

ISTITUTO UNIVERSITARIO
DELLA SOMALIA

FACOLTA' DI DIRITTO ED ECONOMIA

TESI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Organi di controllo della Pubblica Amministrazione
(con particolare riguardo al Magistrato ai Conti)

Candidato: HASSAN OMAR MOHAMED

RELATORE DOTT. PROF. R. ANGELONI

ANNO ACCADEMICO 1960/1961
MOGADISCIO

ISTITUTO UNIVERSITARIO
DELLA SOMALIA

FACOLTA' DI DIRITTO ED ECONOMIA

TESI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Organi di controllo della Pubblica Amministrazione
(con particolare riguardo al Magistrato ai Conti)

Candidato: HASSAN OMAR MOHAMED

RELATORE DOTT. PROF. R. ANGELONI

ANNO ACCADEMICO 1960/1961
MOGADISCIO

P R E F A Z I O N E

La presente tesi, è il risultato, di una serie di faticosi studi, cui mi sono impegnato per trattare in modo soddisfacente un argomento di grande interesse al diritto istituzionale e amministrativo dello Stato: il sistema degli (organi di controllo della pubblica Amministrazione col particolar modo al Magistrato ai Conti).-

Conosco che il moderno sviluppo di attività della pubblica Amministrazione, nelle sue diverse manifestazioni estende sempre più la sua influenza nei più diversi campi della vita sociale.-

Affermo la necessità che le istituzioni di controllo amministrativo e finanziario adeguino la loro attività al dinamismo dei tempi.-



CAPITOLO I

NOZIONE GENERALI

1) I CONTROLLI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SOTTO IL PROFILO STORICO

Il controllo della pubblica Amministrazione risale al tempo in cui furono realizzate le prime istituzioni sociali aventi come base un popolo, un territorio e una organizzazione giuridica.

Arrivatosi al concetto vero dello Stato, i controlli della pubblica Amministrazione si rafforzano in modo più soddisfacente con il progredir del tempo.

Nessuno Stato, per quanto primitivo e semplice sia il suo ordinamento, può mancare di tale funzione e di organi a ciò delegati.

Dal punto di vista storico, gli organi di controllo della pubblica Amministrazione si diversificano profondamente, quanto si diversificano lo Stato antico dallo Stato moderno.

Nel Medio Evo, l'azione Amministrativa e, i suoi controlli non vengono in pratica applicazione, poichè per la prevalenza dello Stato feudale decentrato e disorganizzato non vi sono procedimenti adeguati.

Nel costituirsi della Stato assoluto, l'azione Amministrativa acquista una importanza legata alla volontà del principe o del Rè.

Gli addetti al controllo sono nominati dalla monarca assoluto, poichè tutti i poteri sono concentrati le sue mani; e ad essi sono conferiti facoltà di limitate caratteri consultive. In Italia nel dare uno sguardo alla amministrazione finanziaria, al XIV secolo, risale l'origine della Camera (CAMERA DEI CONTI) piemontese costituita da maestri ed uditori addetti alla verifica dei conti.

La sua prima sede si stabilisce a CHAMBERY; nel 1575 viene create un'altra Camera con le stesse attribuzioni giurisdiziarie della Camera dei Conti piemontese, che le permettono di decidere le liti nelle quali era interessato il regio patrimonio, le cause civili e criminali e delitti di peculato, le contravvenzioni dei pubblici uffici nell'eserci-

zio delle loro funzioni. Il controllo della pubblica Amministrazione fu in base alla volontà del principe in ogni sua dipendenza.

Nello Stato assoluta, il monarca fa la legge, amministra e applica la legge attraverso organi che debbono interpretare la sua volontà sovrana.

Col sorgersi dello Stato moderno organizzato costituzionalmente, la funzione amministrativa e i suoi controlli trovano una posizione giuridica di importanza assai rilevante. Gli organi di controllo attivi in base ai poteri conferiti loro dalla Costituzione e dalla legge esercitano la loro funzione, nulla può oltrepassare i limiti consentiti dalla costituzione e dalla legge, in caso contrario gli autori risponderanno nei confronti dell'autorità giudiziaria.

Il merito va attribuita alla società moderna che, dopo la grande rivoluzione francese, ha sorpassata il vecchio regime totalitario, dirigendosi verso una via basata sul principio della legalità e della divisione dei poteri o dell'intera soggezione del potere ese-

cutivo alle norme deliberate dal potere legislativo.

Si arriva al concetto dalla possibilità che tutte le leggi riguardanti l'organizzazione e l'attività degli organi amministrativi acquistano efficacia estremamente vincolante e diventano fonti di rapporti giuridici fra lo Stato e i cittadini.

Si ritiene che il diritto amministrativo nasca con la legge del 1800, dell'anno VII, che diede per la prima volta all'Amministrazione francese una organizzazione giuridicamente garantita ed obbligatoria.

In Italia e negli altri Paesi il diritto amministrativo si affermò con la introduzione della dominazione francese e con l'assunzione spontanea dei principi del governo costituzionale. Questo sistema di subordinazione dello Stato come pubblica Amministrazione all'impero del diritto e della giurisdizione si è rapidamente diffuso ai Paesi civilmente progrediti.

Dopo la Francia sono stati primi ad adottare nel senso vero del diritto amministrativo, la dottrina tedesca e italiana; che

adottandosi i sistemi dello Stato di diritto abbiano amministrativamente funzionato con un certo prestigio.

LO Stato di diritto, in esso la funzione amministrativa si estrinesca nel compimento degli atti necessari per il diretto raggiungimento degli scopi che lo Stato si propone, non trattandosi di pura esecuzione della legge, poichè le leggi stesse determinano gli scopi dello Stato e i mezzi per raggiungerli, lasciando alla pubblica Amministrazione una certa discrezionalità in cui possa agire secondo il suo apprezzamento.-

pubblica, che l'azione amministrativa in quanto si estende ai vari e vari settori economici sia sorvegliata e vigilata, poichè l'azione stessa risponde ai fini che lo sono propri e perchè si svolge nelle schiere più rigorose della legalità.

A tale scopo la legge prevede un complesso di organi di controllo.

Gli ORGANI E MEZZI DI CONTROLLO IN GENERALE.

2)- Anzitutto l'organo è formato da una e più persone fisiche investito di potestà o di autorità, cui perciò spetti il diritto e di regola il dovere di esercitare le funzioni o le attività attribuite all'ufficio.

Nel funzionamento di ogni ente pubblica come lo Stato occorrono degli organi di controllo e dei mezzi di attuazione che hanno il compito di garantire il buon funzionamento degli atti della pubblica Amministrazione.

Come è evidente è una esigenza assai comune di tutte le Amministrazioni pubbliche o private, con particolar riguardo quella pubblica, che l'azione amministrativa in quanto si estende ai vasti e vari settori decentrati sia sorvegliata e vigilata, poichè l'azione stessa risponde ai fini che le sono propri e perchè si svolge nello schema più rigoroso della legalità.

A tale scopo la legge prevede un complesso di organi di controllo.

Sono costituiti presso ogni unità amministrativa o Ministero gli ordinamenti interni che prevedono uffici ispettivi che hanno il dovere di vigilare al completo gli atti degli uffici e organi dipendenti.

Gli organi ispettivi, non hanno rilievo esterno ma sono della stessa Amministrazione attiva e sono intesi al buon funzionamento tecnico dei vari servizi.

Gli organi ispettivi svolgono la loro azione ispettiva in pronunzie autonome che abbiano propria posizione giuridica.

Uno dei controlli interni in particolare modo è quello esercitato presso i vari Ministeri dalle rispettive ragionerie centrali che dipendono direttamente dalla ragioneria generale dello Stato; in Italia (Ministero del tesoro) in Somalia Ministero della finanza;. Vigilano poichè siano osservate all'esatto accertamento delle interate alla regolar gestione dei fondi di bilancio, tutti gli atti di impegni, contratti di convenzione, atti di nomina e tutti i titoli di spese, mandati di pagamento, ordini di accreditamento emessi dalle singole amministrazioni centrali debbono essere sotto pos-

te al visto dal direttore della Ragioneria Generale.

Fuori della amministrazione attiva si svolgono controlli esterni. Essi svolgono dei controlli che assumono diversa forma e contenuto a seconda dei soggetti che li sottopongono.

I MEZZI DI CONTROLLO:

Sono quei fenomeni da cui gli elementi dell'ordinamento giuridico amministrativo vengono garantiti ed attuati.

Tali forme di garanzia non esercitano tutti quanti i mezzi di attuazione della situazione giuridica, ma costituiscono le categorie più caratteristiche.

La dottrina usa classificare questi mezzi di tutela in tre gruppi fondamentali:

Mezzi di tutela costituzionale o politica; mezzi di tutela amministrativa; mezzi di tutela giuridica.

Tali espressioni devono essere intese in un senso puramente convenzionale, perchè tutte le altre categorie di cui si parla hanno carattere giuridico cioè non può tale qualità ritenersi soltanto del terzo gruppo.-

Ritengo necessario di trattarne in senso più ampio, al capitolo secondo, nel riferimento alle forme di controllo.

I principali organi di controllo che rivestono una importanza vitale nella pubblica Amministrazione sono: il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e gli organi di giustizia amministrativa.

Essi hanno la giurisdizione per tutela nei confronti della pubblica Amministrazione, degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge.

Gli organi e mezzi di controllo in Somalia sono uguali, a quelli dei Paesi democratici.

In Somalia, il Magistrato ai Conti funziona, con un certo prestigio ed indipendenza; mentre il Consiglio di Stato; e l'avvocatura dello Stato, sono unificati nella Corte Suprema.-

CAPITOLO II°

FORME DI CONTROLLO

CONTROLLO SUGLI ATTI E SUGLI ORGANI AMMINISTRATIVE

I- Inanzitutto la materia del controllo del controllo non fa parte del procedimento di formazione dell'atto amministrativo, perchè il controllo, quando è prescritto precede tale formazione o lo segue dopo il suo compimento, ma resta in ogni caso esterno da essa.

In generale, per il controllo si intende il riesame degli atti di un soggetto da parte di un'altro a ciò espressamente autorizzate, con lo scopo di accertare la conformità di tali atti a determinati norme o la loro corrispondenza e proporzione a determinati fini.

Lo scopo pratico del controllo può essere vario: ora quello di influire sulla formazione o sull'efficacia dell'atto che ne è oggetto, in modo da impedire che queste si verificino se l'atto si presenta irregolare o inopportuno; ora di accertare, attraverso la regolarità dell'atto, quella della condotta

che lo ha posto in essere e decidere sulle sue eventuali responsabilità.

Sebbene i controlli, nell'una o nell'altra ipotesi, abbiano per oggetto l'attività del funzionario, dato il diverso fine si usano denominare controlli sugli atti nel primo caso, e controlli sugli organi nel secondo.

a) - CONTROLLO SUGLI ATTI:

E' precisamente quello che si ha quando un organo è competente a giudicare non solo se un dato atto è o non stato legittimamente compiuto, ma a provvedere, nel caso che l'atto risulti illegittimo, ad eliminarne gli effetti, cioè come comunemente ma assai impropriamente si dice, annullare l'atto stesso.

In alcuni casi questo controllo è necessario nel senso che la decisione di annullare o non un dato atto fa parte di un procedimento e-

Ax volte il legislatore addirittura vuole che l'efficacia dell'atto venga sospesa fino a che l'autorità di controllo non si sia pronunciata o almeno non sia trascorso un dato periodo, entro quale all'autorità di controllo è dato pronunciare l'annullamento.

In altri casi invece l'intervento dell'autorità di controllo non è necessario, ma si verifica in una iniziativa dello stesso organo controllore; o sù ricorso, in qualche caso necessario un interessato.-

Il ricorso assume nome di Gerarchico, quando è fatto ad un organo che è gerarchicamente superiore; mentre quando è fatto ad organo che non è in tal modo subordinato a quello contro cui l'atto si ricorre, si parla per lo più ricorso gerarchico improprio.

Il tipo di controllo in esame è frequentemente attribuito anche ad organi giurisdizionali e si svolge con la caratteristiche della giurisdizionalità.-

b)- CONTROLLO SUGLI ORGANI:

Ma il compito dell'autorità di controllo non è sempre e soltanto quello di riparare alle conseguenze del comportamento illegale dell'organo controllato con l'eliminazione degli effetti indebitamente posti in essere o la produzione di quelli indebitamenti omessi.

Sovente il controllo sbocca in provvedi-

menti intesi a punire il funzionario che si comporta illegalmente, o a metterlo in condizioni di non poter più nuocere.

Il Controllo diretto a tale fine prende il nome di Disciplinari; e per tale intende non solo quello che si esercita su funzionari-impiegati e che si traduce in provvedimenti incidenti oltre che sul rapporto di ufficio anche su quello di impiego; ma anche che si esercita su funzionari onorari, e che si traduce in provvedimenti intesi a deri privarli temporaneamente o definitivamente dall'ufficio.-

2)- CONTROLLO DI LEGITTIMITA' E CONTROLLO DI
MERITO .

Secondo i criteri, in base ai quali l'attività viene valutata si distinguono i controlli giuridici dai controlli amministrativi.-

I primi sono diretti ad accettare che gli atti siano emessi osservate le condizioni imposte dalle leggi e dai regolamenti, col procedimento da essi prescritto, nelle forme dovute, e che nel contenuto non; siano contrari a nessuna norma giuridica obbligatoria.

Il controllo diretto a tale fine si dice di Legittimità; e la funzione cui dà luogo il suo esercizio è nota col nome di Vigilanza.-

I controlli amministrativi hanno invece, lo scopo di accertare che i provvedimenti siano, oltrechè legittimi, anche convenienti ed opportuni: specialmente sotto l'aspetto economico e della buona amministrazione.-

Tali controlli si dicono di merito e il loro esercizio ove si riferisca agli Enti minori, è detto comunamente tutela.-

Mentre il controllo giuridico dà luogo ad un atto di accertamento non discrezionale, perchè ha per termine di confronto la norma giuridica, il controllo amministrativo si risolve sempre in un apprezzamento discrezionale, perchè svolto con l'applicazione di criteri di opportunità, necessariamente variabili e soggettivi:

Esso si concreta non nei meri atti d'accertamento; ma in atti di volontà quali sono l'autorizzazioni e le approvazioni, cui di solito dà luogo.

Il controllo giuridico ha carattere puramente estrinseco e non diminuisce la libertà dei soggetti, che per esso non hanno altro dovere ed altra limitazione se non quelli stabiliti in via generale delle leggi che le riguardano.

Il controllo amministrativo invece rappresenta una positiva ingerenza dell'autorità che lo esercita entro la sfera di libertà del soggetto passivo: la detta autorità, giudicando di criteri seguiti da questo nell'esercizio dell'attività amministrativa, può impedirne lo svolgimento, anche interamente legittimo.

Tenuto conto del momento in cui i controlli ~~preventivi~~ vengono esercitati, essi si distinguono preventivi e successivi.

I controlli preventivi precedono la formazione stessa del provvedimento, oppure soltanto la sua esecuzione.

Nel primo caso si passano per giudicare dell'atto, sopra un semplice progetto e si concretano in una autorizzazione, cioè ~~in~~ un atto amministrativo col quale si consente che l'atto proposto, venga e perfezionato.-

L'autorizzazione, che è sempre espressione di un controllo preventivo e di merito, trova rara applicazioni.

Più comuni sono il controllo che esercitano sui provvedimenti già formati; con ~~in~~ l'effetto di permettere o impedirne l'esecuzione dell'efficacia/.

Gli atti in cui si concretano tali controlli prendono il nome di visto e di approvazione: di solito la prima espressione si riferisce al controllo di legittimità, al secondo il controllo di merito.

Il controllo successivo è quello esercitato dopo che l'atto dispiegato in tutto o

in parte, i suoi effetti ed ha lo scopo di ripararne le conseguenze talora di impedire che questi si verificano ulteriormente.

Di solito, corrisponde al fine dell'accertamento, della responsabilità del soggetto che ha compiuto l'atto; in alcuni casi può anche influire su questo ultimo, annullandolo.-

Altre distinzioni che si possono fare dei controlli sono i seguenti: Controllo repressivo, è quello che non si limita a influire sull'efficacia del provvedimento, ma agisce addirittura sulla sua esistenza giuridica; esso consiste nell'annullamento già ricordato.

Il controllo repressivo può essere tanto preventivo che successivo; è preventivo l'annullamento di certi atti da parte del Magistrato ai Conti, delle deliberazioni illegittime da parte del governatore.

Es: importantissimo l'annullamento successivo quello che in ogni tempo, può essere pronunziato, rispetto a qualunque atto illegittimo dal Governo.-

3)- CONTROLLO COSTITUZIONALE, CONTROLLO AMMINISTRATIVO E CONTROLLO GIUDIZIARIO.

I controlli possono essere svolti anche tra le seguenti figure:

- a)- I controlli costituzionali, che sono quelle esercitate dalla Camera Parlamentare o Assemblea legislativa sull'attività del potere esecutivo, mediante leggi di autorizzazioni e di approvazioni (es: approvazione del bilancio di previsione annuale, delle relative note di variazione e del rendiconto generale, o in un'altra sede l'interrogazione, interpellanze, inchieste).
- b)- Controllo Amministrativo, esercitato dal Magistrato ai Conti mediante il visto e la registrazione di tutti i decreti del Capo dello Stato (controllo di legittimità e sopra i decreti ed altri atti dei Ministri aventi contenuto economico.)

Vi è infine, il controllo ugualmente amministrativo, che l'autorità superiore del potere esecutivo (Capo e Ministri) esercitano sopra alcuni atti dell'autorità inferiore (per esempio approvazione di contratti); e quello che aspetta al Ministro della finanza e alla relativa ragioneria, su tutti gli atti degli altri Ministri e dell'autorità inferiore, che importino spese o pagamento o interessino altrimenti la gestione finanziaria dello Stato.-

c)- Il controllo giudiziario, che è il sindacato sugli atti della pubblica Amministrazione esercitato dal giudice nei casi in cui sia chiamato a pronunciarsi su ricorso prodotti dal cittadino contro i provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi di diritti e interessi.-

d)- L'attività politica e il suo controllo.

L'attività politica è concepita da taluni come una sottospecie dell'attività amministrativa e

mentre altri ammette che possa intrare nella legislazione, -e altri nel fatto distinta dall'amministrazione affiancata, a questa nella categoria dell'esecuzione.

Attività amministrativa viene di solito tenuta distinta dalla cosiddetta attività politica e di Governo.-

L'attività politica e amministrativa sarebbero due specie di una unica la funzione esecutiva.

Secondo l'opinione più accolta, l'attività politica non prende in considerazione i singoli interessi pubblici, bensì tutta quanto la vita dello Stato, considerata nel suo complesso e nella sua unità. Esso perciò è una funzione superiore, che trova nella direzione suprema dello Stato il suo fondamento e la sua causa giuridica.-

CAPITOLO III°

IL MAGISTRATO AI CONTI

NOZIONE INTRODUTTIVE ;

Il Magistrato ai Conti è l'organo massimo di controllo della pubblica amministrazione, ed è altresì il più alto magistrato in materia di contabilità pubblica e di responsabilità contabile.-

L'Istituto del Magistrato ai Conti, risale al 9 Dicembre 1952 del decreto istitutivo del Presidente della Repubblica Italiana n.2357; e dopo otto anni di prova è stato definitivamente consacrato dalla Costituzione della Repubblica Somala (art.90) come organo fondamentale dello Stato.-

In mancanza una legge organica, la struttura e le attribuzione del Magistrato ai Conti sono attualmente regolate del contenuto disegnato dell'art.90 della Costituzione e del D.P.R. N.2357.-

La Somalia nel costituirsi uno Stato moderno, fondato sui principi democratici, è pertanto dato di un organismo di controllo avente tutti le garanzie e le caratteristiche che la costante tradizione storica italiana ha tramandato.

Trattasi di principio che si inserisce nell'assumersi stesso dello Stato di diritto (art.5 della Costituzione).

Lo Stato Somalo, ha dato, nella completezza del suo ordinamento giuridico adeguato posto al controllo sull'attività amministrativa; ed ha voluto che esso fosse, così da offrire ai suoi cittadini una organizzazione giuridica completa, nella quale abbiano legittima sfogo con tutte le esigenze di uno Stato moderno.

Certezza che è senza altro necessario per il miglior progresso di popolazioni par-

tecipi di diritti ed oneri loro derivanti quali membri di una libera, indipendente, comunità nazionale.-

2)- POSIZIONE COSTITUZIONALE:

Dato l'importanza di questo organo, si è discusso se esso sia un organo costituzionale o amministrativo.-

Lo Stato moderno consolidatosi nelle sue linee essenziali, è aumentata i poteri delle Camere o della Camera, il Magistrato ai Conti è venuto sempre ad assumere la caratteristica di organo costituzionale, in quanto esercita un sindacato generale degli atti del potere esecutivo ed assicura l'osservanza del bilancio approvato del Parlamento.-

Il Magistrato ai Conti non è organo costituzionale, la Costituzione ha posto di esso tra gli organi ausiliari dello Stato,

si può quindi affermare, che, seppure l'organo non ha piena fisionomia costituzionale, ha certo rilievo costituzionale e, le sue funzioni nè pongono tutt'ora in stretta connessione con la funzione di sindacato col ispettiva spettanti al Parlamento, Sindacato che il Magistrato ai Conti ha mezzo giuridico a fa valere.-

3)- NATURA GIURIDICA:

Il Magistrato ai Conti è un organo ausiliario del Governo, in base all'articolo 90 della Costituzione della Repubblica.-

Esso infatti definisce le sue funzioni essenziali nei seguenti modi:

a)- Il Magistrato ai Conti esercita il controllo di legittimità sugli atti del Governo che importino oneri finanziari e il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ~~XXXX~~.-

- b)- Il Magistrato ai Conti partecipa, nei modi stabiliti dalla ~~legge~~ legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria od anche in via straordinaria, ma in misura rilevante.-
- c)- Riferisce sui risultati del riscontro dell'Assemblea Nazionale.-
- d)- La legge regola l'organizzazione di questo organo, assicurando ad esso l'indipendenza di funzione ed agli organi ed enti controllati la garanzia del contraddittorio.-

Come si vede, la Costituzione della Repubblica dei poteri di fondamentale importanza pari a quelli dei Paesi democraticamente organizzati; purtroppo non v'è ancora una legge che garantisca la sua libertà funzionali come quello della Corte dei Conti italiana.

E' stato recentemente istituito un comitato integrativo presso la Presidenza del

Consiglio dei Ministri per formazione di un progetto di legge sull'ordinamento amministrativo contabile della Somalia, e naturalmente vi saranno inclusi i poteri e le funzioni del Magistrato ai Conti.

Spero che il comitato integrativo non mancherà di garantire gli attribuzioni e le funzioni di questo organo, da cui dipende il visto e la registrazione della maggior parte degli atti del Governo.-

Il Magistrato ai Conti, pur essendo un organo ausiliari del Governo, deve necessariamente aver assicurata una sostanziale indipendenza funzionale.-

Si considera un organo ausiliario anche del Parlamento nelle importanti ~~six~~
~~ti~~ funzioni del controllo finanziario, sottolineandosi che il Magistrato ai Conti corrisponde con il Parlamento in due momenti:

inviando all'Assemblea la relazione e il rendiconto generale della spesa alla chiusura del bilancio consuntivo, e trasmettendola allo stesso i decreti registrati con riserva.-

Si auspica che questo controllo esercitato dalla Camera divenisse più rigido nel suo duplice aspetto di annullamento di atti illegittimi e di preventiva notifica dell'Amministrazione dello Stato di quali atti che potessero essere contrari alla legge.-

L'Assemblea Nazionale ha la potestà di chiedere l'intervento del Magistrato ai Conti Art.56 della Costituzione alle sedute per riferire in sede di approvazione del rendiconto generale dello Stato.-

4)- NOMINA:

La nomina del Magistrato ai Conti durante l'Amministrazione fiduciaria italiana in Somalia veniva fatta su un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Art.16 legge 9/XII/1952 N.2397.-

Dopo la nascita di uno Stato, indipendente organizzato democraticamente e costituzionalmente, tale sistema di nomina è sostanzialmente modificata.-

La Costituzione della Repubblica sancisce che: gli alti funzionari e i comandanti delle forze militari indicati della legge sono nominati dal presidente della Repubblica, su proposta del primo Ministro.-

Come è evidente il Magistrato ai Conti deve considerarsi incluso tra questi altri funzionari dello Stato e perciò è nominato dal Capo dello Stato su proposta del presidente del

del Consiglio dei Ministri deliberata dal Consiglio, come è previsto dalla Costituzione della Repubblica.-

I requisiti necessari per la nomina per la persona prescelta all'alto incarico del Magistrato ai Conti sono lasciati alla libera discrezionalità del Governo.-

5)- FUNZIONI DI CONTROLLO:

Il controllo Del Magistrato ai Conti, è un controllo di legittimità, in quanto tende ad accertare la rispondenza di ogni atto della pubblica Amministrazione alle leggi ed ai regolamenti vigenti, non mai a giudicare del merito, dell'opportunità degli atti stessi.-

Detto controllo, a seconda del momento in cui viene esercitato, può essere preventivo e successivo.

Nell'ordinamento italiano, sono soggetti al controllo preventivo della Corte dei Conti tutti i decreti del Presidente della Repub-

Blica, qualunque sia il contenuto, ed eccezione di pochi di natura prevalentemente politica, che ne sono espressamente esentati.-

Sono esenti dal visto e della registrazione della Corte i decreti presidenziali concernenti, tra l'altro, le seguenti materie: convocazione delle Camere, e delle loro scioglimento, convocazione dei collegi elettorali, autorizzazione a presentare al Parlamento disegni di leggi di iniziativa Governativa.-

In mancanza di specifiche norme; nell'ordinamento legislativo ~~xxxxxxxxxxxxxxxx~~ della Repubblica Somala, si ritiene che gli stessi principi regolano in Somalia l'attività del Magistrato ai Conti.-

Si è discussa in dottrina sulla natura e l'efficacia giuridica del visto e della conseguente registrazione.-

Seconda alcuni, l'atto sottoposto al visto ed alla registrazione del Magistrato ai Conti sarebbe un atto complesso, posto in essere al concorso della volontà di due organi diversi (Amministrazione attiva e Magistrato ai Conti),.

Il visto sarebbe quindi, indispensabile per la stessa esigenza e perfezione dell'atto.-

Seconda invece un'altra teoria, il visto del Magistrato ai Conti non si fonda con il provvedimento sul quale è apposto, non è elemento dell'atto stesso, ma costituisce un atto amministrativo, che ha l'effetto di rendere efficace il provvedimento cui si riferisce.-

Questa seconda teoria sembra senz'altro più aderente alla verità, e più sinceramente accettabile.-

Il visto dinfatti è un atto puramente dichiarativo della legittimità del provvedimento e non anche costitutivo di esso, onde non può sanare i vizi dei quale il provvedimento stesso sia eventualmente effetto, e lascia in ogni caso impregiudicati i diritti e gli interessi legittimi e le seguenti di coloro che dal provvedimento possono aver pregiudizio, ossia la responsabilità amministrativo.

La responsabilità dei Ministri non vi sono mai meno in qualsiasi caso, per effetto della registrazione.

La responsabilità dei funzionari amministrativi incaricati di assumere impegni o di disporre pagamenti; del capo della ragioneria e dei funzionari ai fari per i quali sono disposti aperture di credito; non cessa per effetto della registrazione e delle applicazione del visto del parte Magistrato ai Conti sugli atti di impegno e sui titoli di spesa.

I visti della registrazione del Magistrate ai Conti, hanno dunque, il solo effetto di conferire l'efficacia esecutiva ad un atto già giuridicamente perfetto che diviene, di conseguenza, esecutivo sin dalla data della emanazione.-

Come ho precedentemente sottolineato, è un controllo di legittimità che il Magistrato ai Conti deve accertare preventivamente se siano conformi nei limiti stabiliti della legge.

Tutti gli atti della pubblica Amministrazione dello Stato; questo organo ha la facoltà di accertare la registrazione degli atti illegittimi, in caso che il Governo lo costringesse.

Il Magistrato ai Conti essendo un organo ausiliario del Governo, se si incontrasse delle controversie con il Governo, per registrare un atto ritenuto illegittimo dal Magistrato, lo registra con riserva dando comuni-

cazione al Parlamento.

Il controllo sui singoli Ministri è delegato, a un funzionario competente, coadiuvato da altro funzionario proposto d'ufficio di controllo, nell'esami di provvedimenti di sua competenza, riscontro in osservanza o errata applicazione di legge o regolamenti, vizi di forma, errori o irregolarità di varie forme, ne fa oggetto di segnalazioni dell'Amministrazione controllata mediante a posito foglio di osservazioni (Rilievo officioso) firmato dal funzionario direttore o vistato dal funzionario delegato al controllo.

Se l'Amministrazione disconosce la fondatezza dei rilievi dell'ufficio di controllo e si produce il provvedimento stesso è ammesso a registrazione.

6) - Viceversa se l'Amministrazione non ot-
tempera alle richieste dell'ufficio di control-
lo, il funzionario delegato, quando ritenga
dover mantenere forme il rilievo messo degli
uffici, lo trasmette al Magistrato ai Conti
informandone nel contempo il competente presi-
dente di sezione speciale della giurisdizione.-

---o0o---

6)- CONTROLLO CONSUNTIVO DEL BILANCIO DELLO

STATO.-

In'anzitutto, il bilancio rappresenta come un codice organico essenziale dello Stato nella sua struttura e nel suo movimento. E così nulla riesce più efficiente di questo documento legislativo imperiose esigenze, alla cui assoluta fatalità di esecuzione tutti debbono obbedire.-

E se su tale fatalità di esecuzione l'organo di controllo ossia il Magistrato ai Conti tra il Parlamenti di cui deve riferire e l'Amministrazione su cui deve vigilare, siede del supremo interesse dello Stato quale organo più importante è sempre presente di essi.

Io sono convinto razionalmente che in mancanza di questo organo lo Stato sarebbe senza legame, senza garanzia giacchè quest'alto Magistrato spesso ritenuto semplice

organo di rivezione del conto è giudice vigilante non solo al maneggio pubblici contabili e di tutto le operazioni della ricchezza dello Stato per l'entrata, la custodia e l'uscita dei pubblici valori, ma soprattutto della legale attività di coloro che ordinano ed amministrano il nome della nazione; il bilancio cioè ordinari degli esecutivi di quella suprema giustizia dello Stato codificato sul bilancio?

Il Magistrato ai Conti, vigila perchè l'erogazione sia conforme alla legge e regolamenti. Esso si avvale l'esercizio della sua funzione della scrittura tenute della Ragioneria, e può richiedere che in essa siano iscritti annotazioni e riferimenti contabili che meglio rispondono alla esigenza del suo intervento propri risultanze contabile degli atti

sottoposti a riscontro sia accertato dai funzionari, della ragioneria ed altri uffici del governo i quali rispondono all'esattezza del proprio operato.-

I titoli di pagamento sono vistati da Magistrati ai Conti che ordina la Ragioneria.-

Sono trasmessi al Magistrati ai Conti il riscontro i rendiconti presentati dai funzionari delegati all'esecuzione di spese muniti dei documenti giustificativi.-

Il Magistrato in tal caso emette la dichiarazione all'esercizio successivo l'altra la chiarazione alla regolarità.-

BILANCIO CONSUNTIVO E IL SUO CONTROLLO:

Al termine dell'anno finanziario, la Ragioneria prevede alla compilazione del conto consuntivo della gestione e lo trasmette entro, il 30 Aprile seguente, con i relativi atti accompagnati da una relazione dalla amministratore durante

l'A.F.I.S. con propria ordinanza, sentito il parere del Comitato Amministrativo e della sezione della Corte di Giustizia.-

Il consuntivo approvato viene comunicato, per i compiti di alta vigilanza al Ministro degli Esteri ora prevede il Ministro della Finanza che versa alla tesoreria.-

Il conto consuntivo è diviso in due parti, l'una riguardante la gestione del bilancio, col conto di residui attivi e passivi, che si tramandano all'esercizio successivo; l'altra la situazione generale del patrimonio per ogni categoria di attività e passività.-

Alla chiusura dell'esercizio, con decreto del primo Ministro vistato dalla Ragioneria, che dovrà essere trasmesso al Magistrato ai Conti per la registrazione, sono determinate, ogni capitolo di bilancio le somme da con-

servarsi in conto residuo per impegni riferibili allo esercizio scaduto ed a quelli precedenti.-

L'accertamento di tale somme è fatto a cura della Ragioneria.

Si considerano come impegnate la somma che il Governo abbia assunto l'obbligo di pagare per contratto, in compenso di opere prestate o di lavori e forniture fatte ed iniziate nel corso dell'esercizio.

Possono come impegnate le somme riferibili e spese che il Governo debba soddisfare, qualunque ~~finie~~ al giorno della chiusura dello esercizio.

Essa non, possiede tutti i documenti necessari per compiere l'atto di impegno formare.-

Sono escluse quelli riferimenti ad atti unilaterali del Governo.

Chiuse al 31 Dicembre l'esercizio funzionario, nessun impegno può essere assunto a carico all'esercizio scaduto.-

Per spese iscritte nella parte ordinaria del bilancio, le somme non impegnate alla fine dell'esercizio, debbono essere portate in tesoreria.-

7)- CONTROLLO SULLA RESA DEI CONTI GIUDIZIALI:

In base all'articolo 8 dell'ordinamento esecutivo amministrativo contabile, attribuisce al Magistrato ai Conti, il controllo di legittimità preventivo e successivo e quello sugli atti in generale della Pubblica Amministrazione.-

Oltre la attribuzione sopradetta il Magistrato ai Conti presiede la sezione speciale della Corte di Giustizia, ora Corte Suprema.-

Soggiaciono al provvedimento e funzionari e impiegati di qualunque ordine o grado debbono rispondere dei danni che derivano dall'Amministrazione ossia il Governo, per la loro colpa o negligenza per l'inosservanza degli

obblighi loro demandati nell'esercizio della loro funzione ad essi attribuiti.

In tal caso può essere posto tutta o parte dei responsabile le provvedimento presso la Corte Supremo.-

Io dò una importanza fondamentale l'attività della giuristazione nella materia di contabilità pubblica in modo che il pubblico denaro venga investito solo per interesse pubblica.-

Gli agenti che hanno gestione così di denaro, come di materia rendono i propri conti giudiziale per ciascun anno o periodo dell'anno finanziario in cui è durata la loro rispettiva gestione in base ai termini del art;41 dello O.AC.-

I conti giudiziali ricevuti dalla ragioneria munite del visto relativa, vengono trasmesse al Magistrato ai Conti di cui l'art.8,

cui il conto si riferisce.-

per il discarico o, in mancanza, per il giudizio davanti alla sezione speciale della Corte di Giustizia.-

Con la stessa procedura si prevede anche i conti di cui agli agenti del Governo incaricati della Riscossioni e dei magamenti e che comunque hanno maneggio di pubblico denaro ovvero debito di materia rispondono personalmente delle gestioni ad essi affidati sono soggetti alla vigilanza dei Capi Servizi competenti ed hanno obbligo ogni effetto della resa dei conti.-

Il conto Giudiziale reso dal tesoriere debbe dimostrare la rimanenza al principio dell'anno finanziario della gestione, le somme riscosse e quelle pagate a qualunque titolo e sotto qualsiasi forma, o la rimanenza alla fine dell'anno finanziario o della gestione cui il conte si riferisce.-

CAPITOLO IV°

CONCLUSIONI

Queste considerazioni mi sono volute permettere allo scopo di meglio inguardare il tema, ponendo sin da inizio, in luce l'importanza che hanno i controlli sulla pubblica gestione, in particolar modo su quella finanziaria, in un Paese di nuova formazione come la Somalia.-

Infatti, la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi è la prima fondamentale garanzia del cittadino di fronte allo Stato: a tal segno che oggi nella Repubblica Somala è realizzabili in gran parte degli atti di Governo e in tutta la gestione finanziaria dello Stato.-

In questa sistematica, infatti, l'ordinamento giuridico spontaneamente tende a

reagire contro la eventuale illegittimità ancora prima che essa, venendo a contatto con i destinatari dell'atto, ne provochi l'azione ~~riparatrice~~ riparatrice in sede giurisdizionale: anche se, quindi la illegittimità del comportamento dell'Amministrazione dello Stato non incida per avventura, in sfere personali e patrimoniali subbiettivizzate, essa va contenuta ed eliminata o, in ogni caso, messa in evidenza per un interesse permanente generale ed astratto dello stesso ordinamento giuridico.-

Guardando al futuro auguro al legislatore somalo che suo lavoro arduo e delicato dia alla Somalia, delle istituzioni giuridiche sempre più adeguate alle esigenze perenni della comunità, alle alti idealità dello Stato di diritto, alle vive aspirazioni del popolo Somalo.-

B I B L I O G R A F I A

- G. ZANUBINI Vol. I^ Principi Generali
- " Vol. II^ Giustizia Amministrativa
- " Vol. III^ Organizzazione Amministrativa
- G. GASRARI Vol. I^ Teoria dell'Organizzazione Amministrativa.-
- A. RENATO Vol. I^ Principi della responsabilità civile nella Pubblica Amministrazione
- SPADARO Atti del Congresso internazionale per cooperazione Africana (controlli nella Pubblica Amministrazioni Pag. 309).-

I N D I C E

Prefazione

CAPITOLO I^

Controlli nella Pubblica Amministrazione
sotto il profilo storico Pag. 2
A - Organi e Mezzi di Controllo in Somalia.. " 7

CAPITOLO II^

Forme di Controllo

Controllo sugli atti e sugli Organi Amminis-
trativi." 11
a - Controllo di legittimità e Control-
lo di Merito " 15
b- Controllo Costituzionale, Amministra-
tivo e Giudiziaria " 19

CAPITOLO III^

Il Magistrato ai Conti

Nezioni introduttivi " 22
a) posizione costituzionale " 24
b) natura giuridica " 25
c) nomina " 29
A) Funzione di controllo " 30
a) controllo del bilancio consuntivo dello
Stato " 37
b) controllo sulla resa dei conti giudiziali " 42

CAPITOLO IV^

Conclusioni " 45