giuridico sull'attività dell'esecutivo, ha in tempi non lontani mostrato di recedere da tale punto di vista. Con decreto del 30 ottobre 1935 si è provveduto, infatti, alla istituzione di un controllo preventivo affidato ad appositi organi di controllo, istituiti presso ciascun ministero. È bensì vero che ancora oggi detti comitati agiscono dentro la sfera dell'amministrazione e non possono quindi considerarsi come organi di controllo esterno, ma la loro istituzione sta appunto ad indicare la tendenza a soddisfare la esigenza di quel controllo preventivo ed esterno che anche in Francia è da tempo auspicato dagli studiosi di diritto finanziario.

4) Secondo l'ordinamento belga, che risale al decreto 30 novembre 1930, nessun titolo di pagamento, tratto sulla cassa dello Stato,

può avere esecuzione senza il visto preventivo della Corte dei conti. Il controllo della Corte non si volge però, come in Italia, anche allo esame generale della legittimità dell'atto, ma ha solo di mira la legittimità finanziaria di questo, cioè la sua rispondenza alla legge di bilancio. Il controllo sull'impegno delle spese è affidato ai rappresentanti della finanza distaccati presso i vari ministeri; essi riferiscono in merito alla Corte dei conti. Questa poi appone il suo visto sui titoli di pagamento, dopo aver verificato il fondamento delle spese e la disponibilità dei fondi; quando rifiuta il visto espone i motivi del suo operato al consiglio dei ministri. Se questo delibera che, ciò non ostante, il titolo debba avere corso, la Corte pone il suo visto con riserva e ne riferisce immediatamente al parlamento.

Quanto al controllo successivo, esso è molto rigoroso e quasi perfetto. Però la Corte non estende i suoi poteri nei confronti dei contabili a materia (cioè di coloro che sono consegnatari di beni mobili) ed il parlamento non esplica un'attività d'indagine contabile, ma si limita a svolgere una funzione politica con l'approvazione della legge della chiusura definitiva del bilancio.

Cenni critici sull'attuale ordinamento.

§ 8. — *Fini e limiti del controllo sulla gestione finanziaria.*

Avuto riguardo alle particolari caratteristiche del nostro sistema di controllo si è ritenuto opportuno, tanto negli interrogatori che nel questionario n. 3 della sottocommissione finanziaria, di muovere apposito quesito sopra i due punti seguenti:

1) se le attuali norme relative al controllo del bilancio rispondano alle esigenze di garantire la piena legittimità delle spese comunque ordinate ed eseguite, e

2) se dette norme siano altresì tali da garantire, oltre la legalità formale delle spese, anche la migliore gestione economica (profittevolezza delle spese), dell'azienda statale.

In ordine al primo punto, il complesso delle testimonianze è stato piuttosto concorde nel ritenere che la legittimità delle spese viene sufficientemente garantita con le norme vigenti, insistendosi, peraltro, nel senso di richiedere un effettivo rispetto delle norme vigenti. A tale proposito è opportuno rilevare come da qualcuno (v. interrogatorio Balducci) sia stato fatto presente che il controllo, sia della Corte che della ragioneria, non ha potuto evitare, durante il passato regime,

taluni abusi anche gravi, non tanto perchè si siano violate le leggi relative al controllo, bensì perchè si è fatto frequente ricorso al sistema di disporre gli stanziamenti delle somme in bilancio mediante leggi e decreti legge. È chiaro che nè la ragioneria nè la Corte dei conti potevano rifiutarsi di applicare provvedimenti adottati con norme legislative o a queste equiparate. Insomma, non ha funzionato il controllo parlamentare. Quanto ai provvedimenti adottati con legge, e quindi sanzionati dalle camere, si tratta di una questione prevalentemente politica: evidentemente è nelle assemblee legislative il presidio ultimo delle libertà e della corretta gestione finanziaria; solo esse possono guidare e vigilare l'attività dell'amministrazione nei modi più rispondenti al pubblico interesse. Sembra tuttavia da segnalare l'opportunità che gli stanziamenti di somme in bilancio - fuori dei casi indicati al capitolo II, a proposito delle variazioni di minore importanza - vengano costituzionalmente vincolati, nel senso che ad essi si possa provvedere soltanto con particolari modalità o *quorum* (escludendosi quindi l'uso delle leggi ordinarie e, a maggior ragione, dei decreti legge).

Per quanto più propriamente attiene al quesito proposto dalla Commissione, l'osservazione del prof. Borgatta (il quale ha fatto presente che i controlli attuali sono macchinosi e lenti e non riescono a garantire in modo assoluto il rispetto della legge e l'interesse della collettività) è l'espressione di un convincimento diffuso, che risulta anche da altre testimonianze. Purtroppo, però, le segnalazioni avute presentano piuttosto un valore critico, ma non permettono di ricavare sufficienti indicazioni in senso costruttivo.

Tuttavia a parte i suoi difetti, il complesso delle norme vigenti sembra in generale sufficientemente idoneo a garantire la legittimità delle spese e in genere degli atti del potere esecutivo, nel senso di evitare i vizi eventuali di incompetenza e di violazione di legge. Ma il problema del controllo riveste — come si è accennato — altresì una questione politica, quella del sindacato parlamentare che nessuna norma giuridica può efficacemente disciplinare, perchè è prevalentemente un problema di costume politico.

Quanto al secondo punto è parso anche evidente, per le risposte ricevute e per la natura stessa della questione, che nessun meccanismo giuridico è in grado di assicurare, oltre la legalità formale della spesa, altresì la migliore gestione economica dell'azienda statale, cioè la proficuità della spesa. Le norme che disciplinano la gestione hanno certo lo scopo di ottenere il migliore e proficuo impiego del pubblico danaro, ma solo in quanto rendono obbligatorie determinate procedure o

impongono determinate garanzie: così ad esempio, le norme relative ai controlli ed alle loro forme (aste pubbliche, licitazione privata, ecc.), quelle relative ai pareri obbligatori dei corpi tecnici; e così di seguito. Ma è chiaro che la proficuità della spesa, per quanto riguarda la natura e la possibilità del controllo, è ben diversa dalla sua legalità formale. Questa può accertarsi in modo obbiettivo, mediante il semplice confronto con le norme di diritto positivo, mentre il giudizio sulla opportunità e sulla convenienza economica di una spesa dipende da un complesso di valutazioni e di apprezzamenti che nessun organo di controllo sarebbe in grado di rifare per suo conto, anche se possedesse le necessarie cognizioni ed attitudine tecniche. Tanto meno poi preventivamente (in modo da condizionare la esecutorietà dell'atto), altrimenti l'organo di controllo si trasformerebbe in organo di amministrazione attiva e, giudicando nel merito, dividerebbe le responsabilità con l'amministrazione attiva, diminuendo appunto la responsabilità dell'esecutivo. Anche la norma contenuta nell'articolo unico del R. D. L. 29 giugno 1924 n. 1036, secondo il quale le ragionerie centrali presso le singole amministrazioni nell'esercitare la loro vigilanza debbono assicurarsi che la gestione statale « sia condotta nei modi finanziariamente più proficui », rimane una sterile enunciazione di principio e non ha (né forse conviene che abbia) notevole importanza pratica.

Ancora una volta deve concludersi che l'unico controllo veramente efficace in tale senso può essere esercitato dal Parlamento, il quale attraverso le inchieste, le interpellanze, ecc., ma soprattutto in sede di approvazione di bilancio preventivo e del consuntivo, può rendersi conto esatto della proficuità delle spese. Come poi si possa agevolare il compito del Parlamento, si vedrà in appresso.

§ 9. — *Studi e proposte per la riforma del sistema dei controlli.*

È opportuno avvertire che, fin dalle sue origini e durante tutto il suo sviluppo, l'ordinamento italiano non è andato esente da critiche e che una diffusa insoddisfazione si è venuta manifestando, per una serie di ragioni che in seguito si esporranno.

La questione, assai vecchia, è stata più volte affrontata dai passati governi. Si cominciò con un comitato per la riforma della Pubblica amministrazione (Presidente Questa, relatore Ruini) che, nel 1906, propose di sopprimere il riscontro di legalità affidato alla ragioneria, e di limitare, in materia di controllo finanziario preven-

tivo, l'esame della Corte ai soli contratti di maggiore importanza ed ai casi di urgenza.

Uno studio approfondito venne condotto al riguardo all'Abbinente nel 1916. Questi nella sua opera (« La riforma dell'amministrazione in Italia ») propose di rinvigorire le funzioni ed il prestigio della Corte, attribuendo a quest'organo il controllo su tutta la gestione statale, sulle entrate e le spese pubbliche, ecc. disciplinando i rapporti fra Corte e ragioneria in modo che l'opera di ciascuna non fosse ripetuta in grado superiore.

Nel 1918 una commissione parlamentare presieduta dal Villa, suggerì che si riconoscesse alla corte la funzione di vero e proprio organo di controllo, attribuendo alla ragioneria compiti di collaborazione con gli uffici esecutivi. Nel 1921, ancora, una commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento dello Stato presieduta dal senatore Cassis propose l'abolizione del controllo preventivo esterno (della Corte) lasciando in vigore solo quello della ragioneria, affidando alla Corte il controllo consuntivo. Non è fuori luogo notare come le proposte della commissione Cassis — per il tempo in cui furono formulate — risentono evidentemente dello spirito di sfiducia verso le istituzioni democratiche e parlamentari, le quali, mentre fino a quel tempo erano state generalmente apprezzate, furono allora sottoposte a molte critiche, da parte di talune correnti di opinioni. Infatti le proposte Cassis divergono profondamente da tutte quelle formulate dalle precedenti commissioni, ispirate ad un diverso sentire verso gli organi parlamentari e di controllo.

§ 10. — *Alcuni lamentati inconvenienti del controllo.*

Premessi questi cenni sui precedenti del problema di che trattasi, è dato osservare che mentre taluni degli interpellati negano addirittura l'esistenza di una duplicazione di controlli, altri — pure ammettendola in linea di fatto — la ritengono inevitabile e giustificata dalla diversa finalità di ciascun ordine di controllo. È stato anche opportunamente messo in luce l'impossibilità di procedere alla unificazione data la posizione costituzionale dell'organo di controllo esterno e la sua necessaria indipendenza dall'esecutivo. Alcuni hanno proposto (forse riacciandosi alla ricordata proposta Cassis) di limitare variamente o addirittura di sopprimere il controllo preventivo della Corte, lasciandole solo il controllo postumo; proposta, peraltro, che non eliminerebbe la duplicità dei riscontri, ma solo la sposterebbe nel tempo.

La Commissione riterrebbe di venir meno al suo compito se non riferisse — a integrare le scarse risultanze degli interrogatori e dei questionari — le critiche svoltesi in sedi diverse. Tali critiche si accentrano su quattro punti:

- 1) duplicità dei controlli;
- 2) lentezza dei controlli;
- 3) limitatezza dei controlli;
- 4) costo degli organi di riscontro.

A tali critiche si è obiettato, con le argomentazioni seguenti:

1) Logicamente non esiste duplicazione, nè interferenza fra il sindacato della Corte dei conti e quello della ragioneria generale, se si assume come criterio di distinzione fra i due, non la materia su cui si esercitano, ma il fine a cui ciascuno di essi è preordinato, e conseguentemente le garanzie di ordine costituzionale che presidiano il controllo esterno. Il sindacato della ragioneria (si è già detto) è puramente interno ed è effettuato nell'interesse dell'amministrazione medesima, o meglio nell'interesse del Ministro del Tesoro (di cui la ragioneria fa parte) attesa la posizione particolare di questo dicastero nei confronti di tutti gli altri, come si è detto nel cap. 2º, par. 15.

Esso ha lo scopo di assicurare l'amministrazione stessa contro la irregolarità dei propri atti, prima di darvi corso; di porre ordine all'attività amministrativa; di seguirne e riassumerne i risultati finanziari e contabili, per trarne norma al proprio operare e rendersi conto dei limiti delle proprie facoltà, della disponibilità dei mezzi e così via.

Il controllo della Corte ha per scopo di assicurare che l'attività amministrativa non superi i limiti costituzionali; di accertare le responsabilità; di mettere in grado il Parlamento di esercitare più agevolmente il suo sindacato sugli atti di Governo. Tuttavia è immaginabile che una certa duplicazione di funzione esista in pratica, proprio per il fatto che i due ordini di controllo si esercitano sulla stessa materia; ma d'altra parte non sembra possibile pensare a sopprimere o l'uno o l'altro di essi, in quanto all'amministrazione deve riconoscersi il potere di vigilare sulla regolarità della gestione finanziaria, mentre il controllo esterno ha la sua ragione fondamentale in uno dei cardini del regime democratico: il controllo costituzionale sugli organi del potere esecutivo. La soluzione del problema può trovarsi soltanto in una coordinazione dei due ordini di controllo, come si dirà in seguito.

Circa la lamentata lentezza del controllo, è bene rendersi conto anzitutto della fondatezza o meno di tale critica. Secondo dati rilevati presso la Corte dei conti, è risultato quanto appresso:

a) che il tempo medio intercorso fra la data del provvedimento e quella del suo arrivo alla Corte dei conti per il tramite della ragioneria è stato di 43 giorni nel 1943 e di 42 giorni nel 1945 ;

b) che il tempo medio intercorso fra la data di arrivo del provvedimento alla Corte e quello della sua registrazione è stato di giorni 10 nel 1943 e di giorni 9 nel 1945 ;

c) che il tempo medio intercorso fra la data del foglio di rilievi e quella della risposta dell'amministrazione è stato di giorni 50 nel 1943 e di giorni 41 nel 1945.

Purtroppo non si dispone di dati relativi all'intervallo di tempo necessario per l'adempimento dei riscontri contabili presso le ragionerie centrali, ma poichè è convincimento unanime che tali riscontri non siano eliminabili, i dati esposti sembrano sufficienti per concludere che ritardi e lentezze nell'adempimento dei controlli (se ve ne sono) non sono da imputarsi alla Corte dei conti e l'indugio di qualche giorno presso questo ufficio mentre non incide gran che sulla durata complessiva delle formalità necessarie al controllo è largamente compensato dalla utilità del controllo preventivo esterno (v. anche par. 11). Evidentemente bisogna preoccuparsi che tali controlli vengano adempiuti nel più breve tempo possibile e ciò si potrebbe, forse, ottenere (come si dirà in seguito) anche con opportuni decentramenti degli uffici prepositivi, in modo che il riscontro possa seguire da presso l'attività delle amministrazioni. Parallelamente sembra opportuno insistere perchè vengano snellite le procedure amministrative, dalla cui eccessiva complicazione derivano notevoli cause di ritardo e di errori, e quindi imperfetta formazione degli atti, rilievi dell'organo di riscontro, restituzione del provvedimento all'amministrazione, correzione dell'atto e nuova sottoposizione all'ufficio di riscontro. Su questa direttiva sembrerebbe proficuo insistere, semplificando e razionalizzando l'intera amministrazione statale, evitando complicazioni superflue (si pensi per esempio ai conteggi macchinosi che richiede la liquidazione degli stipendi e delle pensioni, alle intrigate formalità, assai spesso superflue, predisposte per effettuare i pagamenti, anche quelli eseguiti con ruoli di spese fisse). La esigenza di una riforma della pubblica amministrazione è vivamente sentita dalle stesse autorità responsabili, perchè le norme vigenti furono dettate in tempi lontani per regolare l'attività di uffici poco numerosi e svolgenti funzioni amministrative o giudiziarie che solo da lontano interessano lo svolgersi della vita economica ; esse ora non sembrano più sufficientemente adatte a regolare l'attività della sempre più vasta azienda statale. Lo studio

dei mezzi atti a rimuovere gli attuali inconvenienti non rientra nei compiti della Commissione, la quale si limita a sottolineare questo aspetto particolare di un problema della cui importanza, peraltro, si va sempre più diffondendo la persuasione.

Quanto al costo dei controlli, esso non può costituire fondamento per una critica solida. Non è infatti sotto il profilo meramente computistico che deve porsi mente al servizio dei controlli, contrapponendo il costo per il personale e l'amministrazione al complesso delle somme effettivamente recuperate o risparmiate, sia in sede di recuperi giudiziali, sia in sede di correzione degli errori commessi dall'amministrazione attiva. Al contrario, è proprio nel risultato opposto, di evitare gli errori e di assicurare la legittimità generale e finanziaria degli atti amministrativi, che sta il successo del sistema dei controlli, il cui costo deve considerarsi come uno di quei costi generali e non eliminabili della organizzazione statale (salvo, beninteso, la necessaria cura di ridurre questo costo, come tutti gli altri, al minimo possibile).

§ II. — *Il controllo sulle spese effettuate in base ad ordini di accreditamento.*

Un altro ordine di critiche si riferisce alla limitatezza del controllo della Corte. Per bene intendere questo punto, è necessario ricordare che secondo le attuali norme di contabilità, dopo l'insuccesso dello « assegno di Stato », le forme classiche di pagamento sono due:

1) *mandati diretti* (individuali e collettivi) sulle sezioni di tesoreria provinciale;

2) *ordini di accreditamento* (o aperture di credito) presso le sezioni medesime a favore di *funzionari delegati* (per lo più provinciali).

La prima forma di pagamento doveva costituire la regola e la seconda l'eccezione. Infatti, gli ordini di accreditamento secondo le norme di contabilità, possono essere emessi solo nei casi seguenti:

a) spese per la riscossione delle entrate, indicate annualmente dal ministro del tesoro, in allegato al bilancio;

b) spese per i servizi ad economia;

c) spese fisse ed indennità di ammontare certo;

d) spese fisse per l'esercito e per il funzionamento dei corpi ed istituti militari;

e) assegni agli appartenenti ai corpi militarizzati;

f) spese da effettuarsi all'estero e spese per le rappresentanze all'estero;

- g) spese per le navi da guerra in viaggio ;
- h) pagamenti in conto, in particolari ipotesi ;
- i) spese da farsi in occorrenze straordinarie, per le quali sia indispensabile il pagamento immediato ;
- l) ogni altra spesa per la quale i regolamenti consentano il pagamento a mezzo di funzionari delegati.

Ciascuna apertura di credito non può, di solito, superare la somma di L. 250.000 (ora L. 2.500.000: D. L. L. 26 marzo 1946 n. 172).

Si deve peraltro notare che, mediante una serie di provvedimenti, sempre più incalzantisi (v. anche cap. 2° par. 4), l'amministrazione ha aperto una larghissima breccia nel sistema tradizionale, capovolgendo il rapporto preesistente fra spese erogate a mezzo di mandati diretti e quelle erogate a mezzo di ordini di accreditalmento, nel senso di estendere sempre più quest'ultima forma di pagamento. Attualmente l'eccezione è diventata la regola. Ma, come ha dichiarato il prof. Ingrosso (v. interrogatorio) non la regola, per così dire normale, bensì la regola « patologica »: oltre il 90 % delle spese totali si effettua ora con il sistema degli ordini di accreditalmento. La conseguenza è che — mentre si è lasciato formalmente intatto il principio del controllo preventivo — si è venuto di fatto a spostare tale controllo nella sede postuma, con tutti gli inconvenienti che ne derivano. Già da tempo, quando ancora non si era giunti all'attuale stato di cose, la dottrina aveva denunciato questa incongruenza di cose la quale (come è stato rilevato da insigni studiosi e statisti) snatura la garanzia costituzionale del controllo, lo infaçchisce e lo rende quasi nullo, insinuando nella gestione del pubblico denaro un pericoloso stato d'incertezza.

Sta infatti che il sistema degli ordini di accreditalmento, trasformando il controllo da preventivo in successivo, dà adito a tutta una serie di gravi inconvenienti, perchè, innanzi tutto, elude la sua funzione di prevenire le spese erronee od ingiustificate, con conseguenti gravi danni per l'erario, attesa la dimostrata scarsa possibilità ed efficacia dei recuperi. Inoltre, non solo l'aumento delle somme erogate dello Stato mediante i suddetti ordini di accreditalmento (che sono andati via via crescendo, fino a raggiungere nell'esercizio 1941-42 la media del 70 % del totale delle spese del bilancio ed ora la media del 90 %) ; ma anche i notevoli ritardi frapposti da parte di funzionari delegati alla presentazione dei rendiconti, e spesso addirittura la mancata presentazione di essi, per cause di forza maggiore derivate dalla situazione di emergenza, hanno messo in notevoli difficoltà le amministrazioni centrali, le ragionerie centrali dei ministeri

e la Corte dei conti, rendendo assai lento e difficile il prescritto riscontro dei rendiconti relativi alle spese effettuate su ordini di accreditamento.

Poichè è evidente che tale stato di cose (si giustifichi o meno, in considerazione delle circostanze eccezionali che l'hanno determinato) non può essere sostenibile, si profila la necessità di apportarvi rimedio :

1) adottando forme più snelle di pagamento, che non escludano la possibilità del controllo preventivo. Non sarà superfluo osservare che le attuali forme di pagamento dello Stato, dopo il fallito esperimento dei vaglia di Stato (soggetti a complicazioni e formalità eccessive) sembrano ancora eccessivamente complicati ed assai poco agevoli ; a questo proposito senza anticipare le conclusioni che potranno ottenersi da uno studio approfondito dell'aspetto tecnico di tale problema, la Commissione segnala l'opportunità che si prescrivano al riguardo metodi più semplici ;

2) semplificando, secondo l'opinione espressa da alcuni commissari, tutto il complesso delle norme che regolano l'attività amministrativa statale, perchè solo con un'adeguata riforma e semplificazione di tali norme potrà essere soddisfacentemente impostato e risolto il problema dei controlli ;

3) riconducendo l'uso degli ordini di accreditamento entro i limiti previsti dalla legge di contabilità generale dello Stato (eventualmente fissando un più elevato limite di somma, in rapporto allo attuale o al previsto potere di acquisto della moneta) ;

4) semplificando, se del caso anche con un accorto decentramento, il controllo postumo sui conti resi dai funzionari delegati, attualmente macchinoso e complesso, per lo interferire dei diversi organi sindacatori.

Deve ricordarsi che con la vigente legge di contabilità dello Stato, si pensò di introdurre un nuovo e più moderno mezzo di pagamento ; l'assegno di Stato. L'esperimento fu fatto inizialmente presso l'amministrazione dei monopoli, ma non dette i risultati che si speravano, tanto che le disposizioni relative al nuovo metodo di pagamento, la cui entrata in vigore era stata più volte prorogata, furono da ultime abrogate e si ritornò ai vecchi sistemi del mandato diretto e dell'ordine di accreditamento.

Le complicate norme che circondavano l'emissione dei vaglia di Stato non eliminavano alcun inconveniente dei mandati diretti, ma ne aggiungevano altri. Appunto per l'esame della questione, una apposita commissione (nel 1925) studiando la possibilità di adot-

tare nuove forme di pagamento, tornò a raccomandare l'uso dei mandati diretti incoraggiando l'uso (del resto già in vigore) della commutazione del mandato in accreditalmento in conto corrente, a favore del creditore, presso la Banca d'Italia.

Secondo le norme vigenti i mandati diretti, gli ordinativi su ordine di accreditalmento, gli ordinativi sulle contabilità speciali e gli ordini di restituzione totale o parziale dei depositi provvisori in numerario possono essere estinti, a richiesta degli interessati ed a cura delle sezioni della tesoreria, mediante:

a) accreditalmento in conto corrente postale a nome del creditore;

b) accreditalmento in conto corrente a favore della persona del creditore, presso la filiale della Banca d'Italia, coesistente alla sezione della tesoreria, che è in possesso del titolo di spesa;

c) accreditalmento in conto corrente presso la detta filiale della Banca d'Italia, per conto del creditore, a favore di un determinato istituto di credito designato dal creditore stesso;

d) commutazione in vaglia cambiario della Banca d'Italia a favore della persona del creditore.

In tal modo si è inteso di rendere più rispondente alle esigenze del creditore dello Stato l'uso dei mandati diretti. Tuttavia è auspicabile che si introducano forme ancora più snelle, che, senza compromettere le garanzie per l'erario, offrano maggiori facilitazioni e comodità per i creditori dello Stato.

Riorganizzazione dei controlli in Italia.

§ 12. — *L'organo del controllo « esterno » e le sue caratteristiche costituzionali.*

La discussione delle critiche mosse all'attuale sistema dei controlli, consente di fermare alcuni punti intorno ai quali dovrebbe impennarsi la eventuale futura riforma.

1) La necessità del controllo esterno, costituzionale, è stata esplicitamente ammessa da tutti gli interpellati. Per le finalità e per le caratteristiche di tale sindacato non sembra dubbio che esso debba essere affidato ad un organo (o meglio ad una magistratura) indipendente dall'esecutivo come dal legislativo, sebbene in rapporti di collaborazione con il Parlamento, nel senso di comunicare a quest'ultimo gli elementi utili per un migliore espletamento del sindacato

parlamentare. La Corte dei conti, organizzata in seguito al monito di Cavour di affidare ad un magistrato inamovibile il controllo sulla gestione del pubblico danaro, si è sempre, per le sue caratteristiche, atteggiata a magistratura speciale, ma il problema della sua posizione costituzionale e della sua organizzazione deve essere risolto in base alle considerazioni politiche che finiranno col prevalere, circa la natura del controllo e la sua posizione costituzionale.

Può infatti accentuarsi il carattere di organo collaboratore e in certo senso dipendente dal Parlamento ed in tal caso si dovrà ammettere la ingerenza delle camere nella nomina dei magistrati addetti al controllo, pur attribuendo ad essi la maggiore autonomia ed inamovibilità. Si può invece accentuare il carattere di magistratura indipendente e perfezionare in tal senso l'ordinamento della Corte, non solo escludendo completamente ogni ingerenza governativa nella nomina dei magistrati di ogni grado, ma altresì estendendo le garanzie di inamovibilità, oggi date solo ai presidenti ed ai consiglieri. Si potrà infine applicare alla Corte dei conti il principio dell'autogoverno, come da più parti è auspicato.

2) Si è già fatto cenno delle proposte avanzate da qualcuno di trasformare il controllo preventivo della Corte, in controllo postumo. La proposta ha il pregio di coordinare con semplicità il controllo della ragioneria, che continuerebbe ad essere preventivo, con quello della Corte, che diventerebbe successivo; inoltre, eliminando, nel momento antecedente alla esecutività dell'atto, una delle attuali fasi di riscontro, renderebbe quest'ultimo più celere e snello. Il riscontro successivo della Corte, avente carattere sanzionatorio, perseguirebbe le eventuali responsabilità dei funzionari amministrativi.

Si pensa da molti che una moderna organizzazione burocratica debba essere sufficientemente sciolta e sollecita, in modo da potere funzionare senza eccessive remore o impacci inutili e si pensa che perciò sarebbe necessario provvedere alla soppressione dei controlli preventivi, rendendo più efficace quello postumo. Il principio della responsabilità personale dei funzionari, rigorosamente perseguita, sarebbe remora sufficiente per ottenere da parte dell'amministrazione la puntuale osservanza della legge.

A tali proposte si è replicato, peraltro, con una osservazione preliminare, che cioè la trasformazione del controllo esterno in controllo puramente consuntivo non risolve il problema della duplicazione dei riscontri, ma lo sposta. Si aggiunga, inoltre, che il controllo successivo può servire solo a constatare il danno, non a prevenirlo, risultato questo che non può conseguirsi se non attraverso il con-

trollo preventivo, in quanto ben scarso affidamento può farsi sulla possibilità di recuperi che offrono gli stipendi degli impiegati, per danni che anche per un solo atto possono raggiungere entità superiore al milione di lire. Senza dire che molte volte la responsabilità non è giuridicamente perseguibile come nel caso dell'errore professionale, per divergente interpretazione della legge. La conferma della scarsa efficacia del controllo successivo ai fini della riparazione del danno, risulta in modo indubbio dalla limitatissima entità dei recuperi attuati per effetto di esso, come può rilevarsi osservando che, ad esempio, secondo dati attendibili, nel gennaio del corrente anno il detto controllo ha portato recuperi per sole L. 30.765, contro L. 3.777.720 recuperate in sede di controllo preventivo. Inoltre la soppressione del controllo preventivo verrebbe a far mancare le garanzie costituzionali di cui sono circondati nell'attuale ordinamento l'accertamento dei residui e la parificazione del bilancio, che si ricavano l'uno e l'altra da un raffronto fra i dati riportati nel rendiconto e quelli che risultano delle scritture della Corte, scritture che non si potrebbero tenere senza il controllo preventivo. Una indicazione della validità di tali motivi si ricava altresì dalla tendenza rilevabile presso gli ordinamenti degli stati esteri di affiancare al controllo interno della amministrazione, il controllo esterno preventivo, affidato ad organi indipendenti dall'esecutivo.

3) Indipendentemente dalla soluzione adottata circa la successione cronologica dei controlli, è stato anche proposto che per rendere quanto più è possibile celere ed efficiente il riscontro, si può organizzarlo in guisa che esso segua da presso la formazione dell'atto amministrativo, con opportuno decentramento degli organi sindacatori.

L'esperienza è del resto già in atto, in particolare per l'amministrazione dei lavori pubblici, presso i cui organi periferici (provveditorati regionali alle opere pubbliche) sono stati opportunamente decentrati uffici della ragioneria centrale e della Corte dei conti. Proseguendo su questa via sembra logico pensare che il sistema possa svilupparsi. In tal modo i contatti fra gli organi di riscontro e l'amministrazione attiva sono più semplici e rapidi, il controllo diviene concomitante al formarsi dell'atto amministrativo e molte cause di ritardo vengono ad essere eliminate. Solo nei casi di contrasto fra l'amministrazione attiva e gli organi di controllo, l'esecutività dell'atto resterebbe sospesa in attesa delle decisioni degli organi centrali di riscontro. Senza anticipare i risultati di tale esperienza è stato però espresso qualche dubbio (v. interrogatorio Balducci) sulla

convenienza del decentramento ; si tratta di salvaguardare il principio della collegialità del controllo, senza creare, peraltro, organi eccessivamente macchinosi.

4) Quanto all'estensione del controllo suddetto, esso potrebbe essere stabilito (anche secondo proposte formulate in altra sede) per i seguenti tipi di atti :

a) gli atti del Capo dello Stato che abbiano contenuto normativo (decreti legislativi e regolamenti, cioè per gli atti previsti presentemente dagli art. 3 n. 1, e 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100) ; nonchè per i decreti ministeriali che abbiano anch'essi contenuto normativo ;

b) i decreti di approvazione dei contratti e le autorizzazioni di spesa, quando superino una determinata somma (da fissarsi tenendo conto dell'attuale e del prevedibile futuro potere di acquisto della moneta) ;

c) gli atti di nomina, promozione o cessazione dal servizio degli impiegati od agenti e quelli con i quali si conferiscono stipendi ed assegni continuativi a carico del bilancio dello Stato ;

d) i decreti di liquidazione delle pensioni, assegni ed indennità di quiescenza, e quelli con i quali si provvede al mantenimento dei servizi, ai fini del trattamento di quiescenza ;

e) gli atti con i quali si approvano le cauzioni e quelli di riduzione e cancellazione delle stesse ;

f) tutti i mandati di pagamento, e gli ordini di accredito ;

g) tutti i provvedimenti con i quali il Ministro del Tesoro (ove gli venga riconosciuta tale facoltà entro i limiti discussi nel precedente capitolo) provveda a prelevamenti da fondi di riserva e, comunque, a variazioni del bilancio.

5) Nei casi in cui si ritenga necessario ricorrersi al controllo postumo, questo deve essere *rapido* e completo : ciò può attuarsi solo imitandolo veramente all'essenziale (a tutto ciò che non può essere controllato preventivamente) ed eventualmente decentrandolo, con le cautele suesposte, presso le amministrazioni interessate.

§ 13. — *Eventuali provvedimenti per la maggiore efficacia del controllo esterno.*

Di altri particolari problemi relativi all'organizzazione ed al perfezionamento del sistema dei controlli si è interessata la Commissione, con opportune domande rivolte negli interrogatori od inserite nei questionari. Quanto alla posizione dell'organo di controllo ed

alla sua indipendenza dal potere esecutivo, si è già accennato (par. 3 e 12): basti segnalare la necessità di tale indipendenza e della conseguente inamovibilità di tutti i magistrati della Corte dei conti.

È molto sentita la necessità di un controllo che non sia puramente di legittimità, ma altresì di merito (sulla convenienza ed opportunità della spesa). Ed infatti, anche ad estendere il sindacato di legittimità fino a comprendere oltre i casi di violazione di legge e di incompetenza, anche le ipotesi di eccesso di potere (ipotesi nelle quali l'indagine si approssima sempre più, risalendo ai motivi dell'atto, e talora si confonde con un esame di merito), e premesso che meno efficace è, appunto, la garanzia contro i vizi di eccesso di potere, si potrebbe osservare che il rispetto della forma e delle procedure, in una parola della legalità estrinseca, per così dire, dell'atto, può benissimo unirsi e spesso si è unito a gravi vizi di merito. Ma si è già detto quali sono gli ostacoli che si oppongono ad un sindacato di merito (par. 8), specie preventivo.

Questo in fondo, spetta al potere legislativo e forse si potrebbe proporre che l'organo di controllo, qualora nell'esercitare il sindacato di legittimità tragga dagli stessi elementi comunicatigli dall'amministrazione, motivi di perplessità sulla bontà dell'atto sottopostogli, segnali al Parlamento il provvedimento in questione, senza arrestarne peraltro la esecuzione e senza pronunciarsi al riguardo, per evitare una confusione pericolosa di compiti e di responsabilità.

E pare così anche opportuno prescrivere per legge che l'organo di controllo trasmetta alle assemblee legislative non soltanto un semplice elenco dei decreti registrati con riserva, con le relative deliberazioni, ma anche tutti gli atti (osservazioni dell'organo di riscontro, deduzioni dell'amministrazione interessata, parere della sezione, ecc.) che hanno portato al rifiuto della registrazione normale. In tal modo il parlamento si troverebbe in possesso, con l'elenco dei provvedimenti ritenuti irregolari dall'organo di controllo, altresì di una serie di atti dai quali i motivi, più o meno gravi, della irregolarità e del dissidio fra amministrazione attiva e amministrazione di controllo risultano chiaramente esposti e documentati.

In genere deve dirsi che il controllo parlamentare sui decreti registrati con riserva ha sempre avuto scarsa efficacia, perchè le Camere non hanno mai portato la dovuta attenzione su di essi. In linea di principio l'istituto della registrazione con riserva ha il merito di conciliare le esigenze amministrative, che in particolari casi richiedono che abbiano corso anche taluni atti sulla cui legalità l'organo di controllo nutre dubbi fondati, con l'opposta esigenza che, comun-

que, almeno in sede politica si accertino le responsabilità relative alla esecuzione dei provvedimenti in discussione. Ma se il controllo parlamentare vien meno, la registrazione con riserva non ha più alcun significato. Appunto allo scopo di rendere più efficiente il controllo delle Camere è stato proposto da qualcuno dei commissari di istituire presso ogni assemblea legislativa un'apposita commissione per l'esame dei provvedimenti per i quali la Corte ha rifiutato la registrazione normale. In tal modo il Parlamento, attraverso la discussione sulle relazioni delle commissioni incaricate, verrebbe ad esercitare effettiva opera di sindacato politico.

E sempre allo scopo di rendere più efficiente il sindacato parlamentare potrebbe disporsi che i vari uffici di riscontro pubblico annualmente apposite relazioni sull'attività delle diverse amministrazioni controllate, formulando al riguardo particolareggiate osservazioni e proposte. In sostanza si tratta di rendere più completa e più estesa la relazione annuale che già viene attualmente presentata dalla Corte dei conti.

§ 14. — *Il controllo sulle entrate statali.*

Sempre a proposito del controllo che è stato definito « esterno » è osservazione comune che esso si riferisce prevalentemente alle spese, mentre, per quanto riguarda le entrate, esso o non esiste o non funziona.

L'ordinamento attuale attribuisce ai capi delle amministrazioni centrali, compartimentali e provinciali competenti, la responsabilità dell'accertamento, della riscossione e del versamento delle entrate (art. 44 della legge di contabilità generale); attribuisce alla Corte dei conti la vigilanza sulle riscossioni (art. 13 del testo unico approvato con R. D. 12 luglio 1934, n. 1214). Per l'esercizio di tale vigilanza sono forniti periodicamente alla Corte i conti riassuntivi (distinti per capitoli del bilancio di entrata) dai quali risultano il debito degli agenti, le rate scadute, le riscossioni ed i versamenti, le somme rimaste da riscuotere e le differenze a debito degli agenti per le somme riscosse e non versate. Inoltre il controllo assume forma e natura giurisdizionali nei giudizi della Corte sui conti giudiziali, i quali debbono essere presentati da tutti gli agenti dell'amministrazione, che sono incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato diventa creditore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, ovvero debito di materie ed infine anche di coloro che si ingeriscono senza legale

autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti (art. 6ro del regolamento di contabilità).

Le risposte pervenute alla Commissione su tale punto sono generalmente orientate nel senso di ritenere che le norme predette siano sufficientemente adeguate agli scopi di un efficace controllo, salvo a formulare proposte di miglioramento su punti particolari, come ad esempio fa la ragioneria generale che suggerisce, con qualche reticenza, di affidare alla Corte compiti ispettivi in materia, ovvero come l'istituto di finanza dell'università di Trieste, che — per le entrate la cui riscossione avviene di regola mediante ruoli — ritiene conveniente avvalersi sempre di corpi morali (casse di risparmio, monti di pietà, ecc.). Sono da rilevarsi però le risposte del prof. Ingrosso (vedi l'interrogatorio) e quella del dott. Coppola D'Anna (risposta al questionario n. 3) che decisamente affermano la insufficienza del controllo (esterno) sulle entrate; entrambi peraltro hanno manifestato molta perplessità circa una possibile adeguata riforma di tale controllo.

Al riguardo occorre rilevare che un efficace controllo sulle entrate si riferisce alla fase dell'accertamento e non può essere se non un controllo di merito, il quale non può essere affidato agli organi di riscontro estranei all'amministrazione attiva, perchè dovrebbero in sostanza rifare per loro conto l'accertamento già eseguito, ripetendo tutte le considerazioni di convenienza, di opportunità, ecc., già fatte dall'organo amministrativo. Il rimedio, a parere della Commissione, può trovarsi esclusivamente in un miglioramento della legislazione finanziaria, la quale — perfezionando le norme relative ai singoli tributi, semplificando le procedure, eliminando i frequenti casi di perplessità — renderebbe più agevole ed efficace l'opera degli organi ispettivi già organizzati nel seno della amministrazione delle finanze.

Ad ogni modo deve ritenersi necessario completamento di questo controllo di merito, quello esercitato dalla corte, sia pure in sede postuma, mediante l'esame dei conti amministrativi e giudiziali. E deve rilevarsi che assai poco opportunamente ed in netto contrasto con la necessità di rafforzare il controllo sulla gestione del bilancio, è stato proposto da taluni l'abolizione di questi giudizi di conto, nei casi in cui non ci sia controversia o contestazione.

§ 15. — *Gli organi del controllo interno e la loro sistemazione.*

Si è detto che l'organo di controllo « interno » è costituito dalle ragionerie centrali dei singoli ministeri, le quali per effetto del R. D. 28 gennaio 1923, n. 126 furono poste alla dipendenza della ragioneria

generale. Con tale provvedimento si intese eliminare il vincolo di dipendenza, prima esistente fra il ministro, i cui atti erano sottoposti al controllo, ed il capo della ragioneria, incaricato di controllare gli atti del ministro dal quale dipendeva. In base alle norme del 1884, quando il capo ragioniere riteneva che una spesa non fosse regolare, doveva riferirne al ministro, salvo a darvi corso se questi ne desse ordine scritto. Il capo ragioniere poteva solo comunicare l'ordine del ministro alla Corte dei conti, che registrava l'ordinativo di pagamento. Peraltro anche nell'ordinamento vigente si è conservata la norma per cui il ministro può dare ordine scritto al capo ragioniere di dar corso ugualmente all'atto d'impegno o al titolo di pagamento, ritenuto irregolare, salvo le tre particolari ipotesi ricordate al par. 5.

Il controllo attribuito alle ragionerie ha lo scopo di assicurare la regolarità interna dell'amministrazione ed il regolare svolgimento degli atti di ogni singolo ministero, con particolare riguardo alle responsabilità che risalgono al ministro. Questi organi erano e sono i collaboratori tecnici e finanziari del ministro, partecipando alla formazione del provvedimento amministrativo ed esercitando, insomma, le funzioni di ordine contabile nel seno delle amministrazioni. Dal 1923 è stato loro attribuito formalmente il compito di verificare la legalità della spesa, facendo prevalere, come è stato osservato, la convenienza di attribuire all'organo contabile la funzione di controllo, la quale è venuta ad acquistare sempre più singolare rilievo, ma senza evitare la confusione tra i diversi compiti, per cui le ragionerie, sono, in fondo, controllori degli atti che hanno concorso a formare. Si aggiunga che, ponendo le ragionerie centrali alle dipendenze della ragioneria generale e attribuendo a questa i numerosi compiti che risultano dalla legge di contabilità dello Stato e dalla successiva del 1939 n. 1037, compiti (è bene dirlo subito), di primaria importanza ed essenziali per un ordinato svolgimento della gestione statale, si è venuto però a concentrare in un organo unico la funzione contabile e quella di controllo, per non parlare dei diversi compiti di carattere amministrativo elencati appunto nella legge del 1939 e nelle precedenti (giacchè la collaborazione alla formazione del bilancio è senza dubbio attività di amministrazione).

Si è già detto che il diverso carattere e la diversa finalità dei controlli (interno ed esterno) fanno ritenere che non esista duplicazione fra il riscontro della Corte e quello della ragioneria, e pertanto portano ad escludere la opportunità di riforme tendenti a sopprimere l'uno o l'altro dei due ordini (e dei due organi) di sindacato, o la fu-

sione di essi o la subordinazione dell'uno a l'altro. Si tratta di compiti collaterali che rispondono ad esigenze diverse ed insopprimibili, ma non contrastanti.

Peraltro, rivedendò i compiti della ragioneria generale, potrebbesi esaminare la possibilità di scindere ed affidare ad organi diversi le funzioni contabili, di semplice tenuta delle scritture, da quelli amministrativi che sono andati via via prevalendo.

Il rendiconto generale dello Stato.

§ 16. — Preparazione e discussione del rendiconto.

Basteranno pochi cenni, per amore di completezza, sul rendiconto generale dello Stato.

Alla fine di ciascun anno finanziario, le ragionerie centrali dei diversi ministeri compilano il conto consuntivo del bilancio ed il conto patrimoniale relativo alla propria amministrazione e li trasmettono alla ragioneria, la quale fa luogo ai propri riscontri e vi unisce i vari prospetti riassuntivi del rendiconto finanziario. Il conto generale del patrimonio, insieme con il conto consuntivo del bilancio, viene poi trasmesso alla Corte dei conti, che procede, a sua volta, a verificarlo, in base al conto precedente ed in base agli elementi che sono in suo possesso; quindi con deliberazione presa in seduta pubblica, a sezioni riunite, procede alla « parificazione » del rendiconto, attestando la perfetta conformità della gestione alle cifre risultanti dalle proprie scritture. La deliberazione della Corte è trasmessa al ministro del Tesoro, insieme con ampia e particolareggiata relazione, contenente gli opportuni rilievi sulla gestione passata e gli eventuali suggerimenti per l'avvenire. Dopo di che, nel mese di gennaio, il ministro del Tesoro presenta il rendiconto generale al Parlamento, per la discussione e l'approvazione, con le stesse formalità sancite per il preventivo. Ove si acceda alla proposta di istituire un « consiglio economico », per la compilazione di un bilancio economico (come si è detto al capitolo II, par. 5 di questa relazione), non sembra dubbio che il rendiconto debba essere esaminato anche da tale consesso. Ciò sembra tanto più opportuno, se si tenga presente che, di regola, la discussione sul rendiconto non è così ampia come quella sul preventivo, quando addirittura non è trascurata affatto (è accaduto, talora, che per diversi anni di seguito il rendiconto non fosse approvato e che si procedesse, poi, all'approvazione in blocco e senza discussione di undici rendiconti in una sola volta).

La consuetudine parlamentare di dedicare scarsa attenzione al rendiconto generale dello Stato dimostra ancora meglio la grande importanza del lavoro di parificazione compiuto dalla Corte. Peraltro l'esame *ex post* della gestione statale non può essere considerato come una semplice formalità: è non solo interessante, ma addirittura indispensabile che essa venga compiuta non solo sotto il profilo contabile giuridico della legittimità delle spese e delle conseguenze finanziarie di esse, ma specialmente sotto il profilo economico della proficuità della spesa stessa, anche in relazione alle ripercussioni di questa sulle generali condizioni economiche della nazione e per i riflessi che ne derivano sulla successiva politica finanziaria da adottare. Sotto questo profilo si palesa ancora l'opportunità di un organo competente a compiere tali indagini ed a fare le eventuali segnalazioni agli organi responsabili.

Le gestioni fuori bilancio.

§ 17. → *La gestione di tesoreria.*

Il servizio della cassa, al quale sono preposti appositi organi, come il direttore generale del Tesoro ed il contabile del portafoglio, rappresenta uno dei rami più delicati e importanti dell'attività finanziaria, in quanto oltre ad effettuare i normali incassi e pagamenti relativi alle due categorie delle entrate e delle spese: effettive e per movimento di capitali (operazioni denominate « di bilancio »), deve procedere sia al procacciamento dei fondi necessari per sopperire alle momentanee deficienze di cassa, sia alla provvista dei mezzi monetari necessari a colmare gli eventuali *deficit* degli esercizi finanziari. A tutto ciò il Tesoro provvede con una serie di operazioni, impropriamente dette fuori bilancio, che si distinguono in:

1) operazioni finanziarie, che si fondano sul credito pubblico, con effetto sul patrimonio dello Stato (emissione di prestiti, riscatto di obbligazioni, e simili). Ciascuna di queste operazioni deve essere autorizzata per legge;

2) operazioni di tesoreria, che servono per i bisogni immediati della cassa, come le provviste e trasferimenti di fondi, emissione di buoni del Tesoro;

3) operazioni di portafoglio, relative ad acquisti e vendite di rendita pubblica, acquisto di fondi e rimessa di fondi all'estero; movimenti di debito e credito nei conti correnti di istituti esteri e nazionali del Tesoro, o incaricati di operazioni per suo conto.

Queste operazioni, sebbene materialmente distinte dalla gestione del bilancio, sempre vi si riferiscono, sia perchè sono le condizioni del bilancio che determinano e condizionano i bisogni della cassa, sia perchè il risultato di talune di queste operazioni determina oneri ed utili a carico del bilancio. L'importanza di queste operazioni si desume dal prospetto allegato n. 3.

Il controllo su queste operazioni merita di essere riveduto, sia per l'imponenza che esse sono venute assumendo, sia perchè molte di esse costituiscono veri e propri mezzi di indebitamento. Così per esempio, i vaglia del tesoro, dapprima limitati alle necessità di cassa per il movimento dei fondi, sono divenuti titoli per pagamenti extra bilancio e, per accreditamenti e addebitamenti vari. Essi sostituiscono titoli normali di pagamento, sono adottati per riservarsi in seguito la facoltà di eseguire accreditamenti definitivi e servono, in genere, a coprire partite in corso di regolazione.

Un altro punto su cui è stata richiamata recentemente l'attenzione è l'enorme sviluppo che hanno assunto negli ultimi tempi i conti correnti del Tesoro. Questi servivano, nel nostro ordinamento, per il servizio di cassa che il Tesoro effettuava per conto di talune amministrazioni autonome, sempre però dopo preventiva provvista di fondi da parte degli enti interessati; solo con determinate amministrazioni (cassa depositi e prestiti e poche altre) era ammesso che il Tesoro integrasse i conti correnti passivi, sempre però per bisogni di cassa transitori e non rilevanti. Si trattava cioè di una forma di debito fluttuante. A mano a mano però l'uso dei conti correnti si è andato estendendo, in modo che questi sono diventati strumento di indebitamento a medio termine, il che risulta evidente ove si consideri che, aumentandone il volume, specialmente ora che i conti correnti sono intrattenuti anche con istituti di credito, si viene a formare una massa piuttosto stabile a disposizione del tesoro. Per il volume e per la qualità dei conti correnti, si accentua sempre più il loro carattere di mezzi di indebitamento a media scadenza.

I conti correnti in funzione di debito fluttuante sono i seguenti :

- 1) conti correnti fruttiferi con la cassa depositi e prestiti e con gli istituti di previdenza da questa amministrati; su di essi affluiscono le somme temporaneamente esuberanti ai bisogni della gestione ordinaria della cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza;
- 2) conti correnti fruttiferi con il Banco di Napoli ed altri istituti di credito e finanziari; su di essi affluiscono le disponibilità liquide esuberanti alle loro immediate esigenze. Come è noto l'istituzione di questi conti correnti risponde a due esigenze: di convogliare

al tesoro dello Stato la parte più cospicua della massa fiduciaria e contemporaneamente di offrire agli istituti di credito la possibilità di un impiego remunerativo, a carico del Tesoro, senza rinunciare alla liquidità dell'impiego.

I versamenti sui rispettivi conti correnti vengono effettuati dalle dipendenze dei vari istituti, all'uopo autorizzati dalle proprie direzioni centrali, presso le sezioni di tesoreria, le quali rilasciano in corrispondenza vaglia del Tesoro sulla tesoreria centrale. Detti vaglia vengono quindi trasmessi alla direzione generale del Tesoro, che provvede alle operazioni di accreditamento in conto corrente. I prelevamenti di somme dai conti correnti avvengono su richiesta degli istituti alla direzione generale del Tesoro, che dispone il rilascio, da parte della tesoreria centrale, di vaglia del Tesoro in favore degli istituti stessi, pagabili dalle sezioni di tesoreria.

L'importanza di tali conti correnti risulta dall'annesso prospetto n. 4.

Con recente provvedimento (D. L. L. 10 agosto 1945 n. 510) si è legalizzato l'uso dei conti correnti, ma da qualcuno è stato giustamente osservato che non basta inserire i conti correnti nel nostro ordinamento contabile, se non si sanciscono i limiti ed i controlli alla facoltà attribuita al ministro del Tesoro.

§ 18. — *Enti autonomi ed autarchici ed altri tipi di enti collegati al bilancio dello Stato.*

La necessità per lo Stato di intervenire in settori diversi della vita economica della nazione, assumendosi i compiti di produzione che l'attività privata non è in grado di assolvere, o di controllare determinate attività produttive, ha dato origine a particolari esercizi da parte dell'ente pubblico, il quale però spesso preferisce — dato il carattere diverso dell'attività assunta in proprio o controllata — piuttosto che organizzare i servizi predetti nel seno della propria amministrazione — dar vita a forme particolari di aziende: queste possono assumere diversa struttura economica e diversa disciplina giuridica, passando dalla concessione di servizi ad imprese private, alle aziende pubbliche statali del tipo tradizionale, alle società anonime con capitale interamente dello Stato, alle società anonime miste.

La creazione di queste particolari gestioni ed aziende deriva dalla pratica impossibilità di provvedere ai fini perseguiti con le solite procedure amministrative e sotto il vincolo dei controlli usuali, che

nel caso in questione si presenterebbero impacciati ; quindi è necessario decentrare talune funzioni presso organismi di carattere diverso, dei quali solo alcuni ripetono, almeno in parte, il tipo di organizzazione statale, mentre i più hanno struttura ed organizzazione di tipo spiccatamente industriale. Particolare importanza è andata assumendo la forma dello « azionariato di stato », mediante partecipazione totale o parziale dello stato alla formazione del capitale di imprese che assumono la struttura giuridica delle società anonime ed operano secondo le norme del diritto comune ; con tutti i vantaggi e l'efficienza delle imprese organizzate secondo i principi capitalistici. Il giudizio critico su questi tipi di interventi, che formano oggetto di appassionate dispute, sarà dato in altra parte della relazione, dedicata ai problemi industriali.

Non vi è dubbio comunque che, se da una parte le esigenze di una attività di carattere industriale o commerciale impongono la separazione di queste aziende dalla gestione statale vera e propria e l'accoglimento di forme particolari di organizzazione e di amministrazione che tendono a coincidere con le forme privatistiche, deve d'altra parte riconoscersi che esse, sostanzialmente, costituiscono sempre un settore della più vasta azienda statale e che è necessario che sulla loro attività si eserciti ugualmente il controllo politico degli organi parlamentari. Non solo è necessario vedere il risultato di tali gestioni sul bilancio statale, nel quale si ripercuotono i risultati attivi e passivi dell'attività degli enti predetti, ma è necessario ancora che ci si renda conto, sempre in sede politica, della opportunità e della convenienza di estendere o limitare (a seconda dei casi) l'attività dei singoli enti. Da un punto di vista formale, quindi subordinato, ma sempre di grande interesse, si pone il problema del controllo più propriamente giuridico e contabile nelle gestioni separate. Si tratta perciò di conciliare le due esigenze opposte, come sopra indicate : di una gestione più snella e del duplice controllo politico ed amministrativo. Sulla base di tali considerazioni, appunto, la commissione si è posta il problema del collegamento del bilancio di tali enti al bilancio dello Stato (come sarebbe necessario per ottenere un quadro esatto di tutta la gestione finanziaria, dal momento che i risultati attivi e passivi dell'attività di tali enti si ripercuotono più o meno direttamente sulle finanze statali) senza peraltro venire meno alle particolari esigenze di una più spedita amministrazione — dato il carattere industriale di molti di tali enti.

Queste esigenze, che poi hanno consigliato una separazione delle rispettive gestioni, sono state in generale sentite dagli interpellati,

i quali hanno riconosciuto la necessità di mantenere l'attuale separazione delle gestioni e dei bilanci. Peraltro taluno (D'Albergo) ha fatto presente l'opportunità che il paese conosca l'andamento di siffatte gestioni in quanto il loro risultato (attivo o passivo) finisce per influenzare la politica finanziaria statale e quindi l'equilibrio del bilancio generale dello Stato. Altri (Finsider) ha chiesto che almeno i risultati complessivi di tali gestioni siano inclusi nel bilancio statale, con criteri analoghi al « bilancio consolidato » di una *holding company* e quindi con tutti i problemi tecnici e rispettive soluzioni, che nascono dalla compilazione di un tale bilancio.

Senza entrare in particolari tecnici, può dirsi che questo bilancio — almeno secondo la pratica comune — è riferito alla società che controlla il gruppo (nel caso che ci interessa allo Stato) e viene formalmente composto come se la società assorbisse — in base ai rispettivi bilanci di esercizio — tutte le attività e le passività delle società direttamente o indirettamente controllate e determinasse la porzione di capitale netto che ad essa spetterebbe nel gruppo.

Per tal modo il Parlamento nell'esaminare il bilancio dello Stato, potrebbe portare la propria attenzione anche sull'attività degli enti con gestione separata, ma collegati alle finanze statali, rendendosi conto non solo degli effetti di tali gestioni sul bilancio dello Stato, ma anche della portata dell'azione dei singoli enti. Quanto al controllo amministrativo, poichè esso non può evidentemente essere esercitato nelle forme usuali che vigono nei confronti dell'amministrazione statale — attesa la diversa natura di questi vari enti, le diverse funzioni e, quindi, i diversi tipi di organizzazione — l'opinione espressa dalla quasi totalità delle persone interpellate è stata favorevole alla prosecuzione del controllo nelle forme attualmente in atto su gli enti predetti, cioè mediante la partecipazione di rappresentanti dello Stato (non solo funzionari, ma preferibilmente professionisti ed altri esperti nominati dai ministeri), nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali.

Deve però segnalarsi il numero crescente di tali particolari enti e la vastità degli interventi che attraverso di essi vengono posti in essere dallo Stato. A coordinare l'azione statale al riguardo, qualcuno fra i commissari, ha proposto la istituzione di un apposito organo incaricato di vigilare e coordinare l'attività di tutte queste aziende, sulla scorta delle relazioni presentate dai rappresentanti dello Stato nei vari consigli di amministrazione e nei collegi sindacali. Se si addivenisse all'idea di compilare un bilancio economico (cap. II par. 5), l'apposito consiglio tecnico, incaricato di predisporlo, non potrebbe comunque trascurare l'attività delle aziende di cui sopra.

§ 19. — *Conclusioni.*

Come quelli relativi alla formazione del bilancio dello Stato, anche i problemi relativi al controllo della gestione finanziaria presentano, accanto ad aspetti di indubbio carattere costituzionale, aspetti di carattere tecnico e contabile, il cui approfondimento può essere devoluto al legislatore ordinario.

L'aspetto costituzionale del problema è stato messo in luce nella presente relazione e si riferisce in modo particolare ai punti seguenti :

1) importanza costituzionale del controllo generale di legittimità e di quello finanziario in ispecie, come garanzia dell'esatta osservanza delle norme legislative da parte dell'amministrazione e della corretta gestione del pubblico danaro ;

2) posizione costituzionale degli organi addetti al controllo esterno, loro rapporti con gli altri organi costituzionali dello Stato ed in particolare con le Camere ; riconoscimento del carattere di magistratura indipendente ed inamovibile al corpo di funzionari preposti a tale controllo.

Ove prevalga il principio di accogliere i principi fondamentali in materia di controllo nella Carta Costituzionale o in norme aventi uguale efficacia, i punti suenunciati dovrebbero essere tradotti in apposite norme, disciplinando gli argomenti relativi, secondo le soluzioni che si ritengono preferibili, in ordine ai problemi discussi nel corso della relazione.

Tabella N. 1

Lavoro compiuto dalla Corte dei conti durante gli esercizi 1937-38, 1944-45 e 1945-46.

	1937-38	1944-45	1945-46
Atti di Governo (1)	2.162	912	2.126
Decreti reali, luogotenenziali e ministeriali	105.401	64.974	149.073
Mandati diretti e ordini di accreditamento	318.160	164.335	275.733
Ruoli di spese fisse e fogli di ordine	35.859	16.283	41.009
Rendiconti esaminati	116.290	82.136	143.998
Contabilità varie	176.866	34.507	71.893
Operazioni varie di riscontro	10.175.017 (2)	37.632 (3)	204.267 (3)
Rilievi (4)	18.376	12.735	29.610

(1) La cifra comprende anche semplici atti di amministrazione.

(2) Atti di riscontro e registrazioni relativi a ordini e note di spese fisse e di debito vitalizio; di spese di giustizia; e relativi a mandati estinti e documenti allegati alle varie contabilità.

(3) Oltre ad alcuni milioni di atti di riscontro e di registrazioni relativi a ordini e note di spese fisse e di debito vitalizio; di spese di giustizia e relativi a mandati estinti e documenti allegati alle varie contabilità.

(4) Le cifre indicate si riferiscono esclusivamente a rilievi formali. Ad esse vanno aggiunte alcune altre migliaia di osservazioni su ordini di pagamento in materia di pensioni e altre spese fisse.

Tabella N. 2-a

ELENCO DELLE REGISTRAZIONI CON RISERVA EFFETTUATE DURANTE
L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1937-38.

Ministero dell'Interno :	7 decreti reali di collocamento a disposizione del Ministero dell'Interno di altrettanti Prefetti in eccedenza al limite stabilito dall'art. 102 del R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 2960.
Ministero dell'Africa Italiana :	1 decreto reale di conferimento ad un Consigliere di Stato delle funzioni di Vice Governatore Generale dell'Africa Italiana, in violazione del 2° comma dell'art. 7 del R. D. L. 1 giugno 1936, n. 1019, che dispone la scelta del Vice Governatore Generale fra i funzionari di grado 2° del ruolo di Governo del Ministero dell'Africa Italiana.
Idem	Idem 1 decreto ministeriale con il quale l'esame per la promozione al grado 8° nel ruolo del personale di Governo dell'Amministrazione coloniale veniva limitato alle sole prove scritte, in violazione del combinato disposto degli artt. 7 del R. D. L. 2 giugno 1936, n. 120 e 42 del R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 2960.
Ministero dell'Educazione Nazionale :	1 decreto reale di devoluzione del patrimonio di una istituzione laica a favore dell'Ordine dei frati minimi di S. Francesco ai Monti, per la quale sarebbe occorso un apposito provvedimento di legge.

Totale 10

Tabella N. 2-b

ELENCO DELLE REGISTRAZIONI CON RISERVA EFFETTUATE DAL
10 GIUGNO 1944 A TUTT'OGGI.*Esercizio 1944-45*

Ministero dell'Interno: 51 decreti reali e luogotenenziali di collocamento a disposizione del Ministero dell'Interno di altrettanti Prefetti in eccedenza al limite stabilito dall'art. 102 del R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 2960.

Esercizio 1945-46

Ministero dell'Interno: 29 decreti reali e luogotenenziali di collocamento a disposizione del Ministero dell'Interno di altrettanti Prefetti in eccedenza al limite stabilito dall'art. 102 del R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 2960.

Ministero di Grazia e
Giustizia:

15 decreti luogotenenziali di promozione di altrettanti magistrati trattenuti in servizio dopo il raggiungimento dei limiti di età, in violazione della legge 28 gennaio 1943, n. 33.

idem idem 3 decreti luogotenenziali di promozione al grado 7° di magistrati del grado immediatamente inferiore, in violazione dell'art. 4 del D. L. L. 19-10-1944, n. 301, che dispone l'assorbimento delle abbreviazioni di termine già godute per benefici demografici.

Ministero del Tesoro: 1 decreto ministeriale di assegnazione di fondi per due miliardi di lire sul cap. 355 del bilancio della spesa del Ministero del Tesoro mediante decreto ministeriale anziché con provvedimento legislativo di variazione di bilancio.

Presidenza del Consiglio
dei Ministri:

1 decreto reale di approvazione dello statuto della « Regione siciliana », in violazione dell'art. 3 del Decreto legge luogotenenziale 25-6-1944, n. 151 e dell'art. 3 del Decreto legislativo luogotenenziale 16-3-1946, n. 98.

totale 49

Tabella n. 3.

SITUAZIONE DEI DEBITI PUBBLICI AL 31 DICEMBRE 1945.

1. — Ammontare dei debiti provenienti da operazioni finanziarie che hanno effetto sul patrimonio dello Stato :

Consolidati e perpetui	milioni	52.945
Obbligazioni e prestiti redimibili	»	42.798
Buoni del Tesoro novennali	»	118.000
Buoni del Tesoro quinquennali	»	118.348
Biglietti di Stato	»	7.348
Totale milioni		<u>339.439</u>

2. — Ammontare dei debiti provenienti da operazioni di Tesoreria :

Buoni del Tesoro ordinari	milioni	178.324
Anticipazioni della Banca d'Italia	»	330.686
Conti correnti in funzione di debito fluttuante	»	89.673
Altri conti correnti	»	27.509
Vaglia del Tesoro	»	26.960
Contabilità speciali	»	46.494
Depositi e partite diverse	»	2.893
Totale debiti di tesoreria milioni		<u>702.539</u>

Di fronte a questi milioni 702.539 di debito stanno da crediti di tesoreria per milioni 136.458.

3. — Nel citato importo dei crediti di tesoreria sono inclusi crediti per operazioni di portafoglio per milioni 7.234.

Tabella Statistica n. 4.

DEBITI DEL TESORO RISULTANTI DAI CORRENTI FRUTTIFERI IN FUNZIONE DI DEBITO FLUTTUANTE AL 31 DICEMBRE 1945.

Cassa Depositi e Prestiti	milioni	59.359
Istituti di Previdenza amministrati dalla Cassa Depositi e Prestiti	»	1.808
Banco di Napoli ed altri Istituti	»	28.506
Totale milioni		<u>89.673</u>