Università Ca' Foscari Venezia
ANTICHI STUDENTI
L 6
Fondo Storico di Ateneo

ANTICHI STUDENTI L 6

CORSO DI RAGIONERIA

Sunti delle lezioni date alla classe di Magistero

PRESSOLA

Regia Scuola Superiore di Commercio

dal

Prof. Fabio Besta

PARTE SECONDA

Contabilità pubblica

SEZIONE PRIMA

Contabilità di Stato

ASSOCIAZIONE ANTICHI STUDENTI R. SCUOLA SUPERIORE DI COMMERCIO VENEZIA

ASSOCIAZIONE ANTICHI STUDENTI R. SCUOLA SUPERIORE DI COMMERCIO VENEZIA

VENEZIA

Proprietà letteraria

Avvertenza. — Il prof. Bessa, non avendo potuto rivedere le prove autografate, prega che non si vogliano imputare a lui i non pochi errori di copiatura.

INDICE

Introduzione

1°. Classificazione delle Aziende Pubbliche Pag. 1
2°. Il sindacato e la tutela nelle Aziende Pubbliche " 4
3°. I sistemi di scrittura nelle Aziende Pubbliche " 9
4°. Della necessità di badare a tutte le Entrate ed a tutte le Uscite nel giudicare delle condizioni economiche di una pubblica Azienda " 29

Sezione Prima - Contabilità di Stato

Libro Primo.

La Contabilità di Stato nei tempi decorsi

~ Capitolo 1°. ~ Importanza della Contabilità di Stato " 32
~ Capitolo 2°. ~ Stati esteri.
Art. 1°. Stati tedeschi. " 34
Art. 2°. L'Inghilterra " 42
Art. 3°. La Francia " 51
~ Capitolo 3°. ~ Le vecchie repubbliche italiane.
Art. 1°. Venezia
§ 1°. Costituzione veneziana " 64
§ 2°. Consigli e collegi che ebbero la direzione suprema delle finanze nei vari tempi " 66
§ 3°. Magistrati pel governo e la cura dei beni del pubblico " 69
§ 4°. Magistrati preposti alla custodia del Tesoro centrale e delle Camere " 70
§ 5°. L'esazione delle imposte " 73
§ 6°. Magistrati sindacatori " 75
§ 7°. Ragionieri - Scontri - Apputadori " 83
§ 8°. Il servizio del Tesoro - Molteplicità delle casse " 89
§ 9°. La spesa - limitazione e ordinazione tra - imputazione di fondi a singole spese - Provvisioni di Cassa " 91
§ 10°. Scritture e Bilanci " 98
Art. 2°. Gli altri Comuni " 103
~ Capitolo 4°. ~ Le cessate monarchie italiane
Art. 1°. Il Regno delle due Sicilie " 107
Art. 2°. Gli altri Principati " 123
~ Capitolo 5°. ~ La Monarchia di Savoia fino al 1839 " 128
~ Capitolo 6°. ~ La Contabilità del Regno d'Italia infino al 1870 " 143

Libro Secondo

Organismi finanziari.

~ Capitolo 1°: ~ L'amministrazione delle finanze. Sua indole ed estensione Pag. 157
~ Capitolo 2°: ~ Il potere e il controllo legislativo " 158
~ Capitolo 3°: ~ Il consiglio di Stato e il controllo legale " 160
~ Capitolo 4°: ~ La Corte dei Conti e il controllo costituzionale e giudiziale
Art. 1°: Origine e sviluppo della Corte dei Conti " 163
Art. 2°: Le attuali Corti dei Conti. Loro costituzione " 169
Art. 3°: Il controllo costituzionale affidato alla nostra Corte dei Conti " 171
Art. 4°: Il controllo giudiziario " 173
~ Capitolo 5°: ~ I Ministeri e le Amministrazioni centrali " 174
~ Capitolo 6°: ~ Le Intendenze e gli altri minori uffici finanziari nelle provincie " 178
~ Capitolo 7°: ~ La Direzione generale del Tesoro, e le Tesorerie provinciali " 181
~ Capitolo 8°: ~ La Ragioneria generale e il Consiglio dei Ragionieri " 184

Libro Terzo

Il patrimonio dello Stato e i Contratti.

~ Capitolo 1°: ~ I beni costituenti il patrimonio dello Stato " 187
Capitolo 2°: ~ Formazione degli Inventari " 189
Capitolo 3°: ~ Dei Contratti, e dei limiti entro i quali si può con essi impegnare lo Stato " 192
Capitolo 4°: ~ Delle varie classi di Contratti, e delle cautele entro le quali non possono conchiudersi " 197
Capitolo 5°: ~ Gli incanti e le licitazioni private " 203
Capitolo 6°: ~ La stipulazione e l'approvazione dei contratti " 209
Capitolo 7°: ~ L'esecuzione dei Contratti " 212

Libro Quarto

Materia dei Bilanci e dei Rendiconti dello Stato.

Capitolo 1°: — Le varie parti del Conto dell'amministrazione dello Stato. Loro materia ed estensione " 214
Capitolo 2°: — Il concetto tecnico del Conto patrimoniale dello Stato " 216
Capitolo 3°: — La determinazione degli elementi del Conto patrimoniale parziale e integro.
Art. 1°: Conto del Tesoro " 219
Art. 2°: Conto delle Finanze " 221
Art. 3°: Conto patrimoniale compiuto " da
Capitolo 4°: — Fissazione della materia dei Bilanci di previsione e del Conto corrispondente.
Art. 1°: — Necessaria relazione tra il Bilancio ed il Conto finanziario dello stesso anno " 224
Art. 2°: — Elementi dei Bilanci e dei Conti di Cassa " 225
Art. 3°: — Elementi dei Bilanci e dei Conti di accertamento e di competenza " 228

Art. 4°.- Se il preliminamento dell'esercizio sia utile Pag. 231
Capitolo 5°.- Dei tre principali sistemi seguiti presso i principali Stati nella fissazione degli elementi dei Bilanci e dei Conti " 232
Capitolo 6°.- La materia dei Bilanci e dei Conti in Francia " 233
Capitolo 7°.- La materia dei Bilanci e dei Conti in Inghilterra " 238
Capitolo 8°.- La materia dei Conti e dei Bilanci in Italia.
Art. 1°. Incertezze nella fissazione di cotesta materia prima del 1870 " 240
Art. 2°. I concetti del Sella circa come appaiono nello schema di Legge da lui presentato nel 1865 " 242
Art. 3°. La materia dei Conti e dei Bilanci definita nello schema di legge presentato dal Digny e nella Legge in vigore " 244
Art. 4°. La giurisprudenza parlamentare rispetto alla materia dei Bilanci e dei Conti. Le disposizioni del progetto di legge testè presentato alla Camera dal Ministro Magliani. " 249
Art. 5°. Se giovi alla determinazione della materia dei Conti il dare forma solenne alla chiusura delle scritture d'un esercizio " 251
Art. 6°. La decorrenza dell'anno finanziario " 253

Libro Quinto

Il Bilancio di previsione nel suo concetto teorico.

Capitolo 1°.- Nozioni preliminari " 256
Capitolo 2°.- Del sistema di deputare a ciascuna classe di spese i fondi provenienti da determinate rendite " 258
Capitolo 3°.- I Bilanci di previsione - loro origine " 262
Capitolo 4°.- I Bilanci di previsione negli Stati assoluti " 264
Capitolo 5°.- Il diritto di Bilancio negli Stati parlamentari di recente costituzione " 265
Capitolo 6°.- Origine e sviluppo del diritto di Bilancio in Inghilterra " 267
Capitolo 7°.- Dei rapporti tra i Bilanci e le leggi organiche dello Stato. Se sia espediente sottrarre alcune entrate e alcune spese all'approvazione annuale del Parlamento " 271
Capitolo 8°.- Oggetto dei voti di Bilancio. I Bilanci di Cassa e di Competenze " 279
Capitolo 9°.- Residui attivi e passivi nei loro rapporti col Bilancio " 282
Capitolo 10°.- Classificazione delle entrate e delle uscite del Bilancio " 286
Capitolo 11°.- Il numero dei voti negli stati di previsione " 293
Capitolo 12°.- Unità e integrità dei Bilanci. Loro forma e pubblicazione " 298
Capitolo 13°.- Discussione e approvazione dei Bilanci " 301
Capitolo 14°.- Le maggiori spese e le nuove spese. Gli storni " 311

Libro Sesto

Il Bilancio nella sua forma attuale in Italia.

Capitolo 1°.- La disposizione della legge sulla Contabilità dello Stato rispetto al Bilancio " 322
Capitolo 2°.- Gli stati di previsione e il Bilancio nella forma che ebbero la prima volta che fu applicata la legge 22 aprile 1869 " 328

Capitolo 3°: La forma dei nostri Bilanci dal 1874 al 1877 Pag. 330
Capitolo 4°: La riforma che la giurisprudenza parlamentare introdusse nei nostri Bilanci
Art. 1°: La distinzione dei pagamenti per le competenze dell'anno da quelli per i resti, chiesta dal Duchoqué. „ 336
Art. 2°: La riforma proposta dall'on. Bufardeau nella Camera dei Deputati „ 339
Art. 3°: I Concetti dell'on. Cambray-Digny rispetto ai Bilanci, e i voti della Commissione nominata dal Minghetti nel 1874 „ 342
Art. 4°: I nostri Bilanci dal 1877 in poi „ 343
Capitolo 5°: Le nuove riforme desiderabili „ 349

Libro Settimo

Il servizio del Tesoro e le operazioni di Tesoreria.

Capitolo 1°: Intorno all'unità del pubblico Tesoro „ 358
Capitolo 2°: Le Casse autonome per servizi speciali „ 362
Capitolo 3°: Le varie forme che può assumere il servizio del Tesoro „ 363
Capitolo 4°: Il servizio del Tesoro in Italia. - Le operazioni di Tesoreria „ 367

Libro Ottavo

Le entrate dello Stato.

Capitolo 1°: Come deve ordinarsi il servizio dell'entrata. Vari modi di esazione „ 372
Capitolo 2°: Le varie fasi dell'esazione dell'entrata „ 381
Capitolo 3°: L'esazione dell'entrata nei principali Stati esteri „ 386
Capitolo 4°: Il servizio dell'entrata in Italia „ 388

Libro Nono

Le spese dello Stato.

Capitolo 1°: La questione della spesa. - Le diverse fasi delle spese „ 393
Capitolo 2°: Il servizio della spesa negli Stati esteri „ 399
Art. 1°: Francia „ 399
Art. 2°: Belgio „ 400
Art. 3°: Inghilterra „ 401
Capitolo 3°: Il servizio della spesa in Italia.
Art. 1°: Gl'impegni „ 403
Art. 2°: Il controllo costituzionale sulla spesa „ 403
Art. 3°: Le spese fisse „ 406
Art. 4°: Le spese per le vincite al Lotto e le spese di Giustizia „ 407
Art. 5°: Il pagamento degli interessi sul Debito Pubblico „ 408
Art. 6°: Le altre spese.
§ 1°: Le varie forme di mandati „ 409
§ 2°: Liquidazione della spesa. - Emissione dei mandati „ 411
§ 3°: Registrazione dei mandati alla Corte dei Conti „ 412
§ 4°: Emissione dei mandati al pagamento. Pagamento di Buoni su mandati a disposizione. Le ritenute sull'ammontare degli ordini di pagamento „ 413

Art. 7°: Sui mandati provvisori Pag. 414
Art. 8°: Le riforme desiderabili nel servizio della spesa „ 415

Libro Decimo
Le scritture dello Stato

Capitolo 1°: Le scritture elementari e le scritture sintetiche. Le scritture analitiche nelle varie Aziende governative. Vari metodi secondo cui si compilano le scritture sintetiche „ 419
Capitolo 2°: La contabilità di Stato negli Stati esteri:
Art. 1°: Francia „ 423
Art. 2°: Gli altri Stati „ 431
Capitolo 3°: Applicazione della partita doppia alle scritture delle Casse centrali in Italia
Art. 1°: Le istruzioni del 20 ottobre 1860 „ 433
Art. 2°: Le riforme del 4 novembre 1874 „ 441
Art. 3°: La partita doppia negli Uffizi compartimentali e provinciali „ 466
Capitolo 4°: La logismografia applicata alle scritture complesse nei vari uffizi dello Stato
Art. 1°: Origine e sviluppo della logismografia nella nostra Contabilità di Stato „ 467
Art. 2°: La Logismografia applicata alle scritture della Direzione dei servizi amministrativi al Ministero della Guerra „ 469
Art. 3°: La logismografia applicata alle scritture della Ragioneria generale „ 474
Art. 4°: La logismografia applicata alle scritture dell'Economato generale „ 492
Art. 5°: La logismografia applicata alle scritture complesse dell'Intendenza di Finanza „ 501
Art. 6°: Conclusione „ 517

Libro Undecimo
I Conti Consuntivi dello Stato

Capitolo 1°: I Conti consuntivi negli Stati assoluti e nelle oligarchie „ 521
Capitolo 2°: Come le assemblee sovrane negli Stati parlamentari acquistarono il diritto di esaminare i Conti per approvarli o respingerli „ 523
Capitolo 3°: Pubblicità dei Bilanci e dei Conti „ 529
Capitolo 4°: I Conti consuntivi negli Stati esteri.
Art. 1°: I Conti in Inghilterra „ 536
Art. 2°: I Conti consuntivi in Francia „ 543
Art. 3°: Stati tedeschi „ 548
Capitolo 5°: I Conti consuntivi in Italia.
Art. 1°: I Conti consuntivi innanzi che andasse in vigore la legge 22 aprile 1869 „ 550
Art. 2°: Il Conto consuntivo secondo la legge 22 aprile 1869 „ 553
Art. 3°: Le due parti del Conto generale dell'esercizio „ 556
Art. 4°: I Conti dell'entrata e della spesa fino al 1875 „ 559
Art. 5°: I Conti dell'entrata e della spesa dopo il 1875 „ 562
Art. 6°: Il Conto e stato Patrimoniale „ 567

Art. 7°. I Conti speciali Pag. 372
Art. 8°. La situazione del Tesoro, i Conti manuali del Tesoro, e le altre comunicazioni che si fanno dal Governo al Parlamento e al pubblico " 374
Art. 9°. Le riforme proposte e quelle desiderabili " 375

Libro Duodecimo

Del Rendimento dei Conti giudiziali.

Capitolo 1°. Il riscontro ei Conti giudiziali " 384
Capitolo 2°. I Conti giudiziali dei consegnatarii di materie " 386
Capitolo 3°. I Conti giudiziali degli agenti di riscossione " 387
Capitolo 4°. I Conti giudiziali dei Tesorieri " 388
Capitolo 5°. Le riforme proposte rispetto ai Conti giudiziali e al loro controllo " 389

Nota . . . . . " 390

Introduzione.

I:

Classificazione delle Aziende pubbliche

Azienda, l'ho detto già nella prima parte di questo corso, è la somma di negozi o rapporti relativi a un insieme di capitali a una persona o a un'unione di persone qualsiasi. Ho detto anche che l'Azienda è pubblica quando appartiene a un corpo morale riconosciuto e vincolato da pubbliche leggi, e ho aggiunto essere carattere proprio delle Aziende pubbliche questo, che esse non intendono già a giovare ad alcuni pochi individui soltanto, bensì a soddisfare ai bisogni e alle giuste esigenze di tutti coloro, i quali si trovano o potranno in successo di tempo trovarsi nelle condizioni previste dagli speciali istituti di esse.

Le principali, le più vaste Aziende pubbliche sono quelle che attendono al reggimento delle nazioni. Esse ricevono più propriamente il nome di Stati e sono amministrati da Governi.

I Governi son vari quanto è varia la forma che sogliono assumere le costituzioni politiche degli stati. La vastità delle Aziende e l'importanza loro le rendono anche complesse al massimo grado e ciascuna risulta di una moltitudine di Aziende subalterne complementari o ausiliarie che si vogliano, molte delle quali hanno vita a sé e sono fino ad un certo punto autonome.

Esse sono adunque Aziende o Amministrazioni governative. Entrano in tale categoria non solamente le Amministrazioni principali che funzionano nella sede del Governo e contendono al disbrigo e alla direzione di una determinata branca di pubblici negozi e tutte che stanno nel

le varie parti dello stato e mirano direttamente a coadiuvare gli sforzi di quelle, ma amano tutte gli stabilimenti e le imprese che, quantunque per la costituzione loro, e per le operazioni che compiono abbian tutto il carattere di Aziende private, si esercitano tuttavia per conto del pubblico erario. Cali sono gli Arsenali di terra o di mare le tabacchine, i Convitti nazionali e via dicendo.

Il Governo attende, o almeno dovrebbe attendere, solamente al soddisfacimento di quei bisogni e al conseguimento di quei beni che son generali a tutte le parti del cittadino, e che non si potrebbero con eguale prontezza e colla stessa economia di mezzi soddisfare e ottenere dai cittadini minori in più piccole corporazioni. I bisogni particolari alle singole parti dello stato provvedono altre Amministrazioni locali. E di hanno perciò le Amministrazioni comunali, le provinciali e le regionali.

I comuni sono gli individui nella grande famiglia della nazione; e si compongono dei cittadini di una stessa città o di una stessa borgata, di uno stesso luogo infine. Essi curano gli interessi strettamente locali e provvedono ai primi bisogni pubblici, ai primi pubblici servigi. Più Comuni vicini uniti fra loro per identici interessi formano la Provincia, il Cantone, il Dipartimento, o la Contea che vogliasi chiamare. La Provincia intende ai servigi d'interesse generale a tutti i Comuni onde è costituita, senza che perciò possan dirsi d'interesse generale dello stato che più vigilare tutela i Comuni e ne coordina gli sforzi.

La Regione risulta dall'unione di più provincie; ma così fatta divisione politica non si trova in tutti gli Stati: l'Italia non l'ha.

Per conseguenza i Comuni, le Provincie e gli stati possedono capitali fruttiferi o come tali diritti un patrimonio proprio permanente da cui traggono parte dei mezzi che son necessari al raggiungimento del fine loro. Ma questa parte è pressochè insignificante in

partenza relativa angi, nel fin dei casi, l'amministrazione è gravata da debiti i cui interessi la superano di gran lunga. Per la quale cosa tutti devono richiedere più o meno gravi contribuzioni dai loro amministrati.

Analoghe per molti rispetti alle Amministrazioni comunali e provinciali sono quelle che a somiglianza delle Camere di commercio, dei Consigli Agrari, e dei Consorzi d'irrigazione, o per la difesa contro l'irrompere dei fiumi e dei torrenti, curano gli interessi di una data classe di persone di un determinato circondario e rendono loro speciali servigi. Anche le fatte Amministrazioni vivono, di pure dire interamente, di contribuzioni che ottengono da coloro ai quali si propongono di giovare.

Ma vi son altre Istituzioni le quali, sebbene abbiano tutti i caratteri delle pubbliche Aziende, pure essenzialmente differiscono da quelle che ho fin qui enumerate, e son le Istituzioni che intendono al governo dei beni di qualunque natura coi quali i filantropi di tutti i tempi concorsero e concorrono a formare ed accrescere il patrimonio della religione, della pubblica carità e della scienza. Di tale natura sono le Fabbricerie, tutte le Opere pie, gli Istituti d'istruzione, di lettere e di scienze che hanno beni propri. È ben vero che in molti casi le rendite che simili Aziende ottengono dal patrimonio proprio non bastano al pieno conseguimento di quei fini ai quali per i particolari loro instituti devono tendere, e allora sono costrette a chiedere le volontarie elargizioni dei privati, o l'obolo del Comune, della Provincia o dello Stato; ma ciò non toglie che, nella generalità dei casi almeno, questi mezzi abbiano rispetto ai primi, a considerarsi come straordinari ed eccezionali.

Sicchè, se pur si vogliono classificare le Amministrazioni pubbliche, esse devono dividersi in due grandi classi: = pongo nell'una quelle che principal-

avente ragione delle contribuzioni di cui loro godono usufruire; e riserbo all'altra quella la cui entrata principale si compone di rendite d'un patrimonio proprio, le quali devonsi erogare a un determinato fine che stia di utile pubblico. Le prime devono rivolgere ogni loro sforzo a soddisfare nella maggior pienezza possibile quelle esigenze e quei bisogni i quali dispiacciono i loro amministrati a rivolgersi per costituirle, richiedendo nello stesso tempo i minori e i più perfezionati sacrifici. Le seconde devono in primo luogo cercare ai capitali onde risulta composto l'attivo del loro patrimonio i più sicuri e i più proficui impieghi, e in secondo luogo erogare la rendita netta, tale rendita netta al raggiungimento dei beni, e alla soddisfazione dei bisogni che costituiscono lo scopo speciale di esse, tenendo che la imputazione sua alle varie classi di spese sia proporzionata alla importanza dei beni da raggiungere e alla intensità dei bisogni da appagare, ecc. ecc. tutto, s'intende, il caso in cui gli statuti che reggono l'Azienda dispongano altrimenti.

II=o

Il sindacato e la tutela nelle Aziende pubbliche.

Non è difficile il persuadersi come per nessuna Amministrazione che appartenga alla specie sopra riferita sia possibile trovar congiunte nella stessa persona o nelle stesse persone l'autorità eminente che viene dal pieno e assoluto dominio della ricchezza, e la diligenza e la cura e la intelligenza direttiva che è l'attributo essenziale dell'Amministratore. Imperocchè tutte entrano nella categoria di quelle che io ho chiamate dipendenti. Devono adunque essere vigilate, e

dindacate. Ma da chi e come? +

Il diritto di consentire o negare al Governo la facoltà di levar tributi, di vincolarlo nell'uso delle somme che daran per gettare fu per avventura il primo che i popoli di trova rono di strappare al dispotismo e per il quale negli stati che ora si reggono a forma parlamentare combatterono si le più aspre battaglie. Dirò più tardi particolareggiatamente come cadesse diritto e da noi e altrove li eserciti.

Il potere esecutivo di uno Stato, qualunque sia la costituzione sua, risponde interamente dell'opera di tutte le Aziende subalterne o ausiliarie che dipendono da lui; è adunque giusto che abbia facoltà di esercitare su di esse il più minuto, il più pieno controllo. Tutte le Amministrazioni governative adunque, per ciò almeno che riguarda il governo dei valori, si trovano, rispetto al potere centrale, in quella stessa relazione che v'ha tra un agente e il proprietario dei beni che amministra, o almeno, tra quegli e l'Amministratore capo della sostanza di questi.

Ma lo stesso non può dirsi per le altre specie di pubbliche Aziende; esse non formano parte integrante dell'Amministrazione governativa, sicchè la intervenzione dello Stato, se pure vi ha da essere, deve assumere altra forma. Può bensì, anzi deve lo Stato intervenire nel determinare con pubbliche leggi le norme generali secondo le quali le diverse specie di Aziende che vanno pubblici negozi devono svolgere l'azione loro; può anche in alcuni casi eccezionali ~~eccezionalissimi~~ e a salvaguardia dell'interesse di tutto il corpo sociale prinnovere o impedire alcuni atti o riserbarsi l'approvazione di alcuni altri; ma specialmente quando agli interessati, a difendere a coloro che amministrano al-

l'azienda, sotto forma di tributi, i valori onde abbisogna, è possibile prender parte diretta o indiretta sulla sua gestione e sindacarla, sarebbe grave errore il & voler a ogni tratto inceppare il cammino con una soverchia tutela sempre oziosa e quasi sempre vana, talvolta cieca e arbitraria e perciò perniciosa. Niuno sarà mai più attento, più perseverante e più fermo sindacatore di colui che è spinto ad esso dal proprio interesse particolare.

Ora codesta ingerenza, indiretta ahimè, dei contribuenti è possibile nelle Amministrazioni comunali e provinciali e in altre consimili perchè eleggono coloro le quali scelgono nel proprio seno gli amministratori, e poi ne dirigono l'azione, la frenano, la riscontrano, onde per tali Aziende devesi adottare nella più larga misura il principio del self government.

Io non dividerò timore che molti nutrono sulle conseguenze di esso. Guardo bensì con occhio non affatto sereno la foga, talor sconfinata, onde a giorni che corrono si mostrano invasi molti dei nostri Comuni nello spendere in opere o in istituti, cui giudicano richiesti dal comune tornaconto e da maggior grado di incivilimento al quale si credono pervenuti; laddove spesso non sono che dal desiderio vano di emulare le altre città nella più vana e più deplorevole delle lotte, la lotta dell'ostentazione di ricchezza che sovente non si possiede.

Nulladimeno reputo che la libertà, finchè rimane nel campo dell'amministrazione e dell'economia possa realmente paragonarsi alla lancia d'Achille poichè porta con sè i più efficaci rimedi contro i mali che arreca. Quando il contribuente ritenterà il peso della sconsiderata profusione nello spendere e non avrà pretesto di farne risalire la colpa ad un ente lontano e sconosciuto allo Stato, no dire

..... come se tutto

Movasse secondi necessitate,
il quale inutilmente sperandosi di tutelare il comune la Provincia tolga alle Amministrazioni loro la responsabilità che lor spettò, non tarderà a mostrare la propria sfiducia in quelli che egli prima aveva eletti. Ed è bene osservare che la libertà è tal cosa che non si può concedere a metà.

È possibile il negarla interamente per qualche tempo almeno; ma, ove si consentisse in parte, ella saprebbe rompere i vincoli onde la si volesse imbavagliare.

Per verità non si può dire che, per quanto riguarda l'amministrazione comunale e provinciale, la legislazione nostra sia illiberale, non si può dire neppure che i vari poteri dello Stato non abbiano più riprese manifestato l'intenzione di migliorarla. L'ingerenza dello Stato nella gestione dei Comuni e delle Provincie è bensì notevolmente ristretta, ed anche là ove sarebbe doverosa, dove ad esempio restringe la facoltà di distribuire i carichi fra i contribuenti, come meglio potessero giudicare i loro diretti rappresentanti mira piuttosto a guarentire le entrate dell'erario governativo, e trova la ragione di essere nel cumulo stragrande di spese che gravano sopra di esso.

Più vasta è l'ingerenza che le Provincie hanno nell'amministrazione dei Comuni; essa assume quasi l'aspetto di tutela. Ma codesta tutela, la quale del resto ha un carattere puramente conservativo, è pur troppo giustificata dalla scarsa istruzione che è nei piccoli comuni, e dal fatto che l'abitudine di esercitare civilmente i propri diritti di sindacato non è ancor radicata nel contribuente italiano. Solamente è da disapprovare che pel deliderio, vorrei quasi dire mania, di tutto unificare, che è nei nostri legislatori, non si sia sancita veruna differenza tra i grandi e i piccoli Comuni. Nulladimeno giustizia vuole che si ri-

corde come in tutti i progetti di legge presentati a riforma quella che ora regge le amministrazioni locali si abbia di togliere così fatto inconveniente.

Ma se io invoco la maggior libertà di gestione quando a moderarla è possibile suscitare l'interesse di coloro a beneficio dei quali potrebbe essere usata, la respingo nei casi in cui quelli cui toccherebbe il danno non possiedono nè l'autorità, nè la forza, nè le altre condizioni che si richieggono per poter validamente infrenare l'opera degli Amministratori. Codesti casi si verificano per tutte le Aziende pubbliche le quali entrano nella seconda categoria; perciocchè nè il Devoto, nè il povero, nè lo studioso hanno la possibilità di efficacemente sindacare gli Amministratori di quei beni che dovrebbero impiegarsi a loro pro. È necessario allora che siavi chi prenda le loro parti e li tuteli; accetti insomma un magistrato o un'autorità tutoria, che stimoli moderi, e riscontri l'opera di coloro a cui è affidata la gestione, per modo che essa abbia realmente ad essere oculata, illuminata e proba. "Il vincolo di tutela a cui delle istituzioni, osserva giustamente il Villa (1) ha la sua ragione di essere in ciò che i beni loro non sono la proprietà delle generazioni viventi nè di alcune delle generazioni future, ma piuttosto un deposito affidato a ciascuna generazione con facoltà di usufrutto e con obbligo di trasmettere intatti alla generazione che succede gli enti patrimoniali e gli inerenti diritti."

Secondo la diversa natura dell'Amministrazione da vigilare, simile diritto ed obbligo di tutela e di sindacato può appartenere al Comune, alla Provincia, o a qualcuno fra i vari Magistrati governativi, o in fine a diversi fra codesti Corpi o Magistrati ad un tempo.

(1) Nozioni e pensieri - Parte II. Cap. 1 Pag. 132.

Per lo più così fatta tutela e così fatto sindacato si esercita col sancire leggi e regolamenti generali a cui le Amministrazioni di una data classe debbano uniformarsi, col riserbarsi l'esame e l'approvazione degli statuti particolari a ciascuna, col previo esame e la previa autorizzazione degli atti più importanti della gestione, di quelli ad esempio che riguardano assunzioni di mutui, mutamenti d'impiego di capitali, acquisti o cessioni di proprietà stabili, accettazioni di legati ecc., e infine colla revisione dei Bilanci di previsione e dei Rendiconti, e colle Ispezioni degli Archivi delle Città e le ricognizioni delle proprietà stabili, delle scorte e degli altri beni mobili.

III

I sistemi di scrittura nelle Aziende pubbliche

Le Amministrazioni pubbliche non tutte entrano colla classe delle Amministrazioni dipendenti, ma sono anche pressochè tutte di tal natura che i fatti di lor gestione possono con maggiore o minor precisione prevedersi, tantochè esse sono capaci di Bilanci di previsione più o meno compiuti. Pertanto in generale può dirsi che i Bilanci, le scritture, i Rendiconti, tutto il lavoro di Ragioneria insomma, deve nelle Aziende pubbliche ordinarsi né più né meno che nelle Amministrazioni dipendenti.

Ma i sistemi di scrittura, i metodi di registrazione suggeriti per tali Amministrazioni sono vari, e varia è per conseguenza la struttura dei Bilanci di previsione e dei Rendiconti. Ora su quali dovrà di preferenza cadere la scel-

tà?

Lascio per ora di parlare della forma delle registrazioni propriamente dette, la quale, sebbene abbia la più grande importanza se si bada alla speditezza e all'economia del lavoro, non ne ha nulla se si bada solamente ai risultati veri della gestione. Sia che le registrature vengono formate secondo qualcuno dei multiformi metodi che si dicono semplici, sia che si applichi la Partita doppia, o il metodo camerale o quello del Cerboni, o un altro qualsiasi coincidere nell'inizio e nel termine, col punto di partenza e quello d'arrivo, vo' dire negli Inventari, nei Bilanci e nei Rendiconti la scrittura di questi e di questi non dipende necessariamente dalla forma delle scritture che si compilano durante l'esercizio: in qualunque maniera siano composte le registrazioni, purchè ricordino tutti i fatti amministrativi che inducono modificazioni ai valori, si può da esse dedurre tanto un semplice Rendiconto di Cassa quanto un ordinato e completo Rendiconto patrimoniale.

Voglio solamente parlare dei vari sistemi di scritture considerati rispetto alla natura dei fatti che ricordano, dai quali dipende la struttura dei Rendiconti, e fino a un certo punto quella de' Bilanci di previsione. Il sistema di scrittura patrimoniale, che ho dimostrato essere, per la Igiene in generale, il migliore, il più ragionale, conserva esso interi quelli pregi e questa sua superiorità sugli altri sistemi, anche quando si tratta di Amministrazioni pubbliche?

La questione è controversa e merita di essere studiata con qualche larghezza.

Prego tutto prima osservare che le entrate e le

entrate delle Amministrazioni pubbliche sono per la massima parte a denaro o tendono a divenir tali.

Non ho bisogno di provare la verità di tale sentenza per le Amministrazioni che vivono di imposte. Sono passati, e da lunga pezza, i tempi in cui i pubblici tributi si corrispondevano in derrate e in altri prodotti, e in derrate e prodotti si retribuivano coloro che attendevano a pubblici servizi. Ma essa non è meno vera per le Amministrazioni che trovano nella rendita di un patrimonio proprio la principale entrata. L'esperienza ha dimostrato che, in generale, le pubbliche Aziende sono cattive amministratrici di poderi, di case, di stabilimenti industriali: dove manca l'incentivo del privato tornaconto, manca lo stimolo più efficace a quel lavoro arduo e costante, il quale è necessario perchè una gestione varia e complicata dia i maggiori frutti ond'è suscettibile; perciò a tutte si consiglia, e ad alcune si impone la conversione dei beni stabili, onde per avventura fossero proprietarie, in credito verso i privati o verso altre Aziende pubbliche. E fra noi, in questi ultimi anni, di è con molta attività proceduto a cotale fatta conversione.

E anche le Amministrazioni pubbliche che hanno tuttora o tutto o parte del loro patrimonio investito in poderi, e non sono poche, generalmente non li coltivano a economia, ma li cedono in affitto, e i canoni che non sono in denaro vendono col sistema dei pubblici incanti a qualche appaltatore, cosicchè per esse pure le entrate sono, di regola, a denaro.

Ora, la Scienza delle

non avvenga una spesa vera e un consumo, che non sia preceduto, accompagnato o seguito da un pagamento.

Ciò fatto ai legislatori di pressochè tutti i paesi, dopo che ebbero posta ogni cura nello statuire che le entrate e le uscite delle pubbliche Amministrazioni dovessero ridursi a denaro, parve che esse potessero dirsi bastevolmente tutelate quanto fatto tanciare un rigoroso controllo sugli incassi e sui pagamenti. Tal volta si accontentano di stabilire che gli Amministratori non possano esigere o pagare veruna somma senza esserne stati preventivamente autorizzati e debbano provare poi di non avere col fatto altre le autorizzazioni avute, che, in somma, i Bilanci di previsione e i Rendiconti abbiano da indicare totalmente gli incassi e i pagamenti; tal'altra richiedono che si debba accennare anche alle competenze da accertare od accertate, cioè ai crediti e ai debiti dipendenti dai fatti di gestione, quasi mai esigono di più. Si fa bene raccomandazione od obbligo agli Amministratori di compilare gli Inventari dei beni mobili od immobili, di rettificarli di quando in quando, e inoltre tenere per le scorte registri di carico e scarico; ma non si esige che codeste scritture si colleghino colle principali da cui devonsi desumere i Rendiconti.

Tali sistemi di scrittura non bastano a dare una idea chiara dei veri risultamenti della gestione, e però né riguardi amministrativi devono dirsi insufficienti. Tanto in un Rendiconto di Cassa, quanto in un Rendiconto a residui non si distinguono le provviste dai consumi, di questi anzi non si tien conto, e le rendite e le spese reali van

confuse colle entrate e le uscite che non sono se non movimenti di capitali. Invero nella parte attiva del Rendiconto figurano insieme agli incassi o agli accertamenti delle vere rendite, le somme che si ottennero in seguito a vendite di beni o a prestiti assunti; e nella parte passiva si pongono insieme alle spese proprie gli impieghi di capitali, le compere di beni, l'estinzione di debiti. La distinzione che si usa di fare tra le entrate e le spese ordinarie e quelle straordinarie dice ben poco; perchè nella pratica riesce impossibile mettere fra le prime tutte le rendite e le spese vere e solamente quelle, e fra le seconde tutti i movimenti di capitale e soltanto essi. Così la differenza tra tutte le entrate e tutte le spese, o quella tra le entrate e le spese ordinarie è ben lontana dall'additare il vero avanzo o disavanzo di rendita che l'esercizio lascia.

Ciò è che i risultamenti veri della gestione durante un esercizio e in una Amministrazione qualsivoglia non si possono rilevare se non col ricavare quali modificazioni essa abbia determinato nel montare dell'intero patrimonio comunque esso sia costituito.

« Nessuno nega, scrive il Digny (1), e nell'industria e nel Commercio e nella proprietà fondiaria sarebbe perfino ridicolo il contestare che la cognizione delle variazioni patrimoniali sia importantissima cosa e anzi necessità precipua della Amministrazione. I fautori però della scrittura per cassa sostengono che questa importanza non sussiste quando l'ente amministrato è lo Stato, la Provincia o il Comu-

(1) Lettera a Sciaioja — Nuova Antologia — 1872

ne, nel qual caso le sostanze patrimoniali e i loro i loro prodotti sono piccola parte in confronto del movimento delle entrate e delle spese dell'Amministrazione. E questo può in certi casi essere vero; ma il loro errore si fa manifesto quando si considera come la sostanza patrimoniale dicui la scrittura deve dar conto non è solo attiva ma eziandio passiva, non tanto solo gli assegnamenti, ma anche i debiti: e quando si pensa che il crescere, il contrarsi e lo estinguersi di questi è uno dei fatti economici che in più gradi e spesso colle più proporzioni si manifesta appunto nelle pubbliche Amministrazioni e segnatamente in quelle degli Stati, e che di grandissima importanza è il conoscere con matematica esattezza quelle variazioni nel passivo che rechino le sproporzioni che si verificano tra le entrate e le spese variazioni e cangi aumenti che nella scrittura per cassa sono spesso palliati da certe pretese entrate provenienti da debiti contratti, da emissioni di titoli, o da vendite patrimoniali; e il sapere fino a che punto gli enormi aggravi che in siffatto modo si portano per l'avvenire, siano compensati da quelle diminuzioni del passivo che nella scrittura per cassa figurano come spese»

L'illustre scrittore combatteva in tal modo una interpretazione troppo ristretta che si era voluto dare alla legge 22 Aprile 1869. A lui pareva che il Legislatore col dar norme e movel ordine alla Contabilità di Stato avesse voluto che i rivolgimenti della pubblica gestione si de-

questione era nuova: già era stata vivacemente dibattuta nel Parlamento quando si discuteva la sopra detta legge, e prima in Francia come se ne ha traccia nelle opere del Manclaux (1) e del D'Audiffret (2) Milano poi si era studiata di porre in cadenza nelle scritture, coi consuntivi l'intera ricchezza del Comune fin dal 1823, Brescia dal 1865 (3)

Se non che le difficoltà di fare oggetto delle scritture e dei Rendiconti tutta la ricchezza pubblica ridotta a comun denominatore non sono poche, e dipendono piuttosto dalla natura di esse Aziende e di essa ricchezza, che non dalla estensione loro.

Le prime più ardue difficoltà si presentano nella valutazione della ricchezza costituente il patrimonio e però l'oggetto precipuo delle scritture e dei Conti. In fatti il Patrimonio di uno Stato sarà esso costituito dai crediti e dai debiti propri del Tesoro, dai beni da cui l'Azienda pubblica ottiene rendita, dalle scorte e provviste fatte, le quali ove non venissero consumate si ridurrebbero nuovamente denaro, oppure dovran comprendersi fra i componenti suoi eziandio i debiti vitalizi e consolidati le biblioteche, i musei, le armi, le navi, tutti gli attrezzi di guerra, gli arsenali le fortificazioni, i pubblici monumenti le strade nazionali, i canali, i porti e via di-

(1) La comptabilité publique en France. Paris. 1840

(2) Système Financier de la France. – Paris.

(3) Azioni e pensieri sull'Amministrazione pubb.ca

cendo? e in caso affermativo qual valore si attribuirà a codesti elementi?

Così ancora nel patrimonio di un Comune si dovran computare le strade e le piagge, i ponti, i giardini e i passeggi pubblici, e altri consimili beni, i quali anziché dar frutto all'Azienda comunale richieggono spese per la loro conservazione?

E si tal che dalla soluzione di tutta questione dipende la risposta a quest'altra: se le somme che si spendono per migliorare ed accrescere cotali beni debbano considerarsi fra le spese vere, e se per contro le somme che si ottengano dalla cessione di alcuno fra essi devan riguardarsi come mere rendita. Perchè se un dato bene si riguarda come un componente del fondo che è oggetto delle scritture e dei conti, ogni somma che si sborsa per migliorarla o accrescerlo non è una spesa nel vero significato della parola, ma un impiego, essendochè gli aggiunge pregio e quindi valore; laddove, se quel bene non è posto tra gli elementi di tal fondo patrimoniale, ogni somma di codesta natura è tolta a questo fondo, e però deve porsi fra le spese. Analogamente per le somme che si ritraggano dalle rendite di codesti beni.

L'importanza di simile questione nei riguardi della Ragioneria è grandissima, ognun vede: e forse taluno in modo indubbio non si troverebbero più le discussioni che ogni giorno si agitano per vedere se alcune somme, talvolta enormi, devano o no imputarsi fra quelle che modificano l'avanzo o il disavanzo di rendita dello Stato o dei Comuni.

E non sarà soverchio cimentar la ragione per la quale codesto quesito sulla determinazione del Patrimonio così grande e così di

battuto per le Aziende pubbliche non apparo per le private, ove tenga veruno contratto si ammette che tutti i beni, i quali hanno un valore sono componenti della sostanza e passano con frutto di tenersi in evidenza nei Conti. La ragione è questa, che in tali Aziende dietro ai proprietari, non v'ha altri che abbia diritto alcuno sui beni che ne formano il patrimonio, dacché niuno può forzarla a custodire e mantenere con ispesa beni che non fruttino rendite o non procurino in altro modo soddisfazione ai proprietari od ai loro cari; qui per giunta ogni bene può cedersi e perciò a valore di cambio determinabile con maggiore o minor approssimazione.

Invece dietro le pubbliche Aziende, e più specialmente dietro quelle che derivano da imposte sta il pubblico, che s'avvicenda ma non muta nella sua natura, che rimane colle sue esigenze e co' suoi bisogni, e una gran parte dei loro beni mirano appunto alla soddisfazione di cotali bisogni e di cotali esigenze, e però, non ostante rieschino onerosi, finché dura la ragione di essere, non possono vendersi, onde a rigor di termine, mancano di un valor di cambio. Le Biblioteche nazionali, la Chiesa di S. Marco, il Duomo di Milano, e tanti altri monumenti pubblici costano miliardi, ma probabilmente non frutteranno mai allo Stato un tal centesimo. Lo stesso dicasi delle piazze, delle strade, dei luoghi fortificati. Nondimeno quando i monumenti cadessero, Dio non permetta mai! quando le strade, le piazze e le fortificazioni cessassero d'avere l'antica destinazione, i materiali e le aree potrebbero vendersi e allora evidentemente gravando per l'Azienda, a cui prima erano piuttosto di peso, avrebbero un valore.

Siffatte considerazioni potranno guidarci nel risolvere le questioni che ho poste. Io non so davvero persuadermi che si debba imputare a uno solo esercizio, e perciò considerare come gettata e altrettanto infruttuosa per gli amministrati, una spesa la quale accrebbe la ricchezza comune e cooperera al lavoro degli amministrati e giovera al loro benessere, e provvederà al loro vecchiaia per un gran numero di anni. Se una Provincia ha speso in un anno dieci milioni, poniamo per la costruzione di una ferrovia, mi ripugna il dire che quell'Amministrazione è in quell'anno impoverita di altrettanta somma.

Un'impresa privata valuterebbe i lavori in corso per la costruzione della ferrovia, e li porrebbe fra gli elementi attivi del suo patrimonio per il montare di dieci milioni, e provvederebbe poi al loro ammortimento graduale.

Perchè non dovrebbe far lo stesso l'Amministrazione provinciale? È un procedimento analogo perchè non dovrebbe applicarsi per le somme spese nella costruzione di strade carrozzabili o mulattiere di canali, di pubblici edifici, e via dicendo?

Non è quindi per avventura logico il concludere che tutto quanto ha costato denaro a un'Azienda pubblica e non ha ancora perduta ogni utilità, deve computarsi nella costituzione del fondo oggetto delle scritture e dei conti?

Ma qual valore dovrà attribuirsi a quegli elementi attivi i quali fino a tanto che conservino la propria destinazione, non possiamo vendersi, giacchè non è modo di poter

loro attribuire un valore di cambio? Potrebbe rispondersi: il costo o quella tua parte che non è ammortata.

Supponiamo una città che sorga, con Regio Decreto comunale che si fondi di getto. L'ipotesi non è inverosimile, attendochè non sono infrequenti le notizie che giungono a noi di nuove città costruite in mezzo alle lande americane.

Gli abitatori della nascente città s'uniscono insieme, si quotano, e raccolgono le somme necessarie alle costruzioni di monumenti pubblici, all'apertura di strade, di piazze, di fontane ecc. Quale è il valore di codesti beni appena costrutti? Il loro costo non dà dubbio. Quale sarà il valore di essi dopo un anno, posto che si sia speso nulla per accrescerli o migliorarli? Il loro costo diminuito di una giusta quota d'ammortamento.

Nel fissare a codesta quota cominciano le difficoltà; ma dipende non da fatti ma da apprezzamenti, e adunque è arbitraria.

Si possono conoscere solamente i confini entro i quali può aggirarsi l'ammortamento; l'uno è il costo dei beni il cui valore deve ammortarsi, l'altro è il valore di cambio dei materiali della superficie, dei beni stessi nell'ipotesi che cessi la destinazione che avevano primamente ricevuta. Il primo segna il massimo limite da cui comincia l'ammortamento, il secondo il minimo confine a cui deve giungere. Ma si ignora il tempo in cui deve compiersi che è un elemento indispensabile per il calcolo anco approssimato della quota annua.

L'incertezza che si manifesta subito dopo il primo anno in cui si sborsarono somme allo scopo di aumentare i beni che pur essendo di utile pubblico, sono di nessun vantaggio se non forse d'aggravio all'Amministrazione, va sempre crescendo in successo di tempo, sicchè può dirsi che essa è grandissima per le ricchezze che appartengono all'Azienda ab antico.

Per ciò non è neppure fuor del caso il considerare l'ammortimento compiuto la onde non saprei censurare le norme date dalla Ragioneria generale detto Stato le quali vogliono che si comprendano nell'Inventario generale non solamente i beni che formano il Patrimonio detto Stato propriamente detto ma eziandio quelli che a termini dell'art. 429 del codice civile posto non passare dal Demanio pubblico al patrimonio suddetto quando più non siano destinati ad uso pubblico, come sarebbe a dire i terreni delle fortificazioni e di bastioni delle piazze da guerra, e che ad essi beni si deva attribuire il valore che avrebbero nell'ipotesi che si dovessero porre in vendita.

Così si considera per così fatti beni l'ammortimento come compiuto.

Ma può codesta via utilmente seguirsi in ogni caso eziandio per i beni di recente origine? Non si riguarderebbe forse allora come perduta a dirittura molte somme, la maggior parte avute, che si impiegano nell'acquisto o nella produzione di quei beni di uso pubblico? E per qual ragione allora non si opporrebbero nelle grandi e piccole società private il diritto

ma del graduale ammortamento per le spese di prima montatura, le cui utilità negli esercizi che susseguono a quelle in cui si fecero è assai meno apparitcente?

Se non che, non potendosi porre nella generalità dei casi norme inconcusse per il computo delle quote d'ammortamento, esso parebbe lasciato all'arbitrio dell'Amministratore, e l'arbitrio, ossia la mancanza di regole ferme, in fatto di finanza e d'Amministrazione pubblica, è il peggiore degli inconvenienti. Inoltre poichè la costante estimazione nel computo di simili quote e però del decrescente valore dei beni a cui son relative, e fuor del possibile, costume viene che i numeri che seguono il cumulo delle rendite e delle spese di un esercizio, o quelle della ricchezza dell'Azienda risultano necessariamente di componenti non omogenei fra loro ancorchè tutti esprimano valori in una sola moneta. Invero dove gli anni dan que' valori senza incertezza, esattamente, gli altri non li possono segnare se non con approssimazione più o meno lontana. I due milioni, posti come valore dell'antica statua della vittoria nei musei cummunali di Brescia, si aggiungevano colle somme indicanti il fondo di cassa e i crediti liquidi quando si volle determinare la sostanza attiva di quel Comune. Ma può egli dirsi che avessero egual fondamento di verità, e fossero quindi di non pur nella forma ma nella realtà omogenee, e la prima somma e le altre?

Questi son per vero dire validi argomenti coi quali si può oppugnare e si oppugnò in fatto l'opportunità di adottare nelle Aziende pubbliche sistemi di scritture e di

e ritiniegratmente patrimoniali.

In ogni caso quando pur si volesse tentare l'applicazione di cose fatte scrittura, sia per scemare gli inconvenienti di valutazione necessariamente inesatte per quella parte della ricchezza pubblica che non ha valore di cambio, sia perchè si possa rettamente giudicare della produttività degli altri beni patrimoniali, sarebbe di assoluta necessità il fare una rigorosa classificazione fra cotali beni e fra le competenze di rendita e di spesa che sono ad essi attinenti.

Pregio tutto devonsi distinguere negli Inventari e nei Bilanci patrimoniali i beni che danno rendita all'Azienda da quelli che, sebbene siano di utile pubblico pure non che aumentare le tue entrate, le scemano sovvenzionola a spese di manutenzione e custodia.

I beni della prima classe vengono generalmente chiamati produttivi, gli altri per opposizione, improduttivi. E il Villa (1) aggiunge che questi corrispondono a quei beni che quali nelle Aziende private sono produttori di utilità e di comodo.

A me ripugna il dire improduttiva una strada che dà modo di moltiplicar la ricchezza agli amministrati o un giardino che li ricrea, e vale a infonder loro nuova lena o uno quadro di Tiziano o di Raffaello che suscita tante care emozioni; e a più forte ragione mi ripugna il chiamar tali beni onerosi come vorrebbe Carlo Cherbuliez nei suoi Principii di Logismografia o il compilatore degli ultimi programmi

(1) Villa Nozioni e pensieri sull'Amm. pubb. op. cit.

degli Istituti tecnici. Preferisco chiamarli i beni della prima classe Capitali da rendita, quelli della seconda beni d'uso pubblico. In altre classi dovrebbero allogarsi i crediti e i debiti senza interesse, le scorte deputate ai condannati ecc.

Ma non si dovrebbe essere troppo facili nel l'allogare beni nella classe di quelli d'uso pubblico? In essa parrebbero figurare i pubblici giardini, le chiese, i musei, le pubbliche biblioteche e altri beni simili, non già i palazzi ove si trovano gli uffici dell'Azienda o dei quali essa si vale per compiere pubblici servizi. Ciò riesce manifesto quando si pensa che se tali edifici non fossero, dovrebbonsi prendere altri in affitto, o acquistarne a censo. Dove così il montare dei capitali da frutto ci adunque danno una rendita che è il fitto risparmiato, la quale deve computarsi in aumento delle spese ossia del costo de' servizi che in essi si compiano. Il fitto di un edificio ad uso spedale è un elemento del costo di ogni giornata di cura degli ammalati; quello di un palazzo in cui si trovi un istituto di istruzione è un elemento del costo del pubblico insegnamento.

Lo Stato nostro ha adottato da alcuni anni questa giusta massima, che i fitti da attribuirsi ai pubblici edifici dei quali si valgono le varie Amministrazioni governative, devano essere accuratamente valutati e quindi computati fra le rendite patrimoniali e fra le spese che richiedono i pubblici servizi.

La distinzione tra i capitali da frutto e i beni da uso pubblico, se ha molta importanza in tutte le Aziende pubbliche, ne acquista una grandissima in quelle che vivono principalmente di contribuzioni o imposte. In questo i beni di uso pubblico tendono a crescere ognora più, e li ha in essi l'indizio più appariscente del continuo progetto economico e morale dei popoli; laddove per lo contrario i capitali da frutto tendono a scemare.

Simili Aziende si giudicano poco atte a dare ai capitali da rendita i più proficui impieghi; e però si consigliano a convertirli in denaro da adoperarsi poi, a preferenza di somme a raccogliersi per via di tasse nel migliorare i beni di uso pubblico esistenti, e nel procurarne di nuovi secondochè li richiede dalle legittime esigenze degli amministrati. E ciò è principalmente dal montare di tali beni di pubblica utilità che si argomenta al grado di ricchezza di una amministrazione pubblica che tragga le sue rendite maggiormente da imposte, non può dirsi che la sua gestione in un dato esercizio siasi tenuta prospera se non quando fatto il debito conto delle variazioni avvenute nelle altre parti di sua ricchezza, codesti beni di uso pubblico sono aumentati almeno in quella proporzione secondo cui essi sono cresciuti nelle altre Aziende a questa simili e colle quali si possa in qualche modo paragonare.

Ora quando dopo aver attentamente classificati i beni dell'Azienda i suoi debiti e crediti si accendono alle varie clas-

ai conti distinti e medesimamente alle entrate ed uscite a ciascuno attinenti, allora devon necessariamente apparire quali somme si fossero impiegate durante lo esercizio in più dell'una o dell'altra classe, quali per avventura si fossero ritratte, quali per ciascheduno fossero state le competenze attive e passive e le sopravvenienze ed insussistenze e possono così aversi i dati per giudicare dell'andamento della gestione.

Con tutto ciò non si potrà mai togliere quello che i numeri i quali nel Rendiconto generale segnano la misura attribuita a tutte le richieste dell'azienda, all'aprirsi ed al chiudersi dell'esercizio e quindi le differenze loro e cioè l'avanzo e il disavanzo risultano da componenti del tutto disformi, alcuni determinati con piena esattezza, altri con sufficiente approssimazione ed altri ancora sommamente incerti. Ciò è nella natura delle cose e viene dall'indole peculiare di quei beni d'uso pubblico che non hanno valore di cambio e dei quali tanto ragioniamo. Ed io mi prevengo assai bene dell'influenza che i dati relativi a simili beni, dati del tutto incerti ed, il più delle volte, arbitrari, possono avere nella determinazione dei numeri riassuntivi, nei quali vorrebbesi vedere la vera espressione dei risultamenti ultimi della gestione. Qual valore si può dare alle conclusioni che si volessero trarre dai numeri riassuntivi ottenuti a tal mezzo elementi cotanto diversi! Non si corre in tal modo pericolo di scemare nella considerazione di chi fa compilare i conti la giusta importanza ai dati certi o molto approssimati col distrarre da essi la mente confondendoli con altri incertissimi? Non si vende forse così; per voler vender troppo, andare a vender bene? Non si piange per due centesimi, facil giuoco ad amministratori un poco delicati di adombrare mercè di quei dati di valutazione arbitraria i veri

effetti dell'esercizio, secondo la loro migliore forma.

Per tutte queste ragioni io non so inquadrare e convenire nella sentenza che come nelle grandi Società Anonime così in tutte le Aziende pubbliche il Conto Economico deve abbracciare a tutta la ricchezza, di tutta rappresentare la grandezza mercè d'un numero solo.

Io non vorrei essere frainteso, non vorrei mi si supponesse fautore della mera Contabilità di Cassa in conto delle pubbliche Aziende? Sono bene che la ricchezza loro, valutabile con sufficiente esattezza e verità attendibile non Conti mai si restringe al solo danaro che esse possiedono e neppure al solo aggregato di esso danaro ed dei crediti e debiti da riscuotersi e da pagarsi in un tempo non lontano, so bene che gl'incassi ed i pagamenti e neppure le competenze attive e passive ne bastano, da sole indicare i veri ultimi risultamenti della gestione rispetto all'intero Patrimonio, che i debiti accesi ed i crediti riscossi per quel danaro ed i debiti estinti ed i crediti accesi per impiegare quello che per avventura resti possessi disponibile non sono sempre e spesso che giovino ad aumentare ricchezza all'Azienda; che, quando vi ha giro di mutare e di portare, la spesa non si compie quando esce fisicamente o se ne liquida il prezzo, ma quando si consuma: io tutto questo, e non lo dimentico. Solo lamento che è una fatica vana, ergo, finchè ci sarà dannazione, l'ostinarsi a riguardare come erogazioni guadagni che non sono, assorbendo inutilmente e numerosi redditi e determinando una esattezza e precisione altri che sono dovuti alla pura fantasia. Perchè, intendiamoci i valori di conto che le scritture tengono in evidenza hanno per meta i valori di cambio o reali. Quando questi divergono, quelli sono fantastici e molto spesso. Secondo il giudizio mio il Fondo di ammortamento, che nelle Aziende pubbliche ha da essere

oggetto delle Scritture e dei Conti finali deve comprendere tutta la ricchezza loro che ha valore di Cambio determinabile con sufficiente esattezza. La somma deve comporsi non solamente della ricchezza che, per effetto della gestione fu innovella, come sarebbe a dire del danaro, dei materiali, delle merci, dei rapporti di competenza attive e passive, di tutto ciò insomma che costituisce, a così dire, il Capitale circolante, ma ancora di quella porzione di Patrimonio fermo e permanente, che non è per sua natura, inalienabile, e dei Debiti fruttiferi, redimibili e consolidati.

Gli è vero che, procedendo in tal modo, le somme comprese per migliorie alla ricchezza di uso e utile pubblico appariranno come sottratte a quel fondo e però siccome spese vere e proprie, e, per conto, le somme che si fossero tratte dai beni già di uso pubblico, tolti alla loro antica destinazione, apparirebbero come rendite, epperchè a ben guardare la somma che nei Conti segnasse di quanto quel fondo è cresciuto o scemato nell'anno, non indicherebbe esattamente di quanto è aumentata o diminuita la intera ricchezza dell'Azienda. Ma non bisogna cercar le impossibile: un numero solo non può rappresentare che l'aggregato di componenti omogenei, cioè una serie di unità riguardate tutte come uguali ciascuna a ciascuna. Ora, per quanto è stato diffusamente dimostrato, non può esser tale l'aggregato a numeri indicanti variazioni di valori rilevati in elementi cotanto disformi e con tanto diverso grado di approssimazione. Ciò nullameno, si terranno opportunamente classificate le entrate e le uscite, tenendo del tutto distinte quelle riguardanti beni di uso ed utile pubblico non valutabili, dalla considerazione di queste ultime entrate e del numero sopra detto che segna l'avanzo od il disavanzo dell'esercizio rispetto al fondo patrimoniale, oggetto delle Scritture, sarà

agevole trarne un giudizio sufficientemente consentaneo sulle variazioni subite dalla intera fortuna della predetta Azienda.

È avviso del mio giudizio che di cotesti beni di uso pubblico non si debbano compilare e tenere a giorno Inventari completi. Simili Inventari sono necessari come mezzi conservativi dei diritti dell'Azienda su essi beni, vogliono esser fatti con molta cura e verificati a non lontani intervalli di tempo. D'ogni variazione devesi tener memoria; ogni volta che mutano le persone a cui si affida la custodia di quei beni debbonsi formare Inventari di consegna e di Riconsegna. Solamente in tali Inventari, la valutazione del valore che per avventura si volesse fare ha importanza poco più che nulla.

Dalle cose dinanzi segue che le Scritture di Competenza ed i resti ed avanzi più quelle di Cassa sono, oro del tutto insufficienti a giudicare nelle pubbliche Aziende. Nullameno, non vo' tacere che gli inconvenienti che ne seguono da simili Scritture inevitabili, non sono sempre egualmente grandi in tutte le Aziende; ve ne hanno anzi alcune in cui essi sono tenuissimi e di poco momento. Tali sono quelle dove non si hanno fonte troppo ricche di rendite e la parte non permanente del Patrimonio si riduce al danaro in cassa, ai debiti ed ai crediti dipendenti dalla gestione giornaliera e dove le variazioni nella parte permanente di esso Patrimonio sono meschine.

Siccome poi nel giudicare qual più si confaccia Scritture più adatto per una determinata Azienda molti badano anche alla capacità di chi deve applicarle, e siccome questa capacità non è sempre grande negli Amministratori e nei Ragionieri delle varie Aziende pubbliche e specialmente delle minori, così, finalmente, è indubitato che le Scritture per Cassa

sono di assai più facile applicazione che non quelle patrimoniali, giacchè riflette, come si disse sopra, cose non possono sempre rimanere quelle leggi e quelle disposizioni regolamentari che, per talune Aziende pubbliche si accontentano delle Scritture per sola, o pure, o a rettifica.

IV.°

Della necessità di badare a tutte le Entrate ed a tutte le Uscite nel giudicare delle condizioni economiche d'una publica Azienda.

Nelle Aziende private il Patrimonio è, se non la sola, certo la principalissima fonte di credito. Anche la intelligenza e la attività di chi le amministra sono fonti di credito se non perchè sono validi fattori di ricchezza avvenire. Nel caso di una catastrofe, il Patrimonio attuale delle Aziende private è la sola ricchezza su cui i creditori possano contare. Onde la convenienza di rappresentare nei Conti di simili Aziende tutta la fortuna loro viene anche da ciò che è opportuno anzi doveroso, sapere ad ogni istante quale è la ricchezza su cui si può contare per far fronte ai propri impegni.

Nelle Aziende pubbliche, che vivono specialmente di imposte, non è così. Dietro la ricchezza loro particolare stanno le ricchezze dei cittadini sui quali si possono imporre tributi. E queste contribuzioni o, meglio, quella parte che resta disponibile dopo l'adempimento delle spese necessarie, vogliono considerare nel valutare la potenza economica di tali aziende, ossia il credito che esse si meritano. Non è nella maggior parte dei casi,

che entrano nel calcolo che di simile potenza sogliono fare i Capitalisti con maggior efficacia che il mero Patrimonio, essendo per lo più questo di troppo importanza rispetto a quello. E chi questo gli importa sapere se gl'interessi dei capitali suoi sono vero esigenti e la garanzia del pagamento dei frutti ci ha assai più in un ordinato assetto di imposte che non in un Patrimonio di difficile realizzazione? Senza dire poi che per l'importanza straordinaria che sogliono avere nei tempi attuali specialmente i prestiti che si fanno nelle Aziende pubbliche, malamente essi potrebbero venir garantiti dai patrimonii di simili Aziende, la cui parte permanente e realizzabile va sempre più scemando.

Ora in qual modo il Patrimonio di una Azienda pubblica e le entrate e le spese non pertinenti alla gestione di esso che sono i due fattori determinanti la condizione economica attuale di essa Azienda si potranno ridurre a denominatore comune, per considerarli insieme uniti?

In due maniere, mi pare.

In prima: col riguardare le entrate e le spese normali effettive alla gestione del Patrimonio siccome interessi prodotti o richiesti da capitali presi o dati a mutuo e ricercare a quanto dovrebbero montare codesti capitali per modo computarli insieme alle attività e passività patrimoniali. Indubitatamente, ma imposta che si prova esigere per un tempo indefinito e determinato ma un valor capitale presente; oggi, in tutti i tempi, gli Stati a finanze poco soggiacenti ordinate, hanno alienato taglie, regalie e tributi di ogni sorta per far danaro. E ora in taluni Stati, in Inghilterra, p. es., è stata concessa facoltà ai contribuenti di francare certi cespiti dalle tasse che li gravano, pagando una persona, una volta tanto? E anche rispetto alla spesa è

possibile impiegare una volta per tutte una somma di danaro che dia frutti sufficienti al compimento perpetuo o temporaneo dei pubblici servizi.

In secondo luogo poi si possono considerare le rendite e le spese normali pertinenti alla gestione del patrimonio ed aggiungere le entrate e spese normali che sono estranee a cotal gestione. Ora si riguardano le imposte e le spese attinenti ai servizi pubblici nelle somme che effettivamente danno o richiedono e il patrimonio nella sua rendita netta.

Questa seconda via è, senza dubbio, la più corretta e la più opportuna; essa non richiede, come la prima, conteggi spesso fondati su basi incerte, anzi non richiede per solito calcolazioni speciali di dati, giacchè le imposte e le rendite, gli aggravi e le spese, le entrate ed uscite di tutta sorta, insomma, debbono apparire in somma precisa nei Bilanci di Previsione, poi verificata nei Conti a quelli attinenti. Onde si vede che nelle Aziende, massime anche per ciò che si attiene alla dimostrazione della loro economica condizione, i Bilanci di Previsione ed i Conti corrispondenti hanno per avventura importanza maggiore che non i Conti Patrimoniali, i quali, se non si vuole contengano dati fittizi, devono essere compilati. E questa non è fra le minime cagioni che valgono a spiegare come molte Aziende pubbliche, che pur godrebbero ordinariamente splendori di Prosperità

SEZIONE PRIMA

Contabilità di Stato.

LIBRO PRIMO

La Contabilità di Stato nei tempi decorsi.

Capitolo I.

Importanza della Contabilità di Stato.

« Il governo delle Finanze, disse il D'Audiffret (1), è di tutte le parti della pubblica Amministrazione, quella che più da vicino tocca ai diversi interessi della Società; esso produce il benessere o lo fomenta dei proprietari, esso assoda o scuote i troni con una azione più efficace che non quella, la quale esercitano le combinazioni della politica. »

« Se la buona politica, aggiunge un'altro scrittore (2), fa le buone finanze, puossi dire ancora con uguale verità che non s'hanno buone finanze senza una buona Contabilità. »

---

(1) Le Système financier de la France — Paris Guillaumin — Vol 2° - Lib 4° pag. 180.

(2) Essai de la comptabilité publique en France par un ancien Sous-Directeur au Ministère des Finances - Paris Guillaumin

E veramente la necessità di una Contabilità pubblica non potrebbe revocarsi in dubbio..... Al certo la Contabilità non ha il potere di creare i mezzi finanziarii; ma a misura che codesti mezzi si producono nel corso ordinario dei fatti essa ne impossessa per classificarli, verificarli ed affermarli, essa ne segue tutti i movimenti, e la vigilanza sua non s'arresta che quando è venuta nel pieno convincimento della legalità del loro impiego nell'effettuazione delle pubbliche spese. Reputata alla guardia del Tesoro, essa veglia alla sua integrità come a un deposito sacro di cui deve rendere ragione. Anche prima di intraprendere la esposizione e discussione dei suoi procedimenti, posso affermare che colla chiarezza delle sue scritture e l'efficacia de' suoi riscontri, in una parola, colla crescente bontà dei suoi metodi, la Contabilità fa regnare, dovunque ella agisce, l'ordine, che è nella finanza la caparra di uno stato florido, come è il fondamento della fiducia e del credito. »

Tali sono gli uffizi, tali sono i vantaggi di una ben ordinata Contabilità pubblica. Nullameno non devesi credere ch'ella, come già Minerva, possa uscire armata e dotta dalla testa di Giove. Certo la Storia finanziaria di tutti gli Stati vale a provarci come l'ordinamento di nessun pubblico servizio richiede tanto tempo, tanta esperienza e tanti studi, quanti ne son necessarii per raggiungere una tal forma di Contabilità pubblica, che posso dirsi veramente adatta alle peculiari condizioni in cui si trova una data Nazione. In Francia da Sully a Colbert, a Necker, a Wolkien, a Gaudin, al barone Louis, a de Villèle e a d'Audiffret, occorsero due secoli e mezzo di ricerche, di esperienze, di dilapidazioni, di tatto per costruire un sistema di Contabilità che, se è vero, è ben lontano dal potersi dire perfetto. E in Inghilterra, in questo paese classico per le istituzioni parlamentari e per tutto ciò che ha

col credito, non si lavora forse a questo edificio da otto sette secoli? Eppure quanto mancherà ancora a compierlo, quanto si deve ancor fare perchè, insieme alla speditezza nel servizio del tesoro, s'ottenga una forma razionale dei Conti e un riscontro compiuto e veramente efficace dei mandatarii della Nazione?

E perchè io reputo che nel passato, come per ogni altro ramo della vita, dell'attività, del progresso umano, anche per la contabilità pubblica, è la ragion del presente, e che nello studio di così fatta materia, più forse che in quello d'ogni altro ramo delle scienze sociali, convenga seguire il metodo storico e sperimentale, così tratterò per sommi capi del progressivo svolgimento che i meccanismi contabili e finanziarii ebbero negli Stati più inciviliti, dolente che la strettezza del tempo e la difficoltà delle ricerche non mi consentano di diffondermi su questo punto quanto io vorrei e quanto richiederebbe l'importanza sua.

Capitolo 2°

Stati esteri.

Art.° 1°

Stati Tedeschi.

In Germania, prima che altrove, la Contabilità pubblica o Camerale, come si usò ancora dire colà, fu studiata nella sua parte teoretica. Ne sono una prova le eccellenti opere di Munoz de Escobar (1), quelle di

(1) Munoz de Escobar Franc. - De ratiociniis et computationibus administratorum. 1599. Se ne fecero parecchie edizioni, tra cui una a Norimberga nel 1661.

Heeser (2), di Schmidt (3), di Brunsterer (4), di Lange (5), ecc.

Io non tenterò di descrivere quali dovettero essere i meccanismi finanziari nei molteplici stati germanici e quando il sistema feudale era nel suo maggior vigore e quando sorsero i principati assoluti e quando questi piegarono a forme parlamentari. Vi ha un necessario ed intimo legame tra le costituzioni politiche dei varî Stati e la forma e natura de' loro meccanismi finanziari e contabili; ma io giudicherò la evoluzione di cotesti meccanismi in uno Stato le cui tradizioni non sono tutt'ora nel Regno d'Italia, nella Monarchia di Savoia, vo' dire, che passò per tutte codeste fasi, e ciò basterà per mostrare quale dovette presso a poco essere lo sviluppo e la storia del controllo finanziario in tutti i consimili Stati.

Sono antichi in Germania i Magistrati forniti di altissimo potere e non dipendenti se non dal Principe, aventi l'ufficio di vigilare riscontrare, coordinare tutte le contabilità speciali dei diversi dicasteri e delle diverse provincie e tutte accentrare in una contabilità generale. Già fino dal 1761 veniva istituito in Vienna un apposito dicastero aulico, cioè dipendente soltanto dall'Imperatore. Era la Camera aulica dei Conti che presiedeva a tutti i contabili dello Stato ed a tutte le Scritture. Le istruzioni emanate nel 1770 da essa Camera e stampate nel 1774, intorno alla gestione delle pubbliche Casse ed alla forma dei loro conti possono considerarsi come il fondamento del

---

(2) Heeser — De rationibus reddendis comunque revisione Lavi communes — 1665.

(3) Schmidt — De errori calculi — Altdorf — 1665.

(4) Brunsterer — De reliquatione — Altdorf — 1688 —

(5) Lango Heinrich, Kammer-Rath. Abhandlung Rechnungswesen. Bayreuth 1776.

Sistema di Contabilità in Austria, tanto meritamente ammirato!. Nel 1805 il Direttorio generale dei conti prese il luogo della Camera aulica, e le sue attribuzioni furono determinate colle Istruzioni 19 Settembre 1805 (1). L'Ordinanza Imperiale 27 Marzo 1814 mutò il Direttorio in Supremo dicastero di controlleria dei Conti, dicastero pareggiato ai ministeri e dipendente dal solo Sovrano!. Esso ebbe la direzione esclusiva ed immediata di tutte le Contabilità centrali e provinciali dello Stato, le quali erano quindi sottratte alla dipendenza delle Autorità amministrative! (2). Saggia disposizione codesta, senza di cui non avrebbe potuto il riscontro contabile aver piena efficacia. Erano attribuzioni sue il dare forma a tutte le Contabilità camerali e tutte coordinate; esaminare i preventivi ed i consuntivi e proporne alla approvazione sovrana quelli generali; fare che i conti fossero resi dai singoli contabili nei termini voluti e che la censura loro e la loro approvazione e reiezione seguisse speditamente!.

È perchè il movimento del danaro costituisce, se non il solo, il principale oggetto della Contabilità di Stato austriaca, è bene vedere come essi fosse ordinato il servizio di tesoreria!. L'ordinamento dato al servizio del Tesoro nel 1857 riconosceva le seguenti specie di casse:

a) Uffizi di percezione;
b) Casse collettive;
c) Casse regionali;
d) Cassa centrale dello Stato;
e) Casse principali d'uscita;
f) Casse filiali d'Uscita!. (3).

---

(1). A. Tonelli - Trattato della Scienza di Amministrazione e di Contabilità - Venezia 1857 - Vol. 1 § 365 pag 225.
(2) A. Tonelli - Op. cit. Vol. 1 § 366 pag 225.
(3) A. Tonelli - Op. cit. Vol. 1 § 347 e seg. pag 210 e seg.

Gli Uffici di percezione erano, come del resto debbono esser in ogni Stato, molteplici e disseminati in tutti i punti dell'impero e variamente ordinati secondo la varia natura delle imposte e delle tasse alla cui riscossione attendevano. Era assegnata sopra di tali Uffici non solamente le spese richieste dalla loro riscossione o, come dicevasi, le spese attinenti al loro prodotto ma eziandio altre spese estranee ad esso prodotto. Il danaro che sopravvanzava essi dovevan versarlo nelle Casse collettive. E v'era una Cassa Collettiva per ogni circolo o provincia, come già vedemmo. Anche nelle Casse collettive erano assegnate spese attinenti a riscossioni da esse accentrate ed alla amministrazione del circolo o della provincia, insomma al prodotto, e spese estranee ad esso prodotto. Queste casse al pari delle precedenti dicevansi pure Casse di prodotto brutto. Nei capiluoghi delle varie regioni o dominii dell'Impero esistevano le Casse principali dove si raccoglievano le somme delle Casse Collettive e di alcuni uffici speciali di esazione eccedenti i loro particolari bisogni. Nei riguardi della Contabilità esse Casse principali accentravano le entrate e le uscite tutte delle casse collettive e speciali da ciascuna di esse dipendenti. Tanto le casse collettive quanto le casse principali delle regioni, dividevansi ciascuna in due sezioni che operavano come Casse distinte: la sezione 1ª teneva per le entrate, la sezione 2ª per le spese; quella era la Cassa camerale d'entrata, questa la Cassa Camerale di uscita. La sezione 1ª riceveva i versamenti dalle casse dipendenti e le somme che direttamente ad esse contavano i privati debitori dello Stato: nessun pagamento diretto ai creditori dello Stato essa faceva, ma limitavasi a fornire alla sezione 2ª, conformemente ai fatti assegnamenti, le somme necessarie alle spese ad essa deputate. Questa sezione 2ª, alimentata, come si vede, dai fondi

della Sezione 1.ª, attendeva ai singoli pagamenti, i quali faceva in base ad ordini o mandati in vario modo spediti.

La Cassa Centrale dello Stato fu istituita con decreto 12 Maggio 1817 in luogo della Cassa generale che esisteva dal 1781. In essa accentravansi tutte le entrate e tutte le spese dello Stato. In essa versavansi oltre le somme assegnate con particolari ordini del Ministero delle Finanze, tutti i fondi eccedenti i bisogni delle varie Casse principali, e anco le somme che si custodivano nella Sezione 1.ª di queste Casse, s'intendevano ivi custodite per conto di esse a disposizione del Ministero delle Finanze.

In Vienna esistevano sette Casse principali di Ufficio; la Tesoreria di Corte, la Cassa del Ministero degli esteri, la Cassa universale di guerra, la Cassa del supremo dicastero di giustizia, la Cassa universale del debito dello Stato e del Banco, la Cassa d'ammortizzazione del debito dello Stato, per il pagamento delle spese proprie di ciascuno di codesti dicasteri o amministrazioni centrali, e inoltre la Cassa universale camerale, per quello delle spese dello Stato non assegnate sopra alcuna delle predette Casse di Ufficio. Coteste Casse venivano alimentate dalla Cassa centrale di entrata.

Nelle Provincie ed accanto alle Casse regionali o collettive stavano le Casse filiali d'Uscita dipendenti o dalla Cassa universale di guerra o dalla Cassa universale camerale o da quella del debito pubblico o da quella di polizia, e per conto delle quali attendevano ai singoli pagamenti.

In ciascuna Regione v'era una Prefettura di Finanza, e dipendenti da esse nelle singole provincie le Intendenze di Finanza, che curavano gl'interessi del Fisco e sopravvigilavano ai vari uffizi finanziari esistenti nel loro territorio, del pari che le Luogotenenze e le Delegazioni attendevano agli affari amministrativi e politici.

Presso le Luogotenenze e le Delegazioni di Finanza erano Ragionerie, presso le Prefetture di Finanza gli Uffizii di Contabilità di Stato.

Nelle Contabilità di Stato accentravansi le scritture di tutte le Casse e gli uffizii finanziari dai rispettivi dominii, nel Supremo Magistero di controllo dei Conti, quelle di tutto l'Impero.

Simili scritture non tenevansi in Partita doppia, ma per via di libri, di prenotazioni, di giornali, di mastri analitici e sommarii, a cui davasi forme varie, quelle cioè che si reputavano più espedienti a porre in evidenza con speditezza e precisione lo svolgersi dei rami della pubblica Finanza. Le quali forme si vennero migliorando con assidua cura, tantochè per giudizio di tutti raggiunsero un grado di notevole perfezione. E poichè, come è stato detto altrove, dalla voce Camera, nome che in antico si dava, in Italia e fuori, agli Uffizii ne' cui amministravasi e custodivasi il danaro, simili scritture chiamaronsi Camerali, così il metodo tenuto nel comporle ebbe nome di metodo camerale.

In ogni dominio i supremi magistrati regionali, Luogotenenze o prefetture di Finanza formavano, innanzi che cominciasse l'anno, i Preventivi o gli Stati di Previsione annuali pel proprio territorio, valendosi delle Contabilità di Stato. Questa si precedeva consultando rispetto alle spese per sè i propri registri e rispetto a quelle eventuali ordinarie e straordinarie le Amministrazioni che le dovevan sostenere. Gli Stati si dovevan compilare badando al Conto consuntivo del precedente anno a quello in cui si formavano; onde lo Stato di Previsione del Dominio di Lombardia per l'anno 1859, poniamo, si faceva sul conto del 1857 e si confrontava coi risultamenti finali (1). Questi dijenesi e, occorrendo,

(1) Giovanni Capellari della Colomba — Le imposte di confine, ecc — Firenze 1866. Parte II^a — Cap. III° — § II° pag. 621.

modificati e completati presso le Luogotenenze e le Prefetture di Finanza, venivano inviati ai Ministeri ed ottenevano, col mezzo del Supremo Dicastero di Controlleria dei Conti, l'approvazione sovrana. Dopo di che i Preventivi passavano alle autorità incaricate della loro gestione in un colle limitazioni di certe classi di spese straordinarie. Per le nuove o maggiori spese che per avventura occorressero durante l'anno si chiedeva il beneplacito dei Ministeri. Il riscontro delle entrate si faceva presso la Contabilità di Stato e da uno speciale ufficio di revisione. Quanto alle spese, quelle fisse assegnate alle singole Casse d'uscita e inscritte nei Registri della Contabilità pagavansi da esse Casse senz'altro; per tutte le rimanenti richiedevansi speciali fogli di bisogni da riscontrarsi ed ammettersi dalla Contabilità di Stato e approvarsi definitivamente dalle Luogotenenze o dalle Prefetture di Finanza. Compiuta la liquidazione delle Spese, queste autorità regionali ordinavano pagamenti prima per mezzo di mandati composti su fogli a stampa secondo le Istruzioni 18 Giugno 1816, poi, a cominciare dal 1° Aprile 1862, nel Veneto almeno, se non anche negli altri dominii, per via di decreti spesi interamente per iscritto a penna (1). « Così » scrive il Cappellari (2) « non succedeva pagamento di sorta senza controllo o preventivo o posteriore per parte della Contabilità di Stato. » Le Casse, in conformità agli ordini ricevuti, facevano i pagamenti, e ponevano gli ordini stessi a corredo dei loro giornali di cassa che ogni mese venivano inviati. La Contabilità di Stato li prendeva in carico, stabiliva il fondo od il resto di cassa d'ogni mese, e se ne valeva per la compilazione delle proprie scritture. Chiuso l'esercizio, non era più permesso di valersi dei fondi che per avventura fossero rimasti

(1) A. Tonelli - Op. cit.. Vol. III° pag. 238.
(2) Cappellari della Colomba Op. cit. Parte II°. Cap. 3° § 2° pag. 623.

disponibili nell'una o nell'altra categoria; quando succedesse tuttavia la necessità della spesa dovevansi ottenere nuove autorizzazioni nel nuovo Preventivo.

I Conti Consuntivi o Bilanci, come si usava anche chiamarli, erano poco più che Conti di Cassa. Veramente le Istruzioni del 1805 (1), i Bilanci delle varie Casse ed Uffizi dovevano contenere, in prima il Conto di Cassa propriamente detto, dimostrante il movimento reale del danaro; poi il Bilancio del Patrimonio, che doveva risultare dei beni mobili, dei resti attivi e passivi, del fondo di Cassa reale, dei danari fospesi attivi e passivi, cioè dei danari in cammino alla fine dell'esercizio, e che la Cassa doveva avere più tardi, e dei danari che essa aveva ricevuto dai privati o da Casse speciali affinchè da altra Cassa pubblica fossero pagate ad altri privati o ad altre Casse speciali e non ancora a questi contabili; infine la dimostrazione del prodotto, cioè a dire, per le Casse d'entrata, la dimostrazione delle rendita propria di esse depurata di tutti gl'incassi e pagamenti fatti per conto di altre Casse o per fini diversi dalla ragione di esse entrate. Per questo, già nel Bilancio di Cassa, già in quello del Patrimonio venivan distinte le entrate e le uscite, le attività e le passività pertinenti al prodotto o ad esse estranee.

Ma le Istruzioni 30 Giugno 1847, rettificate col decreto 1° Aprile 1853 del Supremo dicastero di Controlleria dei Conti, diedero nuova forma ad essi Conti consuntivi. (2) Non più volle più che i mobili e gli stabili entrassero nella costituzione del Patrimonio, più tolse ogni distinzione tra le entrate e le uscite, le attività e passività appartenenti o no al prodotto, più abolì la prescrizione per la

(1) A. Tonzig Op. cit Vol. 3° § 110 pag 49
(2) » » » » » 123. » 55

quale dal fondo di cassa dovevansi spalleggiare i danari pagati; infine si presentava che gli incassi e pagamenti avvenuti nell'anno fossero posti a confronto con quelli che s'erano presentati e con quelli del Conto dell'anno precedente. Eravi Conti o Bilanci consuntivi speciali a diversi rami di entrata e d'uscita, Conti o Bilanci principali per ogni dominio e il Bilancio generale di tutto l'Impero. I Bilanci consuntivi principali erano formati dalla Contabilità di Stato e spediti al Supremo Ufficio della Controlleria dei Conti, il quale li epilogava nel Bilancio generale, che sottoponevasi ogni anno all'approvazione dell'Imperatore.

La Contabilità di Stato dette ad essere ufficio presidiario delle Prefetture di Finanza erano anche Magistrati che procedevano alla revisione dei conti annuali dei ricevitori, dei Cassieri, dei Contabili dello Stato ingerenza e al loro giudizio, e che davan le fanalizzazioni finali per lo scarico delle cauzioni prestate dai Contabili usciti d'ufficio (1).

Dal 1866 l'Impero Austriaco cessò di essere Monarchia assoluta e divenuto l'Austria-Ungheria ebbe governo parlamentare. La nuova forma di reggimento, e più il dualismo, cioè a dire l'esistenza di due Stati, l'Austria e l'Ungheria, aventi rappresentanze regionali e Bilanci propri han reso necessarie radicali riforme nel sistema di Contabilità fino allora in vigore.

Art. 2°
L'Inghilterra.

Da tutti gli Stati retti a forme parlamentari, ogni qualvolta appare il bisogno di riforme, si guarda

(1) Cappellari della Colomba - Op. cit. Parte II Cap. III° pag. 624.

alle consuetudini inglesi per imitarle. In Inghilterra in fatti quelle forme che han lor fondamento nelle antiche civili costituzioni germaniche (1) ebbero lor naturale e non mai interrotto svolgimento. Per tanto lo studio della Contabilità inglese ha da noi, dove la costituzione attua le mancia di tradizioni antiche e continuate, speciale importanza. Ed a me duole che la mancanza di tempo non mi permetta di studiare le assidue vicende di quella Contabilità così largamente come io vorrei.

Guglielmo il Conquistatore fece compilare un registro (Domesday book) di tutte le terre date a feudo od a fitto e di tutta la popolazione (2). In un articolo della Magna Carta, il più antico atto scritto per cui si fonda la Costituzione d'Inghilterra data da Giovanni senza terra il 19 giugno 1215, egli si obbliga ad imporre sussidi fuori il comune dei sudditi e particolarmente sulle città di Londra le scritaggi sopra i vassalli se non in certi casi gravissimi e in somme ragionevoli né senza l'approvazione del paese (3). Il Comitato di Riforma detto del Parlamento mad (arrabbiato) nel 1258 obbliga gli ufficiali del Tesoro a rendere i conti ogni anno (4). Nel 1297 Edoardo I°, confermando la Magna Carta promise di non levar più sussidi senza il consenso del Parlamento e similmente alla tassa di peso e commercio, poste prima ad arbitrio (5). Durante il Regno di Edoardo III°, dal l'anno 1327 al 1377, la Camera dei Comuni salì a viva

---

(1). M. Edward A. Freemen – Le developpement de la Constitution anglaise – Traduction de l'Anglais

(2). Ercole Ricotti – Storia della Costituzione inglese – Torino 1871 – Cap. IV° § 2 pag 27.

(3) Ricotti E. Op. cit. Parte 1ª Cap. IV° § II° pag 39

(4) Ricotti E. Op. cit. Parte 2ª Cap. I° § IV pag. 57.

(5) Ricotti E. Op. cit Parte 2ª Cap. III. § III pag. 60

tra le altre massime costituzionali, quella che fosse abbo-
rite illegali tutte le tasse che la Corona imponesse
fuori del voto del Parlamento (1). Inoltre, nel 1376, men-
tre concedeva un sussidio, chiese ed ottenne che venis-
sero processati Lord Latimer ed altri ministri per dila-
pidazione e mal governo, e i ministri furono condan-
nati e puniti dalla Camera dei Lordi, onde minacc
assodato quest'altro principio, essere nella facoltà
dei Comuni di investigare gli abusi della pubblica
amministrazione, di denunziarli e di accusare i
Ministri colpevoli dinanzi alla Camera alta (2).

Nel 1378, regnando Riccardo 3° (3) (1377-1399), prima
di concedere alla Corona un sussidio, i Comuni vollero
ed ottennero che fi comunicassero i Conti dell'Entrata
ed i Conti della Spesa, nè il consentirono se non dopo
aver espresso la loro soddisfazione pel modo di ammini-
strare « così onorevole pel Re come pel Regno ». Per
tal maniera fi accrebbe sempre più il controllo della
Camera dei Comuni sulle pubbliche finanze. Sotto En-
rico 4° fi stabilì la massima fondamentale che le leggi
di finanza dovessero iniziarsi nella Camera dei Comuni.
Più tardi, i Comuni rinunziarono ai Lordi il diritto di
emendamento, riconoscendo in essi soltanto quello di
accettare o respingere tali leggi così come esse erano
formulate (4).

Henry regnante Carlo 5°, i Comuni ottennero che
fi dichiarassero nulle le leggi che non fossero consentite
dal Parlamento, per cui concessero a vita il
diritto di peso e tonnellaggio sulla esportazione della lana (5). 6°

---

(1) Ricotti E. — Op. cit. Parte II^a Capo III° § III pag. 70
(2) » » » » » » 71
(3) » » » » » IV » 72
(4) » » » » » V » 73
(5) » » » » » VI » 75

questo diritto fu pure concesso a vita a Enrico 7° Tudor (1485–1509) (1), ad Elisabetta (2) e a Giacomo 1° (1603–1624) (3). Però costui i Comuni, soggiogati quasi dalla potente volontà di Enrico ed Elisabetta, ripresero vigore e negarono più volte i sussidi chiesti dalla Corona. Nel 1624 ne concessero uno col patto che il danaro fosse amministrato da tesorieri speciali ed impiegato nella guerra contro la Spagna; fosse loro reso ogni anno, e che ne fosse poi reso ragguagliato conto (4). In tal modo il riparto dei Comuni fu stesa alla imputazione di fondi ed all'effettivo uso loro. Veramente tutti i sussidi si chiedevano per sopperire a bisogni speciali e reputati transitori, i quali si adducevano per provare la necessità dell'imposta, onde seguiva che, implicitamente la concessione di questa fissava l'impiego e l'imputazione della somma che era per gettarsi. Con tutto ciò, nonmai prima d'allora erasi dai Comuni così esplicitamente voluta finile imputazione, nè con tanta gelosia.

Il primo Parlamento convocato da Carlo 1° (1625–1648) gli assegnò scarsi danari per la guerra già intimata alla Spagna, e, contro gli usi antichi, i Comuni gli consentirono la tassa doganale detta di peso e di tonnellaggio, ma un anno solo anziché per tutta la vita. I Lordi respinsero la legge e Carlo sciolse il Parlamento (12 agosto 1625) (5). Il 3° Parlamento che si radunò il 17 Marzo 1628, ottenne la conferma della Petizione di diritti, il secondo atto, dopo la Magna Carta, su cui si fonda la Costituzione Inglese. Poi la lotta

---

(1) Ricotti E. op. cit Parte III Cap. 1° § 4° pag 92
(2) » » » » 7° » 4° » 168
(3) » » » » 9° » 4° » 180
(4) » » » » 1° » 5° » 210
(5) » » » » 12° » 6° » 218

tra il Parlamento e la Corona fecero sempre più acerba, condusse alla guerra civile ed alla tragica morte del Re.

Al ritorno di Carlo 2° Stuart (1660 - 1685) il Parlamento assegnolli per tutta la vita tasse e gius idrii per un montare di £ 1.200.000; ma, nello stesso tempo abolì per sempre le tutele, i servizi, le prestazioni ed ogni sorta di obblighi feudali (1). Si narra che avendo Carlo 2° contratti durante l'esiglio grossi debiti ed aspettando i Banchieri che il Parlamento votasse i sussidi per poi esigere il fatto loro, egli affine di poter rispondere con un *non possumus* ed impiegare ad altri intenti le somme che erano per concedergli, diede secreto incarico a Sir George Downing, funzionario detto Scacchiere, cioè a dire del Tesoro, di inserire nel *bill* una clausola di appropriazione di fondi. I Ministri, gelosi dell'autorità regia, si erano vigorosamente opposti a quella clausola, ma poi, saputo che vi era messa per ordine del Re, piegarono (2). Così, riconfermandosi la massima vinta nel 1624, nacque il sistema dell'*Appropriation Bill*; e già nel 1665, era riconosciuto il principio che il danaro consentito dovea avere una destinazione fissa somma per somma (3). Un'altra innovazione finanziaria fu questa, che in luogo dei sussidi, i quali concedevansi alla Corona in grosse somme e d'un tratto per parecchi anni o per tutta la vita del principe, si concessero tasse temporali, onde nacquero più tardi le rinnovazioni dei Preventivi (4). Secondo Fichel (5), pare che

(1) Ricotti E. Op. cit. Parte III Cap. XXIII° § I pag 350.
(2) Emilio Broglio - Forme parlamentari Milano 1865 Libro III°. Cap. V° pag. 329.
(3) Ricotti E. Op. cit. Parte III° Cap. XXIII° § V. pag 354. 355.
(4) " " " " " 355. 356
(5) Fichtel l. VII c. 8 citato da Ricotti. Op. cit. pag. 407.

i Bilanci di entrata e di spesa in forme non molto dissimili dagli attuali ebbero origine durante il regno di Anna.

Guglielmo 3° d'Orange accettò la dichiarazione dei diritti, che dopo l'Habeas corpus e i due precedentemente citati, costituisce il quarto atto fondamentale della Costituzione inglese; in essa si conferma tra le altre cose, non poter la Corona levar danaro senza il consenso del Parlamento. Dopo Guglielmo 3°, nessun altro Re osò più contrastare al Parlamento, tanto per l'autorità che seppe acquistarsi. I Comuni ribadirono il principio che i sussidi consentiti alla corona avessero destinazione fissa ed immutabile, e, non potendo, per l'opposizione del Re e la difficoltà dei tempi, sopprimere l'esercito stanziale, ne limitò il mantenimento. In prima la spesa a ciò richiesta fu riguardata siccome straordinaria e si concedette d'anno in anno. Così non fu concesso alla Corona in perpetuo il diritto di sottoporre l'esercito a leggi e tribunali eccezionali, ma soltanto di anno in anno, mercè di un atto speciale detto il mutiny act, che segue la sorte della legge d'appropriazione (1).

Nell'aprile del 1780 fu vinto alla Camera dei Comuni una petizione contro lo scandaloso impulso della Corte e una risoluzione colla quale ai Comuni si attribuiva il diritto di correggere gli abusi nelle spese della Casa del Re al pari che in quelle richieste da ogni altro pubblico servizio (2).

Frattanto nel corso del secolo 18° la maggior parte delle entrate consentite da prima o per tempi brevi o durante la vita del Principe, divennero permanenti, cioè a dire furono concesse per un tempo indefinito fino

---

(1) Ricotti E. op. cit. Parte IV cap. 1° § II pag 397 e 398
(2) " " " " 2° § VI " 420.

a che piacesse al Parlamento di ritornare sopra le leggi che le consentivano per modificarle od abolirle. Sotto Anna furono dichiarate tasse permanenti le dogane. La tassa fu fabbricati o fuochi (hearth money), consentita per un tempo indefinito in principio, abolita poi, fu ristabilita come tassa permanente sotto Guglielmo 3°. La tassa fondiaria (land tax) fu consentita in massima per un tempo indefinito non di meno poteva variare nelle concessioni annue da 3 a 4 scellini per ogni lira sterlina. (1). Più tardi, mediante l'atto 38 Geo 3 c. 60 (2), divenne perpetua nella sua quota più elevata. Già al principio del secolo presente tutte le entrate eran diventate permanenti ed immutabili, cioè a dire si consentivano di anno in anno solo alcune tasse, vere tasse di guerra, come quella sulla rendita (income tax)

E quanto al servizio del tesoro ed alla appropriazione o imputazione delle entrate a varie classi di spese, in antico ogni categoria di entrate pubbliche consentite dal Parlamento formava un tutto, un fondo a parte, che si custodiva ed amministrava in casse speciali da speciali funzionari, e sopra ciascuno di questi fondi erano inscritte ed assegnate determinate spese dello Stato, le quali riguardavano dati servizi oppure interessi di determinati prestiti pubblici. Un primo passo verso la unità del Tesoro, ossia la costituzione di un unico fondo delle entrate, consistette in un aggruppamento in 3 fondi principali: l'aggregate fund, il general fund, e il South Sea fund. (2). Al primo fondo fu assegnata la tassa sulle porte e finestre, una parte delle dogane ed delle accise, ed una altra parte delle dogane e delle accise, fu assegna-

---

(1) Rodolfo Gneist. Diritto amministrativo inglese. Vol. 2° 368. Questo paragrafo è riprodotto nell'opuscolo, il Bilancio e le Leggi, dello stesso autore, tradotto dal Tedesco all'Italiano - Firenze - Le Monnier 1869

(2). R. Gneist — Il Bilancio e la Legge, citato già; pag. 53. —

lo al primo fondo; le altre entrate fr' impiegate nel terzo. Su questi tre fondi eran ripartite le spese pubbliche e i redditi annuali di ciascuno e qualche altra minore entrata furono uniti in un fondo di ammortizzamento del debito (sinking fund). I singoli fondi erano primamente impiegati al pagamento degli interessi predeterminati dai titoli pubblici. Più tardi, affine di ottenere maggiore regolarità e speditezza nel servizio del debito pubblico, mercè dell'atto 27 Giorgio III c. 13 fr riuniti i tre fondi in un solo fondo consolidato (consolidated fund), e l'ultimo passo verso l'unità del Tesoro, fr fatto coll'atto 56 Giorgio III c. 98. atto 1° Luglio 1816 (1) mercè di cui fr riuniti il fondo consolidato dell'Irlanda e quello della G. Brettagna in un solo fondo generale, che fu detto fondo consolidato del Regno Unito della Gran Brettagna e Irlanda (consolidated fund of the United Kingdom of Great Britain and Ireland). Un atto 4 Guglielmo IV° cap XV°, 22 Maggio 1834 (2) ordinò il passaggio del servizio di Tesoreria alla Banca d'Inghilterra. Tutte le somme allora esistenti nelle Casse del Tesoro nelle varie parti del Regno Unito a disposizione dei Referendari detto Scacchiere (Tellers) o di altri pubblici funzionari dovettero versarsi alla Banca ed inscriversi da questo a credito del pubblico tesoro in un conto ad esso intestato (The Account of His Majesty's Exchequer). E fu finalmente stabilito che tutte le somme le quali in processo di tempo pervenissero in proprietà dello Stato dovessero versarsi alla Banca e inscriversi in credito del suddetto Conto, e che nessun pagamento si potesse fare per conto

---

(1) Quest'atto è riprodotto nel testo originale a pag. 96 e seg. del progetto di legge N° 42 presentato da Sella alla Camera nella tornata 19 Dicembre 1865.

(2) An Act to regulate the Office Receipt of His Majesty's Exchequer at Westminster — Riprodotto nel citato progetto di legge a pag 111 e seg.

dello Stato prima che non passi nei modi voluti dalla Legge autorizzata la trapizione delle somme a ciò richieste da esso conto ad altro. Lo stesso atto dispose che fosse nominato con lettere patenti e sotto il gran sigillo della Corona collo stipendio di 2.000 £ un Controllore generale delle entrate e delle spese dello Scacchiere (a Comptroller general of the Receipt and Issue of His Majesty's Exchequer), al quale venne affidato il controllo costituzionale dell'entrata e della spesa (1). Egli doveva vegliare che tutto il danaro dello Stato pervenuto alla Banca fosse iscritto a credito del sopradetto conto dello Scacchiere; egli autorizzare mercè di ordini scritti la trapizione delle somme da quel Conto ad altri delle somme necessarie ai pagamenti.

Il Controllo amministrativo di maggior parte della spesa venne affidato ad un pagator generale (Pay master) (2). Una circolare 19 agosto 1836 ordina che negli uffici del Pagator generale le Scritture sien tenute secondo il metodo della Partita doppia, ed un'altra del Tesoro in data 22 dicembre 1848 sull'ordinamento dei sopradetti uffici vuole che si applichi la Partita doppia anche ai Conti complementari (additional accounts) (3).

Un particolareggiato ed accuratissimo rapporto in data 18 agosto 1857 sulla Contabilità pubblica fatto da un Comitato eletto dai Comuni provocò una lunga circolare della Tesoreria sul maneggio del pubblico danaro (4)

---

(1). Vedi § I° e II° del sopradetto atto IV Guy IV° Capo XV.
(2) " § V° " " " " XV
(3) § 148 – Treasury Minute dated the 22 December 1848 for the Government of His Majesty's Paymaster-general – riprodotto dal Sella
(4) Treasury minute dated February 15, 1858 – riprodotto a carte 135 e seg del progetto Sella già citato.

Questi sono i principali fini atti che regolano la attuale Contabilità di Stato in Inghilterra; queste sono le fonti capitali a cui io attingerò quando, nel corso delle mie lezioni, dovrò ragionare dei meccanismi finanziari di quel gran paese.

Pel controllo giudiziario sui contabili del danaro pubblico e per la decisione delle liti col fisco vi ebbero in Inghilterra, fin dagli antichissimi tempi, Corti supreme e speciali. È noto del resto che le Camere dei Conti sono d'origine normanna.

Art.° 3.°
Francia.

Lasciando stare i celebri Capitolari di Carlo Magno, è da ricordare il testamento lasciato da Filippo Augusto allorchè nel 1190 partiva per le Crociate. Esso dispone che i baili rendano conto della loro amministrazione 3 volte l'anno alle Assise tenute a Parigi dalla Regina e dall'Arcivescovo di Reims. Ciò vuol dire che i Conti si rendevano allora al Re o a quelli del suo Consiglio ch'egli designava (1). Luigi il Santo, mercè di tre ordinanze rese negli anni 1254, -55, -56, impose regole severe ai baili, a Seneschalchi, agenti del potere centrale (2). L'ordinanza del 1256 è questa disposizione e che io tolgo dal Monteloux senza mutare la ortografia del vecchio francese: «Nous ordenons qui tuit les mayeurs des li noviaux faits et li vieh, et quatre des prudes hommes de la ville, de quiek quatre li uns, ou li deux qui auront receu et despendu, celle année les biens de la ville viegnent à Paris à nos gens, aux octaves de la Saint-Martin enssivant pour rendre compte de leur recepte et de leur despence (3).»

(1) Clamageran J. J. - Histoire de l'Impôt en France Vol. 1° Liv. III Cap. III pag. 259 e 60

(2) Clamageran J. J. - op. cit. Vol. 1° Liv. III Capo III° pag. 262.

(3) Monteloux - op. cit. Parte 1° pag. 18.

Filippo il Bello (1285-1316) è l'organizzatore della Monarchia in Francia. Il Parlamento fissa a Parigi centro del Regno e lo si compone di giuristi nemici della feudalità. Così, dove in Inghilterra il Parlamento, ed antica Corte od Assise feudale, trasformandosi gradatamente, diventa la rappresentanza di tutta la Nazione, in Francia si muta da organismo strumento della Corona e si mantiene sempre una assemblea ristretta e soprattutto giudiziaria; è in tutto simile all'antico Senato in Piemonte. E non basta. Sotto di Filippo incomincia la specialità delle funzioni. Il Parlamento non è più la sola assemblea deliberante. Attorno al Re si forma un consiglio che è, in qualche maniera, un Parlamento ristretto cioè decide degli affari i più importanti. A lato del Consiglio del Re, si costituisce la Camera dei Conti (Chambre des comptes), alla quale gli Agenti del fisco devono render ragione. L'ordinanza del 20 Aprile 1309 vuole che i bailli, o amministratori delle provincie, si presentino davanti ad essa nell'ottava di Pasqua e di San Michele, o in ogni altro tempo indicato dal Re o dalla sua corte e comminia una ammenda di 10 lire per ogni giorno di ritardo (1). Nell'ordinanza del 19 Gennaio 1313 appare anche uno Stato, cioè bilancio preventivo delle entrate e delle spese del Regno (2). L'ordinanza 19 Gennaio 1316 valuta le spese ordinarie della Corona a lire tornesi 177000 e coteste spese erano assegnate sul tesoro del Temple, a cui dovevano affluire per farvi fronte le rendite di determinati bailaggi o provincie. Le altre entrate erano versate nel tesoro del Louvre per le spese di guerra, di diplomazia e le altre straordinarie (3). Più spesso le spese

---

(1) J. J. Clamageron - Op. cit. Lib III, Cap. VI § 1 pag 295
(2) " " " " " " " 297
(3) " " " " " " " 322.

dei bailaggi e delle provincie erano sostenute colle rendite che le imposte locali gettavano, e i bailli ed i siniscalchi rendevano conto delle sole entrate nette; ma nel 1318 si cominciò ad aumentare il servizio di tesoreria e gli sborsi che tutte le assegnazioni e spese dovessero passare per il tesoro centrale. Due anni prima erasi ordinato che i tesorieri non dovessero eseguire pagamenti se non sopra lettere del Re. Nel 1320, la gestione delle finanze nelle provincie è tolta ai bailli ed affidata a funzionari particolari detti Ricevitori (receveurs); più tardi, nel 1323, mercè di una ordinanza che il Monteloux encomia assai (1) si rende in parte ai bailli quella gestione, ma si fa in modo che siano assistiti accanto ad essi i ricevitori. Così andando le cose sempre più affermandosi la regola di assegnare ciascuna classe di spese ad una rendita speciale, così i sussidi (les aides) ed i proventi delle zecche erano deputati alle spese di guerra, i diritti del demanio a quelle della casa del re (2).

Fin qui le nuove tasse aggiunte a quelle feudali di origine romana erano generalmente levate senza il consenso espresso dei rappresentanti della Nazione. Dopo il 1350 la lotta tra la imposta arbitraria e quella consentita si fa sempre più viva. Da quest'anno fino al 1355, sono le Assemblee provinciali (États provinciaux) che consentono o rifiutano i sussidi chiesti dalla Corona (3). Nel 1355 Giovanni il Buono, ridotto a strettezze estreme, convocò gli Stati Generali (États généraux), cioè i signori feudali, i rappresentanti del clero e quelli dei Comuni e della borghesia. Questi Stati non fi- ad essere, come i precedenti, strumenti passivi della volontà del Re, consentirono il sussidio (aide) col-

(1) Monteloux Op. cit. Parte 1ª pag. 20
(2) J. J. Clamageron Op. cit. Libro 3° - capo VII° § E pag 35[illegible]
(3) " " " " capo VIII° § E " 356

chiesto, ma vollero garanzie di buona amministrazione. I principi da lor posti appaiono nell'ordinanza del 28 Dicembre 1355. Nove persone, tre per ciascun ordine — nobili, clero, borghesia — sono elette dagli Stati per sopraintendere alla levata del sussidio. La riscossione doveva farsi dai ricevitori, a capo dei quali si pose delle Ricevitori generali (Receveurs généraux) eletti parimenti dagli Stati col mandato di accentrare le entrate. Dopo ciò, il 1° Marzo, gli Stati si aggiornarono per riconvocarsi al seguente S. Andrea affine di ricevere i conti dei sussidi e provvedere in caso di deficienza (1). Tanto non avea ottenuto in quei tempi il Parlamento inglese; solennemente gli Stati si adunarono ma non seppero lottare colla pertinacia onde quello tanto si segnalò.

Ai tempi di Carlo 5° (1360-1380) era divenuta norma costante questa, di assegnare, sul danaro che era per gettare le diverse entrate, le varie classi di spese, affine di meglio assicurarne l'effettuazione. Molte spese erano assegnate sulle Casse dei ricevitori particolari, e questi producevano le quietanze in luogo dei contanti. L'ordinanza 13 Novembre 1374 enumera le spese assegnate sul Tesoro centrale (2). Ma, sopra tutte le precedenti, ha importanza, specialmente nei riguardi della Contabilità, la celebre ordinanza del 20 ottobre 1409 (3), strappata a Carlo 6° dalla Rivoluzione. Essa è un vero codice amministrativo e si compone di 258 articoli. È pare che, se non la sola, certo la principale preoccupazione dei suoi compilatori fosse questa, di ridurre il numero dei ricevitori e dei tesorieri, di restringere il montare dei do-

---

(1) J. J. Clamageron op. cit. Lib 3° Cap. 8° § II°, pag. 360.
(2) " " " " " IX° pag 207
(3) Così detta l'. Ordonnance des Cabochiens, giacchè con tal nome si designava il partito popolare che l'ha provocata da Caboche uno dei suoi Capi. Vedi Clamageron op. cit Lib. III° Capo X.

o delle pensioni concesse dal Re ai favoriti suoi ed assegnate sopra l'una o l'altra branca di entrate ed in fine di accentrare il più possibile il servizio del Tesoro.

Parecchi articoli accennano agli assegnamenti o appropriazioni, che dir si vogliano, delle singole entrate alle varie classi di spese. L'art. 131 provvede alla istituzione di un tesoro di guerra: esso vuole che la metà di tutte le confiscazioni dei fuggiti (aides) levati per la guerra sia realmente impiegata a tale scopo, e quindi inviate a Parigi per essere poste e custodite in un grande forziere. Gli art 141 e seg. fino al 153, riguardano la Corte dei Conti, che presiede a tutti gli Agenti di finanza, eziandio ai più elevati. Essa stessa elegge i suoi membri, ed ne assicura la sua indipendenza. Essa nomina i tesorieri, il sopraintendente generale, il ricevitor generale ed il controllor dei fuggiti. Essa accentra i conti dei Contabili e li verifica; essa vigila sopra tutti i meccanismi fiscali, denuncia gli abusi, assicura l'osservanza delle leggi antiche e prepara le nuove.

Gli Stati Generali convocati ad Orleans nell'Ottobre 1439 provocarono l'ordinanza del 2 Novembre, conosciuta col nome di « Lettere di Carlo VII », alla cui compilazione ha certamente contribuito il banchiere Jacques Coeur che allora presiedeva alla gestione delle finanze reali. Sebbene non risulti esplicitamente da tale ordinanza pare accertato che gli Stati generali del 1439 abbiano consentito una imposta diretta annuale e permanente sotto il nome di taglia (taille) (1). L'ingegno di Jacques Coeur appare anche da molte altre ordinanze di Carlo VII sull'ordinamento della Contabilità di Stato. (2)

---

(1) Clamageron J.-J. Op. cit. Parte 1ª Lib III° cap. XIII° pag 488

(2) Ord. degli anni 1443, -45, -47, -52, -54, -60. Vedi Clamageron Op. cit Parte II° Lib. 1° Capo 1° pag. 7.

L'amministrazione delle entrate ordinarie e del demanio, e quella delle imposte straordinarie consentite dagli Stati (aides et tailles) continuavano ad essere totalmente distinte. Quelle facevano capo alla Camera del Tesoro, queste a un ricevitore generale, di cui ce n'erano altre tante quante erano le circoscrizioni finanziarie. L'ordinazione delle spese ordinarie e permanenti si faceva da ufficiali preposti ai singoli servizi; quelle delle spese straordinarie erano dovute dal Re, o con mandati speciali o mercè l'apposizione dei sigilli, gli uni e gli altri muniti del sigillo del cancelliere. Nullameno il ricevitore generale poteva pagare sopra mandati propri o dei capi di servizio (généraux) le somme non superiori a venti lire; una di questi pagamenti doveasi rendere conto una volta al mese. Gli altri ricevitori dovevano mandare, al cominciare dell'anno, stati approssimativi delle loro spese future, ed, al termine dell'anno il conto della loro gestione.

Da questo punto l'efficacia del riscontro dei rappresentanti della nazione sul governo delle pubbliche finanze va sempre più scemando. Gli stati generali non sono più convocati per lo spazio di 45 anni. Alla morte di Luigi XI.° si riuniscono a Tours nel 1484 per constatare nuovi sussidi. Le discussioni nelle loro assemblee furono vivissime. Prima di concedere quanto loro si domandava, chiesero uno stato delle entrate e delle spese normali, ma non poterono ottenere che notizie incomplete. Finirono per indursi a consentire l'imposta chiesta dalla corona, imponendo però in compenso alcune riforme, le quali non furono che parziali e di poca (1).

La stessa convocazione si vuole gli Stati generali

(1) J. J. Clamageran. Op. cit. Vol. 2.° Lib. 1° Cap. III

del resto a tutti i paesi in quei tempi, fosse alla moltiplicazione delle cariche. Il Regno di Enrico 2° (1547-1559) fu segnalato, secondo afferma il Montelaux (1) da questa triste invenzione di nominare due titolari per ciascheduno ufficio di contabili, l'uno per la gestione delle annate pari, l'altro per quella delle annate impari: nell'annata di riposo ciascuno dovea curare la liquidazione dei resti di quella precedente.

Gli Stati Generali di Blois (1576-1577) elessero una commissione di 12 membri per esaminare presso i grandi ufficiali della Corona i conti delle entrate e delle spese, ma la commissione non potè ottenere che notizie incomplete e dubbie (2). Gli Stati Generali di nuovo convocati a Blois (1578) eleggono all'istesso intento una commissione di 18 membri, e sebbene, dapprima essa non abbia ottenuto che uno Stato generale assai incompleto ed oscuro, pur tuttavia, mercè le vive insistenze dei deputati, potè esaminare più tardi alcuni conti dei Tesorieri e rettificare così il Conto generale (3).

Sully portò nell'amministrazione della Francia onestà e fermezza più che ingegno organizzatore. Non potè o non seppe riformare gagliardamente i guasti organismi che trovò e non lasciò detto di sè che un esempio di rettitudine e di vigore pur troppo non imitato di poi. È caratteristico di quest'uomo il fatto con cui iniziò la sua opera nella gestione delle finanze. Essendo Enrico 4° in estreme strettezze, egli fece un rapido giro in alcune delle principali Generalità, e, forzando tutti gli agenti di finanza a rendere immediata ragione del danaro pubblico da loro amministrato e a

---

(1) Montelaux – Op. Cit. Parte 2ª pag 29
(2) Clamageron – " " " 2° lib. 2°, Cap. III pag 211
(3) " " " " " " " " V

consegnare quello che dovea trovarsi in lor mano, potè portare all'erario Re 500.000 fiorini caricati su 70 carretta (1). Nelle memorie ch'egli lasciò, lamenta ad ogni tratto la rapacità degli Agenti delle Finanze, la loro male gestione, la irregolarità dei loro conti. Egli si sforza di preparare per il 1597 e per gli anni susseguenti uno Stato Generale o compiuto delle entrate e delle spese, una specie di Bilancio d'avviso, come dicevasi a Venezia; ma incontra difficoltà ad ogni punto, specialmente perchè le entrate non erano accertate e perchè le somme che gettavano le varie tasse e raccoglievansi presso speciali ricevitori, erano in gran parte assegnate o appropriate a spese particolari. Una novità fu tentata, la quale, se avesse potuto riuscire, forse col tempo, avrebbe radicalmente mutato gli organismi finanziari del Regno.

L'Assemblea dei notabili, convocata da Enrico 4°, propose che le entrate pubbliche fossero divise in due parti, l'una per le spese da mettersi a disposizione del re, l'altra pel soddisfacimento dei carichi (acquittement des charges) da amministrarsi da un Consiglio di ragione (Conseil de raison) che dovea eleggersi in prima dall'assemblea poi, sciolta questa, dalla Corte sovrana. Il Consiglio di ragione fu consentito, e anche eletto, ma dopo 3 mesi, reggendosi impossibile a vincere difficoltà insuperabili, chiese, ed ottenne, di essere sciolto (2). Simone Stevin di Bruges, in una memoria diretta a Sully, propose nel 1607 di applicare la partita doppia ai pubblici registri di finanza, ma la sua proposta non fu accettata. (3)

---

(1) Clamageron Op. cit. Part. 1ª Lib 3°. Cap 1 pag 335 a 341

(2) id " " " " " " "

(3) Sully — Memoires Paris 1788 Vol 2° pag 314

(3) Montclona Op. cit. Part 1ª pag 38.

Gli Stati Generali raccolti nel 1614 chiesero invano di avere particolareggiate e sicure notizie delle pubbliche finanze, e parimenti invano domandarono, insieme a molte altre riforme, l'abolizione dei comptants, per cui quali venivano designati gli ordini di pagamento che il re traeva sulle varie Casse senza il controllo di verun funzionario. Siccome con tali comptants si autorizzavano i pagamenti relativi a spese che, per qualsivoglia ragione, si volevano sottrarre a regole, così gli Stati proposero al re che ordinasse al principio dell'anno, mercè dello Stato Generale delle sue finanze, quali sommedovevano essere poste nelle di lui casse particolari per disporne come meglio gli piacesse (1).

Da questo punto, ogni apparenza di forme rappresentative e parlamentari scompare in Francia; gli Stati Generali non son più convocati fino al 1789 e la Contabilità pubblica prende in tutti i suoi meccanismi le forme che le son proprie negli Stati assoluti. Le finanze continuano ad esser rette da un Consiglio supremo nel cui seno v'ha un Controllore generale ed un Intendente di finanza.

Quest'ufficio, illustrato già da Sully, lo è una seconda volta, e assai più, da Colbert (1661-1683), il gran ministro di Luigi 14°. È sua quest'aurea massima: « Il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toutes sortes des personnes » Come prima condizione per introdurre l'ordine nelle finanze, egli volle scritture chiare e compiute, registri tenuti a giorno, riscontrati con cura e chiusi a intervalli non lunghi (2).

A tale intento, egli instituiva dapprima 3 registri:

---

(1) Clamageron — Op. Cit. Lib 3°- Cap. 3°.
(2) id — " — Vol. 2°, Lib 4°, Cap. 2° pag 109.

Il Giornale (Registre-journal) ricordava per ordine di data le spese e le entrate; il Registro delle Spese (Registre des dépenses) teneva memoria delle spese per classi coll'indicazione dei fondi ne' quali esse erano assegnate; il Registro dei fondi (Registre des fonds) rammemorava le riscossioni (recettes), per classi, coll'indicazione delle spese assegnate sopra ciascuna classe. Nel 1667 fu soppresso, come inutile ripetizione, il Registro delle spese. Su ciascun mese si traeva dai registri un Ristretto (abregé), e i Registri ed il Ristretto erano presentati al Re che omologava lo Stato delle entrate e delle Spese. Ogni anno, in ottobre, si compilava lo Stato di previsione dell'anno seguente e, nel mese di febbraio, si componeva ed approvava il Conto - Bilancio di fatto (Etat au vrai) dell'anno decorso. Gli appaltatori delle tasse, e i ricevitori versavano le somme da loro dovute, nei tempi fissati, alla Guardia del Tesoro (Garde du Trésor), i cui registri erano verificati ogni mese da Colbert, ed ogni 6 mesi omologati dal Re (1). Nel mese di Novembre 1661, fu istituita una Camera di giustizia (Chambre de justice), quasi a correggere la debolezza delle molteplici Camere dei Conti. Essa ebbe l'ufficio di giudicare dei conti dei finanzieri ispettivi, piedotte fino al 1665 e fu sciolta nel 1669 (2).

Il duca di Noailles, presidente del Consiglio di finanza, tentò di dar nuova efficacia ai buoni regolamenti di Colbert, omai caduti in disuso, e se si è da credere a Montclova (3), introdusse la partita doppia nelle Scritture del Tesoro.

Necker nominato Controllore generale di finanza,

---

(1) Clamageron - Op. cit. Vol. 2°, lib. 4°, Cap II pag 609 611
(2) " " " " " "
(3) Montclova - " " Parte 1ª pag 55.

tento nel 1777, l'istituzione di una Contabilità centrale e Generale, una specie di Ufficio di Statistica delle Finanze, e vi applicò, secondo afferma il Montelaux, la partita doppia (1). Ridusse il numero stragrande di contabili e agenti di riscossione, sopprimendo, tra gli altri, i quarantotto ricevitori generali, due per ogni generalità o ragione, con quarantotto casse diverse, riducendo ad una sola compagnia di 12 persone, agenti collettivamente, e non aventi che una sola cassa. Ma la riforma per cui il suo nome sarà sempre ricordato con onore dai cultori della Contabilità di Stato, è quella di aver riconosciuto pel primo « l'importance infinie de la publicité de l'état des finances » (2), e di aver sfatato secolari e radicatissimi pregiudizi pubblicando per le stampe il Compte rendu au Roi, nel 1781, una specie di Bilancio d'avviso o stato delle entrate e spese annuali e nominali della Finanza.

La Rivoluzione travolse pressochè tutti gli ordinamenti della vecchia monarchia. Una legge 17 Settembre 1791 abolì le 12 Camere dei Conti e vi sostituì una commissione di contabilità nazionale eletta nel seno dell'assemblea legislativa. Un'altra del 19 termidoro anno II° ordinò la stampa dei conti approvati dai commissari della Tesoreria e della contabilità nazionale.

Ma le rivoluzioni non son fatte per porre ordine e freno vero e duraturo negli organismi finanziari; le buone tradizioni della contabilità pubblica francese incominciano da Napoleone I°. Quel giovane fu presto dovuto persuadere della verità del detto di Federico il Grande

---

(1) Montelaux – op. cit. Part. 1ª pag. 64

(2) Oeuvres de Neker – Lausanne 1786 – Administration des Finances. Introd. pag. LXXIV

che fan vincere in guerra occorrono principalmente tre cose: "danaro, danaro, e danaro"; onde aveva posto ogni cura nel rifornire di fondi il Tesoro, e nel regolarne la gestione. E dal nuovo istituì, col decreto 5 vendemmiale anno X°, il Ministero del Tesoro, affidandolo a Barbé Marbois, a cui succedette poi il conte di Mollien. Questi pervenne nel 1806 a togliere a Compagnie private delle quali erano da tempo impadronite, l'importante attribuzione di distribuire ciascun giorno sopra tutti i punti della Francia, conformemente ai bisogni, i mezzi disponibili. Tali attribuzioni, a tutto il servizio centrale di Tesoreria furono da lui affidate ad una Banca speciale detta Caisse de service che funzionava sotto la immediata dipendenza del Ministro del Tesoro. Come conseguenza notevole di questa prima misura egli applicò le forme stesse e rapide della Banca al movimento dei fondi, ed alle scritture di tutti i dipendenti dal suo Ministero (1). Colla legge del 16 Frimaio 807, Napoleone diede vita alla Corte dei Conti e pose sotto la sua giurisdizione tutta la Contabilità dei danari pubblici (2); e il decreto 4 gennaio 1808 rese la partita doppia nelle scritture di tutti i contabili della Francia (3).

E allora ed poi sotto il primo impero, e gli altri governi che gli succedettero, non si ristette mai dal lavorare attorno all'edificio della contabilità nazionale affine di dargli una struttura salda ed una forma armonica. E vanno principalmente ricordate l'ordinanze del 14 Settembre 1822, quella del 31 maggio 1838, ed il decreto imperiale del 31 maggio 1862, che fanno i tre codici completi di contabilità pubblica cui la Francia successivamente si diede nel secolo presente ed ai quali io dovrò spesso ricorrere nel corso di mie lezioni.

---

(1) M. D'Audiffret - Le système financière de la France Vol. 2° pag. 453
(2) id id op. cit Vol 2°. pag. 482
(3) Paul Boiteau — Fortune publique et finances de la France Vol 2°. pag. 129 —

Un decreto 16 marzo 1853 istituì presso il Ministero delle finanze la direzione della contabilità pubblica che rimpiazzò quella della Contabilità generale. Presso codesta Direzione si epilogano di mese in mese le scritture dei ministeri e dei contabili, cioè degli ordinatori e degli agenti che rispondono del danaro pubblico. Queste scritture pongono in evidenza i debiti e i crediti accertati e il movimento dei fondi e servono per la compilazione del Conto annuale dell'Amministrazione delle finanze.

La legge 16 settembre 1871 introdusse negli ordinamenti contabili le modificazioni essenziali richieste dal mutato reggimento politico e ora una Commissione sta studiando quali novelle riforme sieno espedienti.

La consistenza dei beni stabili e mobili e i movimenti delle materie non appariscono nelle scritture epilogate presso la Direzione generale della Contabilità pubblica se non in quanto determinano una entrata od una uscita di danaro. Tuttavolta essi beni o materie sono affidati a consegnatari responsabili innanzi alla Corte dei Conti della loro gestione (1): costoro devono tenere esatte registrature dei fatti che si riferiscono ai beni di cui rispondono. Donde una Contabilità delle materie (Comptabilité des matières) che sussiste accanto a quella del danaro (Comptabilité des deniers publics ou pécuniaire) ma che non si riannoda con essa in alcun punto, in un sol corpo armonico di scritture, e che non è soggetta al controllo parlamentare. La Contabilità delle materie per l'esercito e per la marina fu regolata dalle leggi 24 Aprile 1833, art. 10; la legge 6 giugno 1843 ordinò la contabilità delle materie in tutti i Ministeri e fu appli-

(1) art 13 - Legge 6 giugno 1843

cata a cominciare dal 1845 (1).

Capitolo 3°.

Le vecchie Repubbliche italiane.

Art.° 5°.

Venezia.

§ 1°

Costituzione veneziana.

Venezia è stata, come in ogni altra cosa, originale nei suoi organismi finanziari. E l'originalità fu più maggiore dopo che la forma del reggimento pubblico vi divenne spiccatamente aristocratica. Nessuno che non già dell'aristocrazia può esercitare potere veruno nella Repubblica, e d'altra parte il nobile eletto alle magistrature non può e non deve attendere alle minute briglie giornaliere che porta l'assidua cura dei pubblici negozi, onde il necessario aiuto di agenti subalterni e, come si diceva di bassi ministri stipendiati. Nessun magistrato deve prepotere, e però non accentramento di attribuzioni, non unità di tesoro, non uffizi con numero grande di nobili e di ministri. Quando col crescere dello Stato e quindi del lavoro nei vecchi magistrati, i nobili ed i ministri ad essi deputati non paiono sufficienti, anzichè aumentare e quelli e questi oltre convenevole misura, si fondono le attribuzioni loro e si istituiscono magistrati nuovi: onde l'esistenza di molteplici magi-

(1) D'Audiffret op. cit Vol. 2° pag. 845.

stati con nomi diversi ed aventi obbligazioni simili. Presso che tutti i Magistrati amministrarono danaro ed avevano cassa propria, e però deve a tutti badare che non penetrino entro i confini i forestieri della cattiva Repubblica. Ogni magistrato che abbia parte effettiva nella gestione della pubblica fortuna è vigilato e frenato da altri magistrati, e questi giudicano dei conti e infliggono, per ciascuno senza limite di specie, le pene ai colpevoli. Alle polizie e a questi magistrati sindacatori si affida la tutela della pubblica finanza, di quando in quando si nominano avvocati fiscali e Sindaci inquisitori coll'ufficio di sindacare l'azione di questo o di quel magistrato o di tutti.

Tali furono i punti principalissimi e caratteristici della costituzione Veneziana le cui evoluzioni più degnatate nel riguardo della pubblica economia io mi propongo di studiare. Ed è anche da notare che in nessun altro paese, più che a Venezia le vestigia romane furono lontane nei tempi passati. Di parecchi magistrati che esistevano al principio della Repubblica si ignora l'origine e dei tanti che furono successivamente istituiti, pochi ne sono più venuti successivamente col volger dei secoli notabilmente modificandosi, quelle solamente, come afferma il Sandi, andarono, fino al tempo suo, soppressi. (1)

---

(1) Vettore Sandi — „Principi di Storia Civile della Repubblica di Venezia" Venezia Coleti 1755-1772 = Aggiunta — Lib 3° Capo 2°: I magistrati aboliti sono: Quello sopra gli Uffizi e Provvisioni ai vecchi e muti, gli Ufficiali agli imprestidi, e Capi sestieri.

§ 2°

Consigli e Collegi che ebbero il governo e la direzione suprema delle finanze ne' varî tempi.

Lasciando di dire dei primissimi esempi di Venezia ed eziandio dei Dogi, nei quali gli organismi finanziari, fecondo quanto si può congetturare, poco differivano da quelli dei vicini Stati feudali, osserveremo soltanto che, allorquando si costituì quel primo embrione Consiglio dei XL per l'amministrazione della giustizia ed il governo del comune, in esso deliberavansi le gravezze e le gabelle onde si colpivano gli averi dei cittadini (1). Quando poi si costituì il Consiglio dei 480 e quando più tardi — nel 1297 — ebbe luogo lo stabilimento dell'aristocrazia o, come vuolsi dire, la Serrata del Maggior Consiglio, ivi si deliberarono le tasse, sebbene nel lungo volger dei secoli non mancarono esempi di gravezze votate da altri minori Consigli. E lo stesso Maggior Consiglio erasi in origine riserbata la facoltà di deliberare le spese, sebbene volesse con speciali delegazioni deferire prima d'ogni altro al Consiglio dei Pregadi che fu poi il Senato. « Rogatorum Consilium pecuniarii Dominii expendere non possit nisi per Majus Consilium specifice ei commissum fuerit » così una legge del secolo XIV registrata nel Capitolare degli Avogadori al foglio primo (2). Tardi con decreto del 1616 fu commesso ai Pregadi il provvedimento dell'oro e dell'argento, cioè a dire della moneta (3), con altro decreto del 1427 essi ebbero definitivamente la direzione del danaro pubblico, attribuzione di

---

(1) Sandi — Op. cit. Lib. 4° c. 4°, art 4
(2) id — " " " 6° " 1° " 3
(3) Lib B citato dal Sandi lib 6° c. 1, art 3.

capitale importanza (1). Nella seconda metà del secolo XV che segna il tempo di maggior splendore del Senato, esso ha dal Maggior Consiglio per delegazione permanente facoltà di deliberare su ogni cosa che riguardi l'economia pubblica, ed è notevole la legge del 1467 in cui accennandosi ai vari Magistrati che maneggiano maggior somma di pubblico danaro, la cui opera deve esser esaminata, e all'impossibilità che simile esame si faccia dal Maggior Consiglio, in le molte occupazioni sue, si dà a quello dei Pregadi « la podestà d'intorno a tali materie di provvedere e deliberare » e si vuole che « sia il tutto valido come se dal Maggior Consiglio fosse fatto » (2). Ma proibita la soprintendenza alla Zecca era passata dal Consiglio dei XL a quello dei X, questo, dopo il secolo XV, a poco a poco, s'arrogò anche la provvisione e la disposizione del pubblico soldo, sotto speciosi pretesti che codesti fossero negozi che richiedono cautele maggiori e il maggior segreto e conveva tali attribuzioni sino a una riforma nel 1582. Nell'adunanza è da ritardare che non appiani sempre distinzione spiccata di attribuzioni intorno a così fatta materia tra esso Consiglio dei X e i Pregadi. Non senza viva opposizione si tolse ai X dapprima con legge 21 Xmbre 1582, la disposizione del pubblico soldo ritornandola al Senato ed occorsero sei prove prima di ottenere il 3 Maggio 1583 nel Maggior Consiglio una votazione valida che demandasse allo stesso Senato la provisione del danaro ed il governo della Zecca (3).

La direzione suprema della pubblica finanza, come di tutto ciò che aveva attinenza al governo dello Sta-

---

(1) Lib B p. 11 citato nel Sandi lib 6° c. 1, a. 3

(2) Sandi – op. cit – lib 8°, c 4° e alla compilazione delle leggi all'anno 1467.

(3) Libro Frigerius p. 79 e alla compilazione delle leggi Busta 378 p. 912

ad, spettava al consiglio minore ossia alla Signoria, composta dal Doge, dai 6 consiglieri e dai 3 capi dei XL, ed al Collegio dei Savi. Il quale collegio ebbe origine verso il 1340 circa poi, man mano completandosi tanto che dalla fine del secolo XV al cadere della Repubblica si componeva di 16 savi, 6 grandi del Senato, 5 di terra ferma e 5 degli ordini, cioè a dire deputati alla esecuzione degli ordini del Collegio. I Savi uniti alla Signoria formavano il Pien Collegio. I Savi di terra ferma ebbero speciale importanza nell'amministrazione della pubblica cosa: uno fra essi badava alle finanze ed ebbe il titolo di Savio Cassier onde si disse Cassierato il ministero suo. Il Sandi da un decreto del Senato (1), arguisce l'esistenza del Cassierato nel 1473. Nulla di meno, in seguito se ne trovano di certo, o, forse, vennero sospese le speciali attribuzioni di un Cassiere, poichè esse furono, con decreto del Senato del 1526, ristabilite (2). E sospese di nuovo dal 1529 al 1543, essendosi respinta la proposta di passare l'elezione del Savio Cassier dal Senato al Collegio, il Cassierato rivenne vigorosamente mercè di un decreto del 1543, ove è detto che "abbia il Savio Cassier governo e cura della disposizione del danaro publico" (3). La durata in ufficio del Savio Cassier fu, dapprima, di un anno; poi, di 6 mesi; ma il Cassiere caduto di carica continuava nel disbrigo degli affari iniziati da lui, fino a che fossero condotti a termine ecc.

Un'altro Savio dicevasi Savio alle Scritture. Esso presiedeva ai negozi attinenti alla milizia regolare e permanente, a cavallo ed a piedi, e però non

---

(1) Lib. Roan p. 112
(2) Senato terra lib n 16
(3) Lib. Roan anno 1543. - Tolgo queste ultime citazioni dal Sandi op. cit. lib II° c. 7.

pochi storici, ma chiamavansi il Savio Cassier Minister delle finanze, così dicevano questo alla Scrittura Ministero della Guerra della Repubblica. E pur erita negli ultimi tempi, dopo le vicende rigorose il Magistrato dei Deputati ed Aggiunti alla provvisione del denaro del quale dovrò ragionare[1], il Savio alla Scrittura ebbe poca parte nel riguardo finanziario e solamente una parte indiretta nella gestione delle finanze. Ma prima, poichè la maggior parte delle spese direttamente dall'esercito dal Collegio dei Savi eran quelle di guerra, delegavasi particolarmente alcun ufficio di vegliare alla revisione che i Ragionieri del Collegio dovevano fare dei mensuali mandati delle camere alla compilazione delle registrature centrali a loro deputate[1]. A questa specie di delegazione accennano, tra gli altri, i decreti del Senato 26 Maggio 1528, 29 giugno 1537 e 19 dicembre 1551 (1), e ad esso devesi per avventura il nome di Savio alla Scrittura[1].

§ 3°

Magistrati pel Governo e la cura dei beni del pubblico.

Alla cura dei beni e degli interessi del fisco sovrastavano molti magistrati. Ricordo, fra gli altri, i Procuratori di San Marco[1], antichissima e, tra tutti, eminente magistratura preposta al governo dei beni della Chiesa di S. Marco, Basilica ducale, e di quelli lasciati a scopi di beneficenza da privati testatori; i Giudici del Piovego che avevano cura delle vie della città e del dogado; i Provveditori de' Comuni[1], la cui istituzione fu posteriore al 1256 e che ebbero in origine da custodire gli

(1) Leggansi i Decreti alle sopradette date nei Registri Senato-Terra[1].

averi del comune con obbligo di tener casse, scrigni e libri d'entrata e d'uscita (1); i Provveditori ed i Sopraprovveditori alla Zecca ed ai Banchi, nel 1532; i Provveditori sopra li beni comunali e li beni inculti, nel 1574; i Deputati alle miniere, nel 1665; e varie Magistrature minori, tra cui i Massari, d'antichissima origine; i Provveditori sopra ori ed argenti e Provveditori in Zecca, principale fra tutte, fatta per decreto del Consiglio dei X con la Zonta nel 1532, infine, molte magistrature che presiedevano all'amministrazione delle acque, della milizia, della fortezza e dell'arsenale.

§ 4°

Magistrati preposti alla custodia del Tesoro centrale e delle Camerel.

Il pubblico Tesoro era vegliato dai Camerari o Camerlenghi da Comun, della cui istituzione è il tempo ignoto.

La prima legge conosciuta che vi accenni è, secondo il Sandi (2), del 1225, e con essa fu vietato loro di usare a lor profitto degli averi del Comune. Il loro ufficio fu riordinato dal 480 nel 1250 con legge che fissò lor sede in Rialto e volle che tenessero libri d'entrata e d'uscita. Una legge del 1263 deputò ad essi i pagamenti per salari, prestanze pubbliche, doni, provvisioni, ecc., e volle che ogni pagamento si facesse ordinato dal Consiglio minore, da quello dei XL, e dal Maggiore dovesse dalla sola Cassa dei Camerlenghi effettuarsi (3). Con altra legge e

(1) Sandi - op. cit. lib IV c. 4 or 8.
(2) " " " " III. " 3 " 4
(3) Lib. Bifrons - Ovag. p. 57, citato dal Sandi - op. cit. lib 3°. c 3. or 4

data ad essi facoltà di eseguire gli ordini del pagamento come alla lor fede paresse, senza serbare la generale forma dei tempi resi quali primi ordini venivano trattati (1). Con varie leggi dei secoli XIII, XIV, XV si impose ai magistrati tutti di versare il pubblico denaro ai Camerlenghi ogni mese e ogni qualvolta questi lo esigessero (2); il decreto del 1471 volle che i versamenti si facessero ogni sabato. Onde i Camerlenghi ebbero autorità sopra tutti gli uffizi di esazione, e facoltà di imporre pene ai debitori del Comune (3). Con legge del 1395, si vietò loro di disporre del danaro del pubblico oltre la somma di dieci ducati (4).

L'importanza del Magistrato dei Camerlenghi andò crescendo poi per la istituzione del Banco Giro che ebbe molte delle attribuzioni loro; e pur pel fatto che avendo il Consiglio dei X a poco a poco avocato a sè la somma del governo effettivo della cosa pubblica, la principal cassa del fisco divenne quella della Zecca che dipendeva immediatamente da esso Consiglio. Tanto che nel 1543 i X deputarono al governo delle Casse in Zecca uno fra essi col nome di depositario e le attribuzioni per rispetto a cotali casse che prima aveano i Massari. Il depositario ebbe poi — nel 1562 — il mandato di invigilare, in un coi Provveditori in Zecca, sui depositi privati obbligatorii (5). Dei Camerlenghi, uno fu deputato alle Casse di Zecca, gli assegnamenti a simili casse dovevano passar per mani sue ed essi stessi ebbero in Zecca un proprio deposito voglio dire una Cassa per fondine-

(1) Lib. Nepotum p. 20.
(2) Veggansi fra le altre le leggi del 1281, 1381 e 1444
(3) Veggansi le leggi dal 1239 al 1419
(4) Lib. Cleri 82 in Sandi op. cit. lib III c. 3.
(5) Sandi - op. cit - lib XI c. 5 art 1.

cessari alle spese de' conti maneano ad essere più fe-
delmente adempiti e tenuti (1). L'ufficio del Deko-
sitario fu limitato alla vigilanza sopra i depositi pri-
vati quando, essendo già il governo della Zecca trasfe-
rito al Senato, fu istituito da esso nel 1615 il Conser-
vator del deposito a guardia dei depositi pubblici
ossia delle casse dove custodivansi i pubblici danari.

Le Casse a disposizione immediata del Savio di
Cassa, sono quelle del Conservator del deposito; e
sono le casse centrali, in debbono versarsi dai
Magistrati, oltre le somme a quelle espressamente asse-
gnate, anche ogni loro avanzo.

Ebbe non piccola parte al servizio del Tesoro il pub-
blico Banco del giro istituito nel 1619 in sostitu-
zione dei Banchi de scripta, privati ma vigilati
dai Provveditori sopra Banchi e vincolati da ca-
zioni o tieggarie, i quali da parecchi anni an-
davano più fiorendo vitto.

Alla cura delle Casse ed al governo delle Came-
re del Fisco nella città e nei Reggimenti del dominio
si mandava un patrizio o due col titolo di Came-
rari o Camerlenghi. Dagli Statuti del 15 Luglio
1339 di Treviso, venuta poi sotto il dominio di Vene-
zia, appare che l'ufficio di esigere le gabelle, le mul-
te, le entrate tutte e di fare i pagamenti per le pub-
bliche spese era demandato a due Camerari assi-
stiti da due cittadini di quella città, e codesti Ca-
merari dovevano tenere ciascuno effetto registro da do-
ver essere poi esaminato e comprobato ogni mese per
farne rapporto a Venezia, ove dovevano tutti man-
dare alla fine dell'anno (2).

---

(1) Libro Senato Zecca N. 1 decreto della regolazione delle cose del
1.75 da carte 54 a 173

(2) Romanin - Storia di Venezia. Lib. VIII. c. V; cita il lib. Ver.
R. XI. pag. 164.

§ 5°

L'esazione delle imposte. —

Alla riscossione delle tasse o gabelle deputaronsi nel volgere dei tempi una folla di Magistrati. Enumero i più importanti. Viene primo fra tutti il Magistrato sovra li sali di cui si ignora la origine. Secondo il Sandi, il primo documento che vi accenni è del 1243 (1), ma dal codice citato dal Romanin (2) appare che esso Magistrato esisteva prima del 1187. Presiedette fino al cadere della Repubblica alle Saline pubbliche, a tutto ciò che aveva attinenza alla gabella del Sale e alla vendita di tale prodotto negli Stati limitrofi. Ignota è anche l'origine dell'Ufficio della Messetteria. Dissero gli antichi veneziani Messetti o Missetti i sensali o mediatori, onde il nome di Messetteria all'ufficio che presiedeva al dazio imposto ab antico sulle compere e vendite di merci. Più tardi la tassa si estese alla compravendita di navi e di immobili e a cominciare dal 1560 la Messetteria ebbe la sola esazione del 2% nei contratti di vendita di immobili (3).

Nel 1171, essendo Doge Vital Michiel 2°, per sopperire alle grandi spese richieste dalla guerra contro l'Impero d'Oriente, fu deliberato un prestito del 1% della sostanza netta di ogni cittadino riconosciuta da tre indiziatori: le somme prestate producevano il 4% ed erano guarentite su tutte le rendite del Comune. Sorsero così le Camere degli imprestidi, ma per ogni Sestiere, e ad esse presiedettero gli Ufficiali agli imprestidi. Molti prestiti si decretarono poi tra i quali uno nel 1185 guarentito sulle rendite del Sale, delle Zecca, della Contea d'Ossero, al quale accenna il Codice precitato, notabile anche per ciò che ricorda il giuramento al quale erano tenuti i Magistrati al Sale ed alle Zecca di non volgere ad altro uso quelle rendite (4). Gli Ufficiali agli

---

(1) Sandi op. cit. lib IV c. 4 ar. XIII

(2) Romanin – op. cit. lib V c. 5 Cita il Codice LXXI Carte XVI Cartine alle Mariane

(3) Sandi op. cit. lib IV c. 4 ar. XII

(4) Codice LXXI citato al (2).

Imprestidi fono coppreſſi al cadere del ſecolo XVI (1)

Alle riscossioni dei Dazi per l'entrata ed il consumo degli Oltremarini, Japoni, e delle grascie fi deputarono nel 1269 quattro Vidomini, che costituirono l'ufficio della Terraria, detta poi vecchia quando in ſucceſſo di tempo ſi elessero altri quattro e quindi sei Vidomini per la esazione di simili dazi dalla parte del mare, e che formarono la Terraria nova. Si dicevano nell'antico idioma veneziano Terrieri i venditori delle grascie, donde il nome sopradetto di Terraria all'ufficio dei dazi di simili prodotti (2). Nel 1531 per decreto del Senato sorge il Magistrato dei due provveditori agli olii ed alle terraie, i quali nel 1507 divengono tre. Essi ebbero parte degli incarichi delle Terraie e la soprintendenza sopra i Vidomini ad esse elettif (3).

Un decreto del 1286 parla già degli Ufficiali alla tavola d' (uscita), detti più tardi Vidomini all'uscita deputati all'esazione dei dazi d'uscita f. Gli Ufficiali alle tre tavole d'introito, chiamati nel 1400 Vidomini alla entrata incominciano nel 1287: esigevano i dazi sulle drapperie e sul ferro (4). I Vidomini da mar, che si fanno risalire al 1295, e ai quali nel 1409 si sostituì la Dogana da mar, ebbero la riscossione di quei dazi dalla parte del mare. Sopra gli uffici di riscossione dei dazi e per scoprire e punire le frodi ed i contrabbandi f. posero nel 1590 i Provveditori sopra dazi.

Alle tavole d'entrada per la determinazione dei dazi e a tutti i magistrati riguardanti le merci ed i commerci presiedettero a cominciare dal 1506 i Cinque Savi alla Mercanzia, magistratura di grande momento istituita a cominciare da codesto anno con attribuzioni vaste e che divennero in

---

(1) Sandi op. cit. Lib XI c. 6 an. 1.
(2) " " " IV " 1 " 4
(3) " " " IX " 4 " 12
(4) " " " IV " 2 " 4

processo di tempo vastissimo (1).

Il Sandi non giudica che la decima, ossia l'imposta diretta, risalga al di là del 1463. Allora con decreto 25 giugno, durando la guerra coi Turchi, « si impose la gravezza su tutti li affitti delle case, molini e beni con qualunque nome si chiamino ».

Un altro decreto dello stesso anno sottopone alla decima i più delle Camere d'Imprestidi, i noli dei navigli, i salari e le rendite tutte dei cittadini.

Nel 1665 si deliberò il Campatico, taxa reale « sovra ogni terra che rende frutto appartenente a qualsiasi suddito dello Stato di Venezia ».

Presiedeva alla tassazione della decima ed alla formazione dei Catasti una magistratura di nove Savi, che divennero dieci nel 1477, e si dissero i dieci savi sopra la decima in Rialto (2).

Però la esazione effettiva si faceva dal Magistrato degli ufficiali delle entrade pubbliche istituito già nel 1433. Il quale magistrato definiva poi la riscossione dei vecchi debiti per decime e taxe cadute all'Ufficio delle Cazude, che si procedeva colla forza e colla vendita dei beni del debitore. Il primo decreto del suo capitolare risale al 1474, quindi tale ufficio è anteriore a quest'anno (3).

Questi sono i principali magistrati alle esazioni, ma non tutti. Io non ho ricordato nè gli Ufficiali al dazio del vin per la riscossione di tale gabella, nè i Visdomini al Fondaco dei Tedeschi a Rialto, delegati a presiedere in all'entrata ed all'uscita delle merci ed a riscuotere i dazi, nè gli Ufficiali del frumento, magistrato antichissimo istituito dal Consiglio dei 480, che, sotto la Presidenza ed il Sindacato del Collegio Biave, sotto l'anno 1349, e dai Provveditori alle Biave elett. a cominciare del 1365, intendeva

---

(1) Sandi op. cit. lib IX c. 2 ar. 3.

(2) » » » 8 » 1

(3) » » VIII » » 3 — La vecchia voce veneziana Cazude sona come l'italiano feadute o cadute

importazione ed alla vendita delle biade necessarie alla città. È debito ricordare che riscuotevano anche danaro dovuto per concessione di privilegi, per vendite di uffici, per diritti fissati, per multe e gabelle speciali molti magistrati deputati particolarmente all'amministrazione dei beni del pubblico o a quella della giustizia o della polizia, o al Commercio o alle cose di guerra, e parecchi sfuggirono dai magistrati sindacatori dei quali mi propongo di ragionare.

Il metodo più usitato per la riscossione delle imposte dirette e dei dazi specialmente nelle città e nei contadi del dominio fu, a cominciare dai tempi più antichi, l'appalto: ogni impresa chiamavasi *partito*, così si avevano i *partiti del sal del tabacco, della macina* ecc.

Dapprima in ciascheduno luogo si affittava separatamente ciascuna forma di dazi e gli appalti si deliberavano dalle singole camerel. Ma, a partire dal 1750, si cambiò sistema. Invece di procedere come per lo innanzi ad appalti speciali, dazio per dazio, luogo per luogo, si unirono nella terraferma gli appalti per provincie in grossi lotti per tutti i dazi e la deliberazione dell'appalto si fece non più dalle Camere predette, ma dal Collegio dei Savi in Venezia (1)

---

§ 6°

Magistrati sindacatori.

Ricordo di aver già detto dell'autorità antica dei Camerlenghi sopra i più vecchi uffici di ragione. Essi Camerlenghi in origine verificavano i conti del Doge e del suo Consiglio minore e fino dal 1270 (2) era stato ordinato che si tenesse in Palazzo Ducale un quaderno delle entrate dei Camerlenghi e degli ordi-

---

(1) Libro Bifrons p. 10 — Vedi Sandi op. cit. lib 3° c 3

(2) " Neptunius p. 22 — " " " " "

dini di pagamento su essi tratti, anzi nei tempi delle revisioni si potevano le scritture di questi con quelle di così fatto quaderno confrontare. Altra legge del 1320 vuole che i Camerlenghi rendano ragione ogni mese; in fine il decreto del 1471 già citato assoggetta codesta magistratura al Collegio dei Savi. Ma da tempo immemorabile erano date agli Avogadori la tutela del fisco. Essi giuravano ab antico di «procurare di riavere tutti i denari del Comune ..... mobili ed immobili detenuti da ognuno dentro e fuori di Venezia» ed avevano diritto di chiamare il detentore e di costringere al pagamento i debitori pubblici.

Una legge del 1261 volle che tutti gli ufficiali dovessero sottoporre i loro quaderni agli Avogadori (1). Nell'anno 1280, per decreto 6 di giugno del Maggior Consiglio si elessero tre nobili ai quali «inquisissero e sappiano tutte le rendite e spese del Comune con diritto e dovere di intromettersi a tutti li Consigli che si adunassero per spendere, dare o donare in alcun modo averi del Comune». Fu commesso ai Consiglieri del Doge di registrare nei loro Capitolari non potersi adunare verun Consiglio senza avvertire costoro ad attenderlo. Essi doveano inquisire agli Uffizi e riferire per iscritto alla Signoria intorno alle misure che giudicavano espedienti al miglior governo degli averi del Comune. Ebbero l'incarico di presiedere all'appalto dei Dogi e giurisdizione sopra le controversie tra gli appaltatori.

Così furono le origini e tali le prime attribuzioni degli Avogadori de intus o Cattaveri (cavatte o trova averi). Il Maggior Consiglio con decreto del gennaio anno 1281 rendè il magistrato permanente; con altro decreto del 1355 dichiarò ipotecarie le sue adunanze a cui non intervenisse uno dei Cattaveri, come Avogadori interni vegliando all'utile del fisco (2). Ma progredendo di tempo questa magistratura singolare perdette alcuna delle sue originarie attribuzioni e ne ebbe altre.

---

(1) Lib Bifrons p. 42 Vedi Sandi lib. IV c. 1. an. 2

(2) Sandi — op. cit. lib IV c 4 an 16.

Negli ultimi secoli della Repubblica anca giurisdizione sui piloti veneti, sugli ebrei, ed amministrava i beni lasciati da defunti senza eredi e appartenenti al fisco.

Importanza speciale nei riguardi del riscontro contabile ebbe il Magistrato degli Ufficiali alle Ragion (Ragioni). Marin Sanudo lo dice istituito in modo provvisorio nel 1554 per la revisione delle spese fatte durante la guerra con Genova, ma il più antico documento registrato nel Capitolare di essi Ufficiali da cui emergono negli archivi di Stato segna la origine loro nell'anno 1368 (1). Si vuole in tal anno in Pregadi che da parte da fossero eletti quattro nobiluomini per la revisione dei conti che erano tenuti a produrre i rettori dei dipartimenti di Treviso, Mestre, Castelfranco, Asolo ed aggregati allo Stato Veneto. Essi doveano rivedere il denaro da quelle Camere per versarlo ai Camerlenghi del Comun affinchè esso fosse impiegato in opere pubbliche nella terra di Mestre. Con decreto dell'anno 1375 fu ordinato a tutti i Rettori veneziani di rendere loro conti, ritornando dai Reggimenti, al Magistrato delle Ragioni: obbligo codesto che fu esteso l'anno dopo a tutti gli Ufficiali ed a tutti gli ambasciatori. Nell'anno 1381 il magistrato ebbe la vigilanza sul gualche dazio e l'affitto delle pubbliche pesche. Quattr'anni dopo ebbe il diritto di esazione verso tutti i debitori del principato e nell'anno 1389 per decreto del Maggior Consiglio la revisione dei conti di tutti i Rettori e di parecchi Magistrati urbani, ad esempio del Provveggo, dell'Extraordinario, delle Camere d'imprestidi, dei Massari, delle Cazude, ecc. — Con altra Legge dello stesso anno fu assoggettarono ad esso per la revisione dei Conti i Rettori del Levante e dell'Istria. Ed essendo tante la delle Ragioni di affari commessi a tale magistrato che non bastando più di quattro ufficiali deputativi, il Maggior Consiglio nel 1296 li creò a sei, ma volle che si separasse in due uffizi con tre

(1) Capitolare più antico delle Ragion vecchie — archivio di Stato p. 1

ciascuno, ufficiali e con attribuzioni e residenze separate. Costituirono le Ragion vecchie e le Ragion nove. Nel 1433 codesti magistrati ebbero dal Maggior Consiglio delegazione di provedere e vegliare alle spese per doni a principi stranieri (1). Qui comincia la trasformazione loro perdè in progresso di tempo la maggior parte delle attribuzioni riguardanti resa ed esame dei conti passano ad altri magistrati nuovamente eletti, ed essi ebbero la amministrazione dei beni demaniali, quella delle derrate, la difesa dei guadagni dei dazi ai partecipanti, il giudizio degli appaltatori pubblici che non pagassero ed infine l'ufficio di provedere quanto occorreva per le pubbliche feste ed i pubblici pranzi, per doni ai principi stranieri, per la preparazione delle stelle che si distribuivano ogni anno ai Nobili del Maggior Consiglio.

Con decreto del Senato approvato dal Maggior Consiglio si istituì nell'anno 1433 il Magistrato dei Tre governatori delle entrate pubbliche « acciò si sia di giornalmente già sollecitato sopra li dazi e le pubbliche entrade »(2). Essi ebbero ingresso in Senato con facoltà di proporre parti circa intorno alle entrate, come intorno alla diminuzione delle spese. Dovevano formare separatamente i loro capitolari a tutti gli uffici di esazione e rivedere i loro registri ogni settimana, facendo rimettere ai Camerlenghi il pubblico danaro. Ad essi dovevano rendere ragione ciascuno dei Rettori tutti delle terraferma. Delle prede che si facessero dovevano render conto agli Avogadori di Comun, ma nel 1437 ebbero più di piena sopra gli ufficiali di esazione ed i ministri loro. Decretata la decima, ne venne ad essi deputata la esazione ed allora cominciò la trasformazione del magistrato che divenne principalmente ufficio di riscossione. Nel 1474 il numero dei governatori delle entrate venne a quattro, e nel 1480 si elesse per essi un nobile col nome di esattore.

---

(1) Veggasi, circa i Capitolari di detti Magistrati, il Sandi, op. cit. lib V c. 7. cap 2
(2) Sandi, op. cit. — lib VI c. 1 cap 10.

Nulla di meno, non ostante la elezione dei governatori, le Ragion nove furono l'ufficio di vigilare sulle Camere di terraferma, ufficio al 1449, quando non bastando essi al molto lavoro, il Senato ed il Maggior Consiglio vollero che fossero tre Provveditori sopra le Camere acciò e facessero tenere in regolato ordine le ragioni delle entrate pubbliche colle città e dominii di terraferma (1). » Si impose ai Rettori di inviare a quel magistrato i nomi dei debitori delle loro camere. Uno almeno dei Provveditori doveva ispezionare ciascuna delle Camere e ispezionare i registri coi Camerlenghi. Ebbero facoltà di giudicare ed imporre pene e le appellazioni contro il giudizio loro non potevano farsi che al Pien Collegio. Le attribuzioni di questa importante magistratura non mutarono di molto nei secoli successivi.

Sopra i governatori delle entrate divenuto ufficio di esazione e coll'incarico di rivedere i libri, il Maggior Consiglio nel 1474 istituì, al solito in via provvisoria e di prova, il magistrato dei Tre Savi sopra li Conti, che poi rese permanente. Nel 1474 e 1481 ebbe l'esame dei conti dell'armamento di ogni naviglio pubblico. Gli fu dato nel 1490 autorità giudiziale. Gli fu commesso poi di rivedere di tempo in tempo i conti di ciascun ufficio con autorità degli Avogadori da camino (2).

Nel 1481 il Maggior Consiglio elesse tre Provveditori sopra le ragioni degli Uffizii, che furono poi detti Savi sopra gli Uffizii. Ebbero l'incarico di rivedere le ragioni degli Uffizii alle Biade, al Sale, all'Arsenale, alle Cazude, con facoltà giudiziali. Da un decreto del 1489 appare che principale fra le loro attribuzioni è questa di vegliare all'osservanza di quelle leggi che obbligano gli ufficii di esazione a pareggiare le Camere. In quell'anno fu assoggettata ad essi la Camera dei

---

(1) Sandi op. cit. Lib VIII c. 8 n 6
(2) » » » VIII c. 8 » 3.

Camerlenghi. Un decreto del Consiglio dei X e pur fondo reg. nel 1491 obbliga tutti i magistrati aventi casse a mandare ad essi ciascun mese i conti di cassa saldati. Ebbe poi l'esame dei conti del Regno di Cipro e negli anni 1501 e 1508 quello dei conti dei Governatori delle entrate, degli Uffici delle Rason vecchie e nove dell'oro e dell'argento in genere (1). Ma poi col sorgere di altre finite varie attribuzioni andarono man mano crescendo finchè nel 1741 il Magistrato è per ragione di economia abolito ed i pochi incarichi rimasti gli furono concentrati nelle Rason nove (2)

Secondo il compito suo modo di esprimersi, il Senato nel 1574 elegge due Senatori col mandato di far saldare i conti ai magistrati subalterni e regolare le partite, ma ben presto gli fu data autorità di venire in qualunque luogo fosse dato ordini necessari per stabilire ferme regole di scrittura. Nel 1575 fu aggiunto un senatore ed il magistrato fu detto dei Revisori e Regolatori delle Scritture. Negli anni 1577-78 e 79, per decreti del Consiglio dei X i revisori furono uniformi in conferenza coi Provveditori in Zecca e proposero la generale regolazione delle Casse che i X approvarono il 28 Marzo 1579. (3) Dopo il 1581 la magistratura è fatta ordinaria. Nel 1599 la autorità giudiziaria nelle discrepanze tra Scontri, quaderni ecc, ed altri uffizi. Le sopradette attribuzioni dei Revisori e Regolatori delle Scritture furono confermate nel XVIII° secolo dal Senato e dallo stesso Consiglio Maggiore. I Cassieri alla fabbrica di corte debbono essi far rivedere i loro conti; i Camerlenghi dei Reggimenti ad essi portare i registri loro (anni 1624-26). Da tutte le Casse debbono ad essi mandarsi di mese in mese i giornali delle riscossioni ed i giornali dei pagamenti (anno 1629).

---

(1) Sandi — op. cit. lib VIII° c. 8 ar. 3
(2) " " " aggiunte lib III c. 2
(3) Senato Zecca Reg. 4 c. 15 e seg.

Nel 1576, dopo una terribile pestilenza che aveva afflitto la Città e lo Stato, furono prestabilite economie negli stipendi di minis-tri palatiali, e nelle minute spese e fu eletsero per decreto del Pregadi, confermato dal Maggior Consiglio i Provveditori e i Revisori sopra la Scansazione e regolazione delle spese superflue, affinchè esaminate le scritture dei vari magi-strati proponessero le economie effettive. Ripetutasi ad intervalli l'elezione di simili Provveditori e revisori, il magistrato cessò divenire verso la metà del secolo XVII permanente (1). Non appena la provvisione e la dispensione del danaro pubblico ritornò fra le attribuzioni del Senato, esso elesse tre Revisori e regolatori delle entrate pubbliche, affinchè coi Provveditori in Zecca, studino e propongano una correzio-ne alla regolazione generale delle Casse già emanata nel 1579 dal Consiglio dei X. (2).

Venuta il 16 agosto 1587 (3) la nuova regolazione, i Revi-sori continuano ad essere eletti in via di esperimento per le successive correzioni da farsi, finchè nel 1592, il Maggior Consiglio dichiarò la Magistratura permanente. Nel 1603, ha di nuovo il mandato di rivedere in unione coi Provveditori in Zecca i conti della Zecca, degli Uffici urbani e delle Ca-mere del Dominio e proporne opportuni provvedimenti. Un decreto del Senato del 1607 tolse dalle attribuzioni dei Revisori e regolatori delle Scritture per affidarle a quelli delle entrate pubbliche la revisione dei conti delle Camere di terraferma, lasciando a quelli la giurisdizione sopra le Camere d'oltre mare.

Il Senato — nel 1606 — deputa due, tratti a sorte, a presie-dere alla follecita riscossione del danaro pubblico dai debi-tori verso il fisco; nel 1608 ne eleggono tre e finalmente nel 1612 fu dato a tal magistrato ormai permanente

---

(1) Sandi — op. cit. lib X c. 3 cr 12
(2) Senato Zecca — filza 1 decreto 15 giugno
(3) » » » c. 44 e segg.

il nome di Presidenti sopra l'esazione del danaro pubblico e sopra le vendite, autorità per l'esazione sopradetta per tutti i nobili eletti a cariche nella Città o nel dominio e sopra tutti i ministri stipendiati; nello stesso tempo lo si delega a presiedere alle vendite degli uffizi di quei ministri. Nel 1615 si dichiarano ineleggibili alle cariche dei magistrati e dei reggimenti quei patrizi che non potessero produrre la dichiarazione dei Presidenti di non essere debitori verso lo stato. (1). Già con altre ripetute deliberazioni erasi tolto ai nobili debitori per tasse ed altro verso il fisco il diritto di aspirare ai pubblici uffizi e di andare a capitelli, cioè a dire a prender parte alle votazioni nei Consigli.

Durando la guerra di Candia e richiedendo esse spese grandi, il Senato, nel 2 agosto 1658 (2) elegge nel corpo suo per un anno tre deputati alla provvisione del danaro per la guerra col mandato di esaminare le entrate e le spese dei vari magistrati, di studiare le possibili economie, e le possibili fonti di nuove entrate e proporre al Collegio dei Savi le misure da prendersi. Il magistrato, eletto di per un anno, viene poi di anno in anno prorogato, e fu tanto la parte che in quei tempi calamitosi per lo Stato seppe prendere nel governo delle finanze che, non bastando già nel 1664 tre deputati al cresciuto lavoro, fu deliberato il 29 Novembre di eleggere quattro aggiunti. (3) Più tardi, soppressi gli aggiunti e poi rieletti nel numero di due, il magistrato divenne permanente. Alle sue adunanze era sempre ammesso il Savio Cassier, del quale anzi esso magistrato fece di sè il Consiglio. Per esso in breve si raccolse la somma del governo delle finanze. La regolazione delle Casse, per cui erano stati eletti prima i Regolatori e Revisori della Scrittura, poi quelli delle entrate pubbliche passarono poi le sue attribuzioni. Esso compilava i Bilanci e gli Stati delle

(1) Sandi op. cit. lib XI c. 6 ar. 6
(2) Archivio di Stato - Rep. e reg. alla prov. del danaro. Registri de creti anno 1658
(3) Registri decreti già cit. alla data sopradetta.

entrate e delle spese allorchè dal Senato si reputava espediente la=
rite compilazioni, e quando si volle scritture e conti generali
delle pubbliche finanze se ne affidò l'incarico ai deputati
ed aggiunti alla provvisione del danaro. Essi studiano le ri=
forme delle imposte, dei dazi e delle gabelle; essi propongono
provvedimenti straordinari da deliberare per soddisfare a straor=
dinari bisogni del pubblico tesoro: essi informano ogni misura
finanziaria da prendersi. I ricchi archivi di questo magi=
strato, inappuntabilmente ordinati e che ancor si conservano
interi sono la fonte più copiosa delle notizie attinenti alla
finanza della Repubblica negli ultimi centocinquant'anni
di sua vita.

Qui finirebbe l'enumerazione dei magistrati finanziari
sorti nel corso dei secoli, se non si facesse parola degli
Inquisitori dei debiti pubblici quando si dichiarò il
fondo dei debiti antecedenti alla decima del 1740 e quelli pro=
seguenti si divisero in classi in ogni misura perchè più fa=
cilmente e minor aggravio dei debitori potessero essere estinti
e se non importasse annoverare agli Inquisitori alle appun=
tature cioè a dire un magistrato avente per ufficio di
vigilare l'opera dei ragionieri incaricati di portare in
tempi determinati in tutti gli uffici per rivedere le scrit=
ture onde procedere alle loro appuntature (punteture).

Ma oltre ai Magistrati sindacatori permanenti si
eleggevano di quando in quando inquisitori straordinari
deputati ad indagare se le leggi erano in Venezia e nel
Dominio, da tutti gli uffici, da tutte le cariche e da tut=
ti i ministri osservati. Ricordo i Sindaci inquisitori
che a non lunghi intervalli si mandavano nei Reggimenti
onde quivi investigassero l'opera dei Rettori, dei Luogo=
tenenti e dei ministri subalterni, raccogliessero i lagni dei
cittadini e provocassero la punizione dei trasgressori della
legge. Ricordo ancora gli Avvocati fiscali che si eleggevano
a pochi brevi periodi affinchè coll'autorità di Avvocatori
procedessero alla revisione di tutte le Casse e di tutti i registri ed

esse attinenti». Nel 1596 con decreto 20 gennaio fu deliberato dal Senato l'elezione a tale ufficio di 3 nobili, notandosi che erano passati 9 anni dopo che erano stati eletti l'ultima volta gli avvocati fiscali. Si vuole che ufficio nè cavi due anni e che per ogni ufficio debbano rivedere e non solamente l'amministrazione, ma tutte le cose dipendenti dalli detti officij». E conchiudesi il decreto col ricordare che per esso fatta elettione non si abbia a divagar punto, anzi sia riserbata in tutto l'autorità degli avogadori de Comun et de gli altri officii che avessero simili incarichi.» (1)

---

§ 7°

Ragionieri - Scontri - Apponta dori.

Il contratto dei magistrati sindacatori e degli Inquisitori ad avvocati fiscali straordinari che protrattosi sino verso il 1580 era rappresentato da un insieme tutto contabile che si attenne con un rigoroso ordinamento delle casse, delle scritture dei ministri stipendiati che ne erano depositarii.

Già fin da tempo immemorabile negli uffici di cassa tenevasi un doppio ordine di scritture, di giornali specialmente, reciprocamente riscontrantisi, uno da colui che teneva gli effettivi incassi e pagamenti ed uno altro da un Ragioniere, posto gli accanto al solo fine di vigilarne l'opera e di impedire, potendo, o, altrimenti, rivelare ogni atto contrario alle Leggi o agli speciali capitolari del Magistrato. Quest'ultimo Ragioniere venia detto Scontro, ed il giornale compilato da lui Giornale-Scontro. Potrei citare molte scritture dei Magistrati e decreti di consigli che impongono e ricordano un tale duplice ordine di registrature, ma dovendo esser breve accennerò ad un solo decreto, in cui fin dal giugno 16° si afferma costante nei pubblici uffici codesta tenitura pratica.

Fu un decreto adunque del 4 aprile 1596, riguardante il Banco de Scripta; il Senato, considerando ..... e la molta

---

(1) Senato terra - Reg 66 - c. 164. Il decreto è del 20 gennaio 1596 M. V.

soddisfazione che si fermassero con quiete d'animo di quanti commerciano in questa città tenendo il suo danaro al Banco quando in conformità di quanto si osserva nel maneggio del danaro pubblico fu instituito un giornal per fontego del giornal corrente da essere di tempo in tempo con i Bilanzi riposto nell'ufficio di Sopra i Banchi », debbera de esso giornal - Scontro si debba nel Banco compilarsi (1).

L'ufficio dello Scontro, come si vede, era delicatissimo: richiedeva rettitudine a tutta prova e capacità non comuni. Gli Scontri non potevano essere soggetti a caso, dovevano essere registrati mentalmente di piena fiducia. Però con legge del Maggior Consiglio del 1522 e con decreto del Senato del 1723, gli uffici degli Scontri furono fra quelli da non concedersi in seguito a vendibili. Lo stesso decreto volle che la elezione si facesse dal Consiglio dei XL al criminal « previi sempre gli proclami d'invito per la giusta delle migliore », che essa fosse rinnovata di quattro in quattro anni « con continuazione di tempo uguale per la carica stessa che esercitavano, non già per altre ». Dalla continuazione, cioè a dire del diritto di rimanervi in una data carica altri quattro anni e di ritornarvi prima che ne fossero decorsi altri quattro, erano esenti gli Scontri di alcune casse in genere (2).

A giudicare dall'opera dei contadori, cioè di coloro che avevano il materiale maneggio delle casse, dei Giornalisti deputati alla compilazione dei giornali, dei Quaderneri delegati a quella dei quaderni e Mastri, degli Scontri, cioè a dire rivedere le scritture tutte depuntavansi i Revisori od Appuntadori, ai quali ho già dovuto accennare. Nel 1743 in Venezia gli appuntadori erano otto ed un decreto del Senato reso il 9 Maggio approva le terminazioni dei Regolatori o Revisori della scrittura circa il riparto fra essi delle casse dei Magistrati (3)

---

(1) Senato terra - Reg. 66 car. 13 - Decreto 4 Aprile 1596
(2) Sandi op. cit - Aggiunte lib 1. c. 7 pag 158-159
(3) Arch. Dep. ed agg. alle Pros. del Sen. Registri decreti 1743 car 39

Già con decreto 16 aprile 1739 il Senato avea deliberato che i Revisori o Regolatori della Scrittura prescrivessero ai « ministri apposita dovi di dover ogni 4 mesi immancabilmente attestare nel libro bollato a tale effetto istituito dai deputati ed aggiunti alla provvisione del danaro di aver dato incanto ai mensuali prodotti dai ministri per render pieno il fondamento delle partite tutte (1).

Che Portadori, Giornalisti, Quadernieri, Scontri, Appuntadori, ai ministri insomma che attendevano al servizio di Cassa o alla compilazione delle scritture, erano comminate gravi pene pecuniarie e personali tanto per le irregolarità, frodi o malversazioni che fossero per commettere, quanto per quelle che, avendo mandato d'impedire o di denunciare, tacessero, per incuria, debolezza o ignoranza che si perpetrassero o rimanessero occulte. E pei ministri infedeli, predatori o ladri del pubblico danaro pareva inadeguata la pena dell'esiglio e della prigionia, si condannavano a infamia perenne, sospendo in pietra i loro nomi, il delitto e la pena inflitta. Anche oggi si possono leggere all'Arsenale, e nei portici del Palazzo ducale tapidi che ricordano ai nipoti e ricorderanno per secoli la nera opera di mal fidi agenti del fisco.

E perchè finiti delicati uffici di ministri addetti alle registrature non potessero in progresso di tempo essere affidati a persone inesperte, inabili ad indegne, come si era già ravvolti per gl'impieghi di cancelleria, così con decreto dei X e zonta, del 31 dicembre 1581, si istituì il Collegio dei Ragionati, per quelli di Ragioneria (2). Chi vorrà entrare in esso collegio, debba essere, dice il decreto, diligentemente esaminato dalli Avogadori nostri ducali alla presenza dei Regolatori della Scrittura, de ne ne saranno (3), et delli 5 savi alla Mercanzia..... et fatte la prove del saper di cinque in materia di tener bene scritture, quei che dalli predetti magistrati assi-

---

(1) Arch. Dep. ed agg. alla Prov. del Ben. — Registro Decreti 1739 c. 328.t

(2) Dieci — Comune — Reg. 36, c. 37.t Queste ed altre prove riguardanti il Collegio dei Ragionati è stata pubblicata da V. Cumpi nel suo libro: Il Ragioniere. Roma 1879.

(3) Il Magistrato era annor provvisorio.

[illegible] di cognitori giurano a bossoli di ballotte con li tre quarti approbati esser buoni s'intendono del detto Collegio » . . . . Quando poi occorrerà far elezione di fanti, quadernieri, appuntatori di ragionati con di Cecca come di ogni altro ufficio di questa sorte non possono essere provati né ammessi se non coloro che giurano del numero del detto Collegio! . . . . . » Il Senato, quando riebbe il governo dell'economia pubblica prese diverse deliberazioni rispetto al Collegio dei Ragionati che entra interamente nelle attribuzioni sue senza contrasto dei X, a cominciare dal 1596 (1). Il Collegio continuò sotto la vigilanza dei Cinque Savi alla mercanzia e dei Revisori e regolatori della Scrittura: la sua costituzione non mutò radicalmente, ma l'ammissione è resa più ardua. Non possono accedervi se non i cittadini originari, i sudditi veneti dimoranti coi lor padri da dieci anni almeno nella città, i forestieri che vi dimorano stabilmente da quindici anni. Non debbono, né essi né i lor padri, aver esercitato arti meccaniche. Richiedesi per l'ammissione sei anni di pratica presso pubblici Ragionieri; l'età di 24 anni, il voto favorevole di due terzi almeno del collegio deputato a riconoscere i requisiti ed i costumi degli aspiranti e composto di 45 Ragionati, il superare un rigoroso esame innanzi ad un Collegio di 15 Ragionati a ciò eletti, e una seconda prova innanzi i Revisori e Regolatori della Scrittura. Quest'ultimo esame consisteva in un conteggio ed un giro di scrittura sopra un tema estratto a sorte da una serie proposta di Ragionati decani. Questi, se riconoscevano il conteggio e la scrittura fatta a dovere ne davano fede giurata ai Cinque Savi alla mercanzia. Il magistrato dei Cinque Savi procedeva allora alla ballottazione e solamente quando il Candidato riportava i tre quarti dei voti s'intendeva eletto Ragionato. Se il voto era favorevole i Savi rilasciavangli la patente e con essa era formalmente del Collegio. (2)

---

(1) Decreto del Senato 29 Giugno 1596 - Senato Terra - 1596 da Mezzo a giugno c. 139.

(2) Compilazione delle Leggi - Busta 323, c. 12. 13. 14 - Veggansi anche le particolarità e notizie intorno al collegio dei Ragionieri del Sandi op. cit. L. X c. 3 e 9 - Aggiunte L. III c. 4.

§ 8°

Il servizio del Tesoro – Molteplicità delle Casse.

Il Sandi, badando alla legge del 1263 già citata, per cui ogni pagamento deliberato dai Consigli Maggiore e Minore o dei XL fosse eseguito dai Camerlenghi, asserisce che nel secolo XIII il Magistrato dei Camerlenghi era «il solo pagatore del pubblico danaro (1)». Io dubito molto della verità di simile affermazione: a me pare che mente di tesoro Venezia non l'abbia mai avuto. La legge suddetta non si riguarda tutti i pagamenti, ma soltanto quelli che fossero di volta in volta espressamente ordinati dai Consigli che nicordi. Non vede da ciò che le spese ferme e specialmente quelle per interessi, salari, pensioni fossero demandate ad altri magistrati. Si sa che i provveditori impresidi già fino dal secolo precedente non si pagavano dai Camerlenghi: ai da di fondi provenienti da speciali dazi o rendite vincolati al pagamento di essi più e che doveano custodirsi in casse speciali. Nel secolo XIV non continue le assegnazioni di spese per pensioni ad opere pubbliche a speciali magistrati. Un codice della Marciana riferendosi al secolo XIV (1349) nota che si permettena ai Magistrati di assegnare di levare del danaro incassato le somme occorrenti al pagamento di salari e di pensioni e di altre spese necessarie. (2) Tutto adunque induce a credere che il sistema delle Casse pubbliche moltiplici, già dio in uno stesso magistrato, in vigore nel secolo XV ed in quelli che vennero poi lo fossero anche nei precedenti. Le Casse dei Camerlenghi furono fino al secolo XVI quelle che divennero poi le Casse in Zecca del Conservator del deposito. In esse raccoglievasi il pubblico danaro che sopravvanzava alle spese ferme e dovea servire alle spese della marina, della milizia ed a quelle straordinarie. Per ogni singola classe di spesa v'era assegnazione di entrate o fondi speciali che doveansi custodire in casse particolari. Nel 1726 erano in Venezia 54 magistrati con casse proprie e queste salivano a 213, delle quali 101 per mezzati

(1) Sandi – op. cit. lib 3° capo 3°. art. 4

(2) Codice CXCI Classe X cat. della Marciana, citato dal Romanin. lib° IX c. 6.

con registri propri e 112 particolare le sue entrate ed uscite fin'allora rese nei libri delle casse principali predette (1). Tanto numero di casse non poteva non dar luogo ad inconvenienti e per i passaggi di somme dall'una all'altra e per duplicazioni di scritture e per imperfetta giacenza di fondi. Onde non è meraviglia se si fu tentato di raggruppare in una sola cassa. Il Senato con decreti 6 Ottobre e 22 febbraio 1724 M. V., 2 Aprile e 20 Ottobre 1725, « invitò i deputati ed aggiunti alla provvisione del danaro a studiare se mai fosse possibile ridurre, in una sola cassa le molte attinenti alla pubblica economia » (2). Ma i deputati ed aggiunti con sentenza del luglio 1726 dissuadono da cotesta coraggiosa e radicale misura (3). Ed il Senato, con decreto 20 Luglio 1726 riconosce le difficoltà che rendono « impraticabile la proficua istituzione della cassa sola » stimola quel Magistrato ad ingegnare con perseveranza i modi spedienti a « restringer quanto si possa le spese (4). » Nel 1729 si chiede inutilmente di far pagare da una sola cassa se non tutte le spese, almeno tutti i salari e le pensioni. E studiandosi una riforma del Banco Giro i ragionati Girolamo Costantino Dalla Vedova e [illegible] propongono nello stesso anno tra le misure, questa di « obbligare il maneggio della pubblica economia » a « passar per Banco », e suggeriscono che tutto il danaro pubblico entrar dovesse nelle casse del Banco, e che da questo si avesse a corrispondere l'equivalente in partite ai magistrati competenti » (6). Ma quel proposito, se fu

---

Intelligendo q. omnes officiales veneriar. q. eor. officiis habent intratam pecuniam et recipiunt pecuniam p. eo. omissis profuit de dicta entrata sibi solvere de eor salariis et alias expensas necessarias facere.

(1) Arch. Dep. ad Aqq. Reg. Senit XV c 110. I magistrati del 1788 non avevano casse proprie, erano quelli dei censori, dei Scrivani, alle Rason, alle Rason (Bilanci 1788 c 153)

(2) Ris 1150. Ed. supplementi agli atti ed predetti c. 156

(3) Reg. XV Scritture c. 114 t.

(4) Ris 1251 Reg. supplimenti

(5) Decreto 16 sep. 1729 in Broglio – Registro decreti c. 325.

(6) Arch. Dep. ad Aqq. Registro XV Scritture c. 110.

fosse accolta, avrebbe condotto all'inizio del Tesoro, ma avrebbe anche dato al Magistrato che presiedeva al Banco potere grandissimo sopra tutti gli altri. Ciò non era consentaneo all'indole del governo veneziano, e l'ardita proposta non poteva essere e non fu accettata; anzi non fu del Senato neppur presentata. Si preferì invece fino al cadere della repubblica nella tenuta e graduale riduzione delle Casse, tanto che nel 1789 i magistrati aventi tale proprio fondo ridotti a 39, e le casse di questi magistrati e quelle di 18 Camere fuse, prese insieme, non più di 190 (1).

Per quanto riguarda le Camere del Dominio già fin dal 1578, se non forse prima, si volle che per le spese di ciascuna fossero « deputate particolarmente alcune date overo entrate di esse Camere delle quali si habbi a tener conto a parte insieme colle spese che si faranno e provisionati che si pagheranno. (2) ». Queste somme per le spese locali si ponevano nella Cassa libera, quelle provenienti da entrate che spettavano alla dominante, si custodivano nella Cassa obligata. In alcune Camere, ad esempio in quelle di Padova, di Verona, di Udine, si tenevano inoltre altre casse per ispese d'interesse generale, come sarebbe a dire quelle delle fortezze, della milizia ecc.

---

§ 9°

La Spesa - limitazione e ordinazione sua - imputazione di fondi a singole spese — Previsioni di Cassa.

Nella deliberazione o votazione delle imposte ho già detto. Quanto alla spesa è da distinguere l'autorizzazione o limitazione sua, la sua deliberazione ossia l'emissione degli ordini di pagamento, ed infine, la provvista ed imputazione dei fondi necessarii.

L'autorizzazione, o con essa la limitazione delle spese si deliberava nel Maggior Consiglio o in Pregadi o nel Consiglio dei

---

(1) Arch. Dep. ed Agg. Regis. XV Scritture c 110

(2) Consiglio X Zecca Reg. 14° c 17°

X. Per quanto io so, il Maggior Consiglio non si è spogliato mai dell'attribuzione di fissare gli stipendi e gli assegni alle cariche dei Reggimenti e dei Magistrati istituiti da lui. Un decreto del Consiglio dei X reso nel 1592 vuole che gli aumenti che si volessero fare agli stipendi dei Rettori, Consiglieri o Magistrati dovessero essere deliberati dal Senato prima di essere proposti al Maggior Consiglio. (1) L'autorizzazione e la limitazione delle spese fisse e di quelle di rappresentanza del Senato col mezzo del Consiglio dei X quando abbia disposizione del denaro o per un tempo determinato o per un tempo indefinito finchè duri la loro ragione di essere e la facoltà di deliberarle entro i confini stabiliti venne demandata ai diversi magistrati a cui esse spese addossavansi. I Magistrati Sindacatori e segnatamente i Provveditori alla Pubblica Amministrazione, vigilavano perchè non si uscisse dalle limitazioni fatte e cercassero le spese superflue. Le spese non fisse, come a ragion di esempio quelle per costruzione di navi nell'arsenale, per la costruzione di fortezze, per la provvista delle armi ed altri attrezzi di guerra ne venivano autorizzate in massima dal Consiglio dei X o del Senato secondo i tempi e deliberate dal Collegio dei Savi. Quelle straordinarie che non trovavano ragion di essere nei permanenti organismi finanziari dello Stato erano autorizzate di volta in volta e ad un tempo deliberate dai Pregadi o dai X, del Consiglio ristretto che avea fra le sue attribuzioni la disposizione del pubblico soldo (2).

Affine di frenare il più possibile il fatale accrescersi delle spese si volle che alcune categorie di spese, quelle specialmente che all'interesse privato di pochi o molti potevano più importavano si facessero non potessero essere autorizzate se non dal Collegio o dei Consigli col voto di maggioranza. Così a ragion d'esempio nel 1702 si vietò ai Savi di proporre

(1) Sandi: op. cit. lib IX c. 1 art. 4

(2) Vedasi la lunga e non interrotta serie delle parti e deliberazioni prese nei Registri Consiglio X Lettere e Senato Terra agli archivi di Stato.

al Senato di spendere danaro pubblico per grazia se non con deliberazione presa da quattro quinti dei voti dei Pien Collegi. Si stabilì inoltre che la parte posta in Senato non dovesse riguardare altro negozio oltre il proposto dove si non si intendesse in tal se non con la sopradetta maggioranza di quattro quinti dei voti. E si vietò parimente ai Savi di por parte alcuna per aumento di salari, per doni ad altro agli eletti ad alcun Ufficio, Reggimento, impiego o carica tanto ordinaria che straordinaria quando non fosse prima approvata da cinque Savi del Pien Collegio ridotto all'intero numero di tutti gli ordini e riconfermata poi da cinque Savi del Senato ridotto al numero di sessanta tandem (1).

Si è già veduto come pressochè quasi tutti i magistrati avessero Casse e generalmente più d'una ove custodivasi il danaro pubblico secondo le fonti da cui provenivano e l'impiego che dovea farsene, vo' dire secondo le varie classi di spese a cui erano appropriati i singoli fondi e s'è visto anche come i fondi per le spese non ferme e straordinarie la cui deliberazione era riserbata al Senato o al Collegio dei Savi si raunassero nelle casse del Conservator del Deposito. Or bene, le dotazioni o, come solevasi dire, gli assegnamenti alle diverse casse per la spesa dei Magistrati e ai depositi pubblici in Zecca si deliberavano dal Consiglio a cui erasi delegata la disposizione del danaro, cioè a dire dai Pregadi o dai dieci secondo le stagioni, o per un tempo determinato o per un tempo indeterminato, in una somma perenne per ogni anno o pagabile minore, oppure in quella somma varia che era per gettare un dazio o una Camera o più. Simili assegnamenti dicevansi anche Regolazioni di Cassa. Pare che fino alla seconda metà del sec. XVI fosse usanza deliberarsi di volta in volta le non Regolazioni pagabili di una o parte Cassa. Il

(1) Sandi — op. cit. aggiunte lib. III c. 2.

primo decreto che io abbia potuto vedere che accenni a una Regolazione generale delle Casse è del Consiglio dei X e Aggiunta, e fu votato il 26 Marzo 1577 (1). Esso non ricorda alcuna precedente regolazione generale, laonde è a credersi che o non venne prima fatta mai prima d'allora, o, almeno, che l'ultima, la quale per avventura fu fosse fatta, fosse di già antiquissima. Il decreto non ordina una riduzione di sistema nella distribuzione del pubblico soldo: esso vuole solamente che si tolgano gl'inconvenienti accumulatisi in seguito alle successive regolazioni parziali fatte senza che si potesse badare a tutta la compagine delle pubbliche rendite e delle pubbliche spese. E però ordina ai Revisori e Regolatori della scrittura di unirsi in Conferenza coi Provveditori in Zecca e proporre dopo maturo studio la Regolazione generale delle Casse. La Conferenza cominciò con scrittura 4 Marzo 1579 (2) al Consiglio dei X le partite essa approvate sopra proposte del Procuratore Alessandro Zitti Provveditore in Zecca. Notasi nella scrittura che già da 6 o 7 anni, si erano valutate le probabili somme che potevano spendersi annualmente dai vari Magistrati e dalle varie Camere, e si erano poi distribuiti fra i diversi Magistrati e Reggimenti, avuto riguardo a quello che essi « erano soliti spendere un anno per l'altro » procurando di deputare ad ogni ufficio o Reggimento possibilmente le intere rendite di uno o più dogi, di una o più Camere. E chè desse che tutte le assegnazioni s'intendano « a beneficio o maleficio dei depositi, uffici e luoghi ai quali sono fatte » che la trasmissione delle somme dall'uno all'altro Magistrato o dalle Camere ai Magistrati si faccia per mezzo dei Camerlenghi del Comune, che ai singoli uffici a cui vengono destinate somme si consegnino, per la elezione loro dalle Camere o dai Magistrati dei dogi, l'autorità di Avogadori fiscali;

---

(1) L'importante scrittura trovasi nella Busta N.o 3. Cons. dei X Zecca e è riprodotta nel Registro N.o 4 fog 15 a 27.

che, infine, e questa è disposizione di molto momento, non si intende mercè l'assegnazione delle somme richieste dalle spese comprese e approvate al confine delle spese da vendersi ispezionare la revisione e limitazione loro ai Provveditori sopra le fortificazioni, le cui autorità era da sempre più ampliata: le proposte della Conferenza sono approvate dai X e Zonta con decreto 28 Marzo 1579 (1).

Non appena le importanti attribuzioni delle Provvisioni e della disposizione del danaro pubblico ritornano al Senato, questo delega una Conferenza dei Provveditori in Zecca e dei revisori e regolatori delle entrate pubbliche allo studio di una nuova regolazione generale (2), e approva le proposte che gli vengono fatte dalla Conferenza con decreto 16 agosto 1587 (3).

Ma altra Regolazione generale a riforma della precedente si approva dai Pregadi con decreto 3 giugno 1595 (4). Questa è la sola regolazione generale per cui il Sandi si ferma (5). Egli la dice del 1596 forse perché andò in vigore a cominciare da quell'anno e la chiama celebre. Ma, perciò che si attiene alle norme ed ai principi generali, non vi ha riforma notevole né in essa né nella altra precedente; si sono riprodotte quasi letteralmente quelle riprodotte dal Gritti nella sua Scrittura, 2 Marzo 1579 già citata.

Non ho notizie di più recenti Regolazioni generali, e sono indotto a credere che non ve ne siano state altre.

Le regolazioni parziali e parziale riforma dei singoli assegnamenti sono invece frequentissime e durarono fin al cadere della Repubblica.

Ai bisogni non previsti, e segnatamente alle spese

---

(1) Consiglio X Zonta Tomo IV da c 15 a c. 27
(2) Decreto 15 giugno 1584 – Senato Zonta Reg. N° 1
(3) Senato Zonta " 1 c. 44 e seg.
(4) " " " 1 c 154 e seg
(5) Sandi op. cit. lib XI c. 6 ad 1.

che poteano essere richiesta da guerre guerreggiate, oltrechè con prestiti o, come solevasi dire, con provvedimenti straordinarii, si provvedeva coll'accumulare in tempi di pace depositi di guerra o tesorii. Uno dei più chiari esempi fu la nell'istituzione del deposito grande deliberato dopo compiuta l'estinzione dei debiti che gravavano sulla zecca con decreto del Senato 15 giugno 1584 (1). Si donea porre in suddetto deposito di due in due mesi tutto il danaro che prima si adoperava a codesto fine ed era statuito che da esso non si potesse aver danari salvo in tempo di guerra sotto pena a cadauno che ponesse parte in contrario di duemila ducati tolti per gli Avogadori di Comun e da cadauno Collegio ..... ogn'altro magistrato ».

Quando in una delle Casse o dei depositi pubblici in zecca non vi erano fondi sufficienti alle spese della Repubblica e mancavano fondi ordinarii, e che urgeva di fare, il Senato deliberava prima un prestito da altri depositi pubblici, ossia dicea autorizzare il Conservator del deposito a togliere una data somma dalle casse in cui ve ne erano altre per i bisogni del giorno per versarla nel deposito deficiente, salva s'intende, la restituzione non appena non abbisognava in questo contrassegno, a norma degli assegnamenti a esso fatti somme bisognevoli.

Per tali prestiti si ricorse anche al deposito grande di cui sopra s'è detto, e non sempre le restituzioni si fecero. Il Senato prima di deliberare una levata di danaro da quel deposito votava la sospensione della parte del 15 giugno 1584 in quanto si riferiva alla pena che essa racchiude. Simili sospensioni furono dodici nel solo spazio di tempo dal 17 febbraio 1619 al 20 Novembre 1621 ed i relativi decreti possono leggersi negli Archivii del Senato (2).

Anche i prestiti alle Casse dei Magistrati momentanea-

---

(1) Registro Senato Zecca N. 1 c. 13.

(2) Registro Zecca III e IV. Senato Zecca

mente deficienti di fondi, e quelli alle Casse libere nelle Camere del Dominio con danari tolti alle Casse obbligate fu autorizzato dal Senato. Simili autorizzazioni, specialmente per le Casse delle Camere, dicevansi dispense.

E perchè non si uscisse dalle limitazioni forse nè in verun altro modo si violassero le deliberazioni prese circa la disposizione del danaro, si dava facoltà agli Scontri di opporsi ad ogni atto che non fosse conforme a cotali limitazioni o deliberazioni e si comminavano gravi pene, tra cui sempre la perdita della carica o dell'ufficio, non ostante ai pagamenti ordinatori, ma eziandio agli Scontri che quelle non osservassero. Un decreto del Senato del 4 Aprile 1656, dopo aver richiamato ciascuno all'osservanza degli assegnamenti e delle limitazioni fatte rispetto alle Casse del Conservatori del Deposito, commina « in caso di contraffattione » allo Scontro questa pena di esser privato dell'ufficio « e di esser immediatamente formato debitore di 10 % della somma che importassero le partite ..... girate » contro le disposizioni in vigore (1). Un altro decreto del 9 Luglio 1661 richiama i Magistrati tutti all'osservanza delle vigenti limitazioni e regolazioni di cassa sotto pena a chi « girasse partite in contrario ..... di pagar del proprio e della perdita della carica (2) ». Per rendere più efficace il vincolo rispetto ai pagamenti ordinati dal Collegio dei Savi si volle ancora, — e molto sapientemente — che la preparazione dei mandati e la registrazione loro non potesse farsi da un solo Ragioniere. Quel Ragioniere « che levarà li mandati delli pagamenti non possa ..... scriver le partite del far conto di sotto pena quello che contraffarà de ducati ventiscinque cadauna volta ». Così un decreto del 19 Novembre 1551 (3).

Mancando nei depositi pubblici in Zecca e nelle altre

---

(1) Archivio dei Dep. ed Agg. Registro decreti 1° c 39

(2) " " " " 1° c 37

(3) Senato Terra Reg: 38 car. 55°

pubbliche casse fondi sufficienti ai prestiti sopradetti o passaggi da cassa a cassa, si ricorreva al Banco giro e si deliberavano altri provvedimenti straordinari. Cessando i fondi esuberanti alle spese dell'anno si pagavano alle estinzione dei debiti vecchi o, come si soleva dire, alla franegazione dei fra.

Perchè il servizio delle Casse centrali del Conservator del Deposito potesse procedere regolare e spedito, erasi ingiunto ai Savi - Cassieri di affine di loro entrare in ufficio, il fa-bisogno semestrale di Cassa. E perchè anche allora le previsioni soleano dalla realtà dei fatti dimostrarsi fallaci, il Senato, affine d'impedire per quanto era possibile le valutazioni arbitrarie, volle con decreto del 6 Agosto 1739 che esso fabisogno non fosse più compilato sul piede d'avvio, come in passato, ma sul piede di fatto del semestre corrispondente dell'anno prima decorso insieme alle ragioni d'avvio del semestre a cui si riferiva (1). Nota questa particolarità, che i semestri rispetto ai quali doveano farsi i fabisogni cominciavano al 1° Gennaio ed al 1° Luglio, dove come ognun sa, l'anno veneto, civile e finanziario, avea principio col 1° Marzo (2).

---

§ 10°

Scritture e Bilanci.

Volendo ora dire più particolarmente delle Scritture e dei Registri dei diversi Magistrati e Collegi, asserirò anzitutto che a Venezia erano ab antico tenute a Partita doppia (3). Già fin dal 1436 il Mastro che pone in evidenza la gestione finanziaria della Camera di S. Marco, tanto simile a quella di un pubblico Magistrato, è a Partita doppia (3); deve pertanto ragionatamente presumersi che già fin d'allora tale metodo fosse connesso anche negli Uffizii pubblici. Ben

---

(1) Arch. Dep ed agg. alle prov. del dem. Reg. decreti 1739 c. 56
(2) " " " Reg. Scritture, Senat. 31 Luglio 1739 c. 59
(3) Veggasi il Mastro ricordato agli Archivi Stato Camera S. Marco

decreto del Senato 1 Febbraio 1515 M. V. ordina che a cominciare del 1° Marzo 1516 si tenga all'ufficio dei Camerlenghi « un libro ordinario nuovo con un Zornal nuovo .... si come fano i Banchi vechi de Scripta (1) ». Ora è provato che i Banchi tenevano le proprie scritture a Partita doppia.

Negli Archivi di Stato si conservano parecchi registri di Magistrati. Il più vecchio che mi venne fatto di esaminare appartenne all'Ufficio delle Rason vechie, e le sue scritture cominciano nel 1540 e finiscono nel 1561. Esso ha il N° 3 e conta ben 655 carte. Nel primo foglio scritto il deputato degli Ufficiali delle Rason vechie, i quali, considerando la confusione in cui si tenevano le scritture dell'ufficio, ordinano che si compri « un nuovo Zornal con suo Alphabeto doppio » per tenervi tutte le scritture che per lo innanzi si tenevano in più registri. Nelle prime pagine di questo libro si hanno alcune scritture di competenze di fitti che non portano l'indicazione delle Conto-partite, ma più in là la Partita doppia analitica è applicata in modo inappuntabile (2). In una parte presa il 31 Luglio 1602 in Pregadi si nota da prima che fino allora, perciò che riguardava il Deposito grande in Zecca, la scrittura si teneva « solamente per via di Zornal » e quindi si ordina di « cavar fuori del scrigno uno dei Zornali d'oro cioè quel tenuto dal Depositario et di esso Zornal far cavare un libro doppio. (3). I pochi registri della Zecca che ancor si conservano nell'archivio di Stato sono tutti a Partita doppia.

L'ordinamento delle scritture e la forma dei registri fu oggetto di continue cure del Senato e dei Consigli. Sono perciò fitte le deliberazioni prese a tale riguardo. Fin dal 1290 una legge del Maggior Consiglio vuole, l'ho detto già, che i Camerlenghi tengano libri d'entrata ed uscita. Nei secoli 13° e 14°

---

(1) Museo Correr. Capitolari dei Camerlenghi Cod. Cicogna N° 3258 c. 1

(2) Vedasi il Registro all'archivio di Stato

(3) Busta 378 Zecca fasc. 2° car. 839 t°

le leggi che istituiscono Magistrati aventi maneggio di danaro pubblico fanno imporre ad essi la tenuta di registrature gobali. Ho ricordati i decreti che vogliono doppii registri nei Magistrati e nelle Camere. Una parte fece in Pregadi nel 1413, prescrive ad ogni Magistrato di ragione e ad ogni Rettore nelle provincie e città suddite la obbligazione di spedire ogni, cioè a dire, di Marzo in cui debbono per classi distintamente le entrate e le uscite (1). Le scritture attinenti alle spese per cui presiedevano direttamente i Savi, che eran principalmente quelle per le fortezze, l'esercito e l'armata si accentravano più del secolo XV nei Registri tenuti dai Ragionieri del Collegio, e per la compilazione di simili scritture centrali le Camere ed i Magistrati doveano mandare di mese in mese la copia de' loro giornali. È notevole il decreto reso in Pregadi il 19 dicembre 1551 che ordina una riforma di simili scritture centrali, e l'affida particolarmente ai Ragionieri Sebastiano da Ponte e Francesco Contarini. Essi doveano fare libri nuovi compor tali scritture che processero in evidenza la ragione del danaro deputato a coteste spese « così per conto delle limitazioni delle Camere .... come di altri uffici » urbani, e inoltre « il debito ed il credito di quei a chi si conta et che devono ricevere il danaro sopradetto (2). »

Si compilavano anche di quando in quando fuori del solito i Bilanci generali d'entrata, cioè a dire Stati di tutte le entrate e di tutte le spese normali della Repubblica cogli cui dall'esame dei Registri dei vari Magistrati si poteva approssimatamente valutare (3). Uno pel 1469 può leggersi nella Cronaca Albaregnia. E a ben guardare le regolazioni generali della Cassa formate negli anni 1579 e 1587 e 1595 riguardano tutte le entrate ed uscite e ne segnano il montare normale per ogni anno.

---

(1) Sandi - op. cit. lib 4° c. 1 sr. 10 e i Capitolari delle Rason nove c. 116

(2) Senato terra Reg. 38 c 55t. Il decreto è stato pubblicato dal Campi nel "Ragioniere"

(3) È riprodotto dal Romanin nel Vol. 4° della sua storia doc. XII pag 551

Si ha notizia d'un Bilancio generale d'avere presentato da Marco Molin Savio Cassier del 1670, e di un altro formato da Joanne Sando Savio Cassier nel 1679 (1). Morè d'un decreto 7 Marzo 1673 il Senato inviava i Deputati ed Aggiunti alla Provvisione del danaro di informarsi Magistrato per Magistrato di tutte le spese si ferme che straordinarie e di tutte le entrate delle pubbliche casse per riferirne nel termine di due mesi al Senato, in un Bilancio sicuro tanto necessario alla buona direzione e governo dei pubblici interessi (2)". I catasti degli Archivi dei Deputati ed aggiunti non ricordano altri Bilanci generali d'avere, nulla meno conservasi tuttora a uso Stato delle rendite ed aggravi ludi della Serenissima Repubblica raccolti d'ordine dei Deputati ed Aggiunti l'anno 1710 dal Ragionato Maria Rimondini (3).

Nella Scritture generali e convessi i Conti compilati desunti da fonti sicure non cominciano che più tardi. Nel 1737 Girolamo Costantini, Ragioniere del Magistrato sopradetto dei Deputati ed Aggiunti, raccolse in un primo Quaderno col titolo Bilancio di fatto delle pubbliche casse i conti dell'anno precedente di tutte le Casse dei Magistrati della Dominante delle Camere del Dominio da mare del Levante, e quivi pone in evidenza i passaggi di somme da Cassa a Cassa che debbono figurare come partite di giro e scomparire in due conti; quindi in un secondo Quaderno avente per titolo: Distinzione delle Rendite e delle Spese, espone le rimanenti partite e le classifica in categorie non più badando alle Casse in cui avvennero le entrate e le uscite ma alla diversa natura di queste. Così abbiamo noi due Re-

---

(1) Arch. Dep. ed Agg. Scrittura 29 Marzo 1739 Reg. cit. c 330

(2) " " " Reg. Supplem. Ho 1928 e Senato Terre. La voce Bilan. Zo. Bilancio qui ed altrove è adoperata nel significato di Conto Consuntivo. Mantenimento qualche rara volta anche nelle Scritture Veneziane la si è usata nell'altro significato: Stato di Previsione.

(3) Archivi di Stato. Miscellanee. Codice già Brera Ho 81

siami un sistema di Conti, che, se non ha tutte le forme della Partita doppia, ne ha tuttavia tutte le condizioni caratteristiche. Un lavoro di tanto merito non richiese tempo ponderato, poichè già al 1° Febbraio 1737 M. V., il Magistrato suprascritto potè con particolareggiata scrittura annunciare al Senato « essere stato fatto e terminato la grand'opera del Bilancio generale (1) » e fu davvero un'opera grande, bastevole da sola ad illustrare il nome del valente Ragioniere che la compì, perchè non erasi mai prima d'allora tentato di ottenere con metodo sicuro e con rigorose esattezze una appropriata classificazione delle rendite e delle spese effettive di un grande Stato. L'anno dopo, avendo il Senato con decreto 8 Febbr. 1737 M. V. deliberato che « in luogo di farsi di tempo in tempo come per lo passato i generali Bilanci d'avere soggetti ad equivoci e dubietà » dovessi « praticarsi d'anno in anno quello di fatto (2) » come nel 1736. Si ripetè il lavoro ma per registri a fogli stampati nella parte descrittiva e in base a prospetti mensili avuti dalle singole Casse per uniformarsi ad uno stampato (3). Nel 2° anno ai due quaderni suddetti s'aggiunse il Bilancio delle entrate e spese del tesoreggio del Senato. — Poi ci disgravano, compendiandole in molti punti, le partite del secondo quaderno: le singole somme si posero a confronto con quelle analoghe dell'esercizio antecedente e s'aggiunsero infine diversi ristretti tendenti a dimostrare con pochi numeri i risultamenti generali della gestione. È notevole in questo Bilancio l'avvertimento che fece l'introduzione, nel quale si dà ampia ragione del modo tenuto nel formare esso Bilancio e delle difficoltà vinte per mettere in chiaro i numerosissimi passaggi da Cassa a Cassa. Per l'esercizio del 1739, il Bilancio si faceva veramente completo, perchè abbracciava per la prima volta le rendite e le spese di tutta la

---

(1) Arch. Dep. ad Aggr. Reg. Scritt. 1737 c. 91
(2) " " " " Decreti 1737 c. 152
(3) " " " " Scritt. 1739 Scritt. 28 Marzo c. 308

Repubblica compreso il Levante, riferite a un medesimo spazio di tempo, cioè all'anno veneto che correva, com'è noto, dal 1° di Marzo all'ultimo di Febbraio (1). Il decreto del Senato per il Bilancio del 1740 dispone che esso Bilancio sia «giusta il solito» ..... «riposto nella Cancelleria Segreta per essere custodito con le cautele che addimanda l'importante materia (2)». Lo stesso Senato quando si raccolsero le prime volte Scritture generali, aveva già ordinato che i due quaderni in cui si formavano «in riflesso al geloso contenuto» non potessero mai «per veruna ragione o pretesto» togliersi dall'ufficio delle Entrate ed aggiunti alla provvisione del danaro (3). Le Scritte che con questo Magistrato accompagno il Bilancio al Senato del 1737 e degli anni successivi fino al 1740 (4) contengono moltissimi particolari e moltissimi utili suggerimenti: sono quindi preziose per la Storia delle finanze della Repubblica. Mancano le Scritture corrispondenti ai Bilanci precedenti fino al 1749; quelle che seguono sono poco particolareggiate.

Il Ragioniere Girolamo Costantini compilò anche negli anni seguenti oltre alle sue morte, avvenuta nel Settembre del 1774 (5), i due Quaderni suddetti ed il Bilancio, mantenendo ad essi le stesse forme, solo adoperando gli stessi schemi a stampa o schemi di poco mutati. Dopo lui, altri proseguì l'opera sua. Le intere serie dei Bilanci di fatto delle pubbliche Casse, delle Distinzioni delle Rendite e delle Spese e dei Bilanci generali, da quando si cominciarono a compilare fino al 1782, trovansi ordinate negli Archivi di Stato-Estali Registri o Bilanci per ciascheduno di detti, per regolarità di forma e per ampiezza di dimostrazioni non sono di molto superati neanche ai giorni nostri. Ad ogni modo, quanta differenza tra essi e i Conti di questi tempi negli altri Stati!

---

(1) Arch. Dep. Agg. Decreto 5 Aprile 1742. Reg. Decr. 1742 c. 35
(2) » » » » 8 Febbraio 1737 » » 1737 » 152
(3) Il 1737: Scrit 28/3 1739; Reg. Scrit. c. 138t, pel 1738 Scrit. 12/4 1740 R. S. c 1; pel 1739 Scrit. 21/4 1741 R. S. c. 281; pel 1740 Scrit. 27/3/1741. Reg. Suppl. N° 2328
(4). Arch. Dep. Agg. Reg. Scrit 1774 c 154t.

Anche alla vigilia della sua caduta, Venezia si adopera alla riforma delle Scritture. S'era ormai sentito il bisogno di epilogare al Cassierato, non solamente una volta all'anno, ma di mese in mese le Scritture tutte le Camere e dei detti i Magistrati. Or bene il Senato, con decreto 26 aprile 1787 (1) delibera l'impianto di simili scritture generali e lo affida al Ragioniere Andrea Andrighetti. Morto costui repentinamente, lo sostituisce il Ragioniere Giovanni Grea, ed i Deputati ed Aggiunti alla Provvisione del danaro possono presentare con Scritture 4 Maggio 1789 il piano di codesto impianto, così come lo propone il Grea, emendovi, come esempio, l'epilogo delle Registrature della Camera di Udine (2). La scrittura provoca un conforme decreto del Senato, col quale si approva il divisato impianto delle registrature (3) e si ordina alle Camere di Terra ferma di mandare al Cassierato « in tempo delle note mensuali come in passato » . . . . . « la copia letteralmente tratta dal rispettivo loro giornale », e ai Magistrati delle Dominante aventi Cassa, di consegnare al Ragioniere del Cassierato ogni volta che ne sarà richiesto « gli antentici giornali » di « esser dopo brevi giorni restituiti ». In fine il Senato, con decreto 17 Marzo 1791 (4), provocato da analoga Scrittura dei Deputati ed Aggiunti (5), delibera che le registrature al Cassierato siano veramente generali ed abbraccino anche le Camere del Levante.

Perduta l'indipendenza, Venezia cessò di avere un proprio sistema di Contabilità, ed ebbe gli ordinamenti contabili prima della Repubblica Cisalpina, poi dell'Impero Austriaco.

---

(1) Arch. Dep. ed Agg. Reg. Decr. 1787 c. 20 a fg.
(2) " " " Scritt. 1789 " 87. "
(3) " " " Decr. 1789 " 56 e fg. Il decreto è del 10/6
(4) " " " " " 1791 c. 12 a fg.
(5) " " " Scritt 1790 c. 287. La scritt. è del 29 feb. 1790 M.V.

Ma quanta sapienza nell'ordinamento economico della vecchia Repubblica! Nessuna disuguaglianza innanzi all'imposta: non tasse arbitrarie, non arbitrarie disposizioni del pubblico danaro, non agenti o ministri di finanze che arricchiscono e fanno a spasso del pubblico fisco. Il rigore ed il fondamento per tutto e per tutti continuo ed efficacissimo. L'appropriazione del pubblico danaro ai vari servizi pubblici e la limitazione delle spese chiaramente definite e rigorosamente fatte. Le prescrizioni di Casse in nessuna maniera confuse colle autorizzazioni delle entrate e delle spese. Le Scritture ed i Conti giornali, evidenti e compiuti. Insomma tra gli organismi e i rigorosi finanziari e la costituzione dello Stato armonia intera.

Art. 2°
Gli altri Comuni.

In Venezia, che per ragione paragonato all'Inghilterra, tiene sopratutte le città italiane per lunghe e non interrotte tradizioni di retta amministrazione nelle finanze, devesi riconoscere che pochi altri dei nostri Comuni con pari diligenza e gloria di prospere finanze e vigorosi organismi finanziari.

Genova, l'antica Repubblica, viene prima fra tutte. Ebbe le stesse cautele nella votazione delle imposte, nella emissione dei prestiti, nella limitazione e nella effettuazione delle spese, nel governo del Tesoro pubblico; ma la spesa chiamava nei Banchi. Fin dal 1303 i conti del Comune devono essere tenuti colla stessa partita usata nei Banchi, per ovviare agli inconvenienti ed errori che prima d'allora si erano verificati. Questo rilevasi da un codice manoscritto che conservasi nell'Archivio di S. Giorgio. Nell'anzidetto Archivio conservasi pure un registro del Massaro generale del Comune per l'anno 1348, dove appaiono il conto del Comune per le entrate e spese autorizzate: il Conto del Massaro perchè ha effettivamente incassato e speso: e i Conti dei debitori e creditori del Comune (1)

---

(1) Veggasi un articolo del Prof. V. Ricchi nella "Rivista di Ragioneria di Genova" 1880.

Dell'origine e della grandezza del Banco di S. Giorgio io non dirò: sono note a tutti.

Negli Archivi di Stato in Lucca si conserva ancora la serie quasi intera dei Registri d'entrata ed uscita di quel libero comune dal 1320 al 1419 (1).

Giovanni Villani in due capitoli della sua Cronaca (2) tanto citati dagli scrittori di finanze ragionati e storici enumera le entrate ordinarie e le spese ferme del Comune di Firenze, degli dice di avere « diligentemente levate dai registri e pubblici. In questi capitoli, il Cibrario, il Sismondi ed altri pure fede loro, hanno voluto vedere il più antico esempio di Bilanci generali degli Stati che sien giunti fino a noi. Quei valenti scrittori erravano a mio avviso. Il Villani non ci dà l'intera serie delle rendite e spese effettive di un dato anno, ma solamente le rendite e le spese ferme, normali, quali secondo i registri del 1338 si potevano valutare. Egli ci ammonisce che rispetto alle spese occorrenti per « soldati a piedi e a cavallo non ci ha regola nè numero fermo » che non fa « conto delle spese delle mura, dei ponti e di Santa Reparata e di più altri lavori del Comune, che non si possono mettere in numero ordinario ». Laonde i 300.000 fiorini d'oro per l'entrata e i 40.000 circa per la spesa ferma che egli ci ricorda non possono prendersi come i risultamenti finali di un esatto e compiuto Bilancio.

I Signori Nove han fornite in vari tempi non pochi ordini saggi circa la gestione ed il riparto delle finanze, così in Firenze come nei contadi. E la raccolta di codesti ordini è stata intrapresa nel 1635 (3). I Camerlingati e gli altri uffici di esazione non si possono concedere se il titolare non presenta due malleverie. « Le ragioni de Camerlingati ed altri debbono saldarsi per li predetti e Rettori dove son sottoposti al civile e per i loro Ragionieri e .....

---

(1) Vegganosi gl'Inventari di codesto archivio.

(2) Libro XI cap. 92 e 93 Relativi all'anno 1338.

(3) Storia e Genesi dello Sviluppo del pensiero Leggi maggiori S. Remo 1878 pag 1151 e seg. Tolgo da quest'opera che il Bonalumi detto poi manoscritti del Carboni i brani e le notizie che seguono.

debbono regolarsi per i Cancellieri, ... e quello che sopra le ragioni, debbe fermare le partite a entrate ed uscita, distintamente l'una dall'altra con la cagione, perchè, e da chi, o chi si pagano o ricevono con le ricevute dei pagamenti.» Era comminata la multa di una somma pari a quella delle partite che si tralasciassero all'entrata del Conto, così ai Camerlenghi che le tenevano come ai Ragionieri che avendone notizia, ed ai Cancellieri permettessero tuttavia che non si applicasse.

Qui finisco, non perchè io creda di aver neppure lontanamente adombrato il tema, ma perchè non ho potuto raccogliere notizie ampie e sicure, e rifuggo dalle induzioni vaghe. Le Storie comuni, ancorchè diffuse, poco o nulla dicono degli ordinamenti finanziari e le pubblicazioni speciali mancano. Lo stesso Paganini nella sua Storia della Decima fiorentina non narra del sistema finanziario. Eppure quanti ammaestramenti non potrebbero trarsi da uno studio ponderato dei meccanismi finanziari e contabili dei vecchi e civili Comuni Italiani!....

Capitolo 4°

Le cessate monarchie italiane.

Art. 3° Il Regno delle Due Sicilie

Le tradizioni rispetto agli ordinamenti contabili del cessato Regno delle Due Sicilie risalgono fino ai fondatori della Monarchia Normanna.

Ruggeri istituì alla amministrazione del Regno sette grandi ufficiali i quali costituirono la Magna Curia e ciascheduno dei quali aveva una curia particolare per trattare gli affari di sua attinenza. Alla curia della pubblica econo-

rina e del patrimonio del Re presiedeva il gran Camerario (1) assistito nella sua Curia da Maestri razionali e giudici della Curia da minori ufficiali, i maestri segreti e questori così detti a segregando e querendo perchè dovevano ricercare e rivedere tutto ciò che fosse attinente all'erario (2).

Ruggero fece compilare un registro in più volumi nel quale si descrisse tutto lo stato del Regno, con rispetto ai beni della Corona e delle Università, cioè a dire dei Comuni, come rispetto ai feudi ed ai patrimonii delle Chiese e dei Conventi ecc. Questo libro, che conservavasi nella Curia del gran Camerario e ricordò il domesday-book di Guglielmo il Conquistatore re d'Inghilterra, fu distrutto dalla nobiltà nel 1200 dato al Palazzo in Palermo sotto Guglielmo il Malo e rifatto poi. (3). Guglielmo istituì i Maestri Camerari, uno per provincia, con facoltà amministrative e giudiziali ad un tempo. Degli appelli contro le sentenze loro giudicava la Magna Curia. I Camerari vegliavano all'esazione dei tributi, la quale si commetteva spesso ai bajli o baiuli. I segreti erano capi della Ragione, dei tesori rinvenuti, dei beni dei naufragi: rendevano le ragioni ai Camerari (4).

Anche durante la dominazione degli Svevi (1194 - 1266) seguitò la Camera ad essere il centro di tutta l'economia del Regno sotto il reggimento del gran Camerario assistito dai maestri razionali. Federico assise ai Camerari nelle provincie, e come loro principale agente, il Magno Procurator della Curia avea vegliare alla conservazione dei diritti del fisco e del Re, riscuotesse gli affitti dei beni del demanio, pagasse gli stipendi ecc.

Al pari dei Normanni, gli Svevi solevano dare in affitto le riscossioni dei tributi; l'appalto si deliberava dopo pubblici incanti e da prima provvisoriamente, perocchè gli

---

(1) L. Bianchini - Storia delle finanze del regno di Napoli. Lib 1. c1. vol. 1 pag. 57
(2) " op. cit Lib 1° cap. 4 Vol 1° pag. 131 (Napoli 1864)
(3) " " " " 2 " 1° " 59
(4) " " " " 4 " 1° " 133

accogliera l'offerta migliore che si fosse presentata dopo l'asta, facendosi nondimeno avvertito preghi al quale la riscossione del tributo era stata aggiudicata, onde proteste per nuove offerte ed essere preferito di nuovo preferito.

L'imposta diretta fatto il nome di Collette siccome era già dai Normanni. Per l'esazione fu poi fatta l'estimazione di tutti i beni di ciascuna città, castello o terra e si scrisse nel Catolano che conservavasi presso la Camera. Gli estratti del Catolano per l'imposta da esigersi in ciascun luogo spedivansi dai Maestri razionali ai giustizieri (1). Seguita l'esazione, costoro rimettevan la somma agli stessi maestri razionali. Così ebbe origine la Tesoreria pubblica o reale, come fu poi chiamata. Essa aveva sede nell'isoletta di S. Salvadore, ora Castello dell'uovo, in Napoli. Un progresso di tempo in esser fu comune presso tutte le altre entrate pubbliche ed ebbe quella di regolare ripartizione delle spese. E dico ripartizione perchè, come negli altri Stati, gli uffici d'esazione non solamente pagavano le spese di riscossione, ma molte altre ancora ordini di pagamento venivan per essi tratti direttamente.

La riscossione dei tributi era spesso violenta, e la Storia ricorda le vessazioni e le prigionie patite dai cittadini. Gli esattori erano nel maggior numero Saraceni che si chiamavano da Lucera o da Sicilia. Ma a garanzia dei cittadini Federico ordinava di giustizieri che a non lunghi intervalli di tempo percorressero la loro provincia tenendo in ogni luogo Curie o Parlamenti in giorni solenni. Ivi chiedevasi potevan dolersi dei segreti della Dogana, dei Castellani e degli altri ufficiali; ivi dovean giudicarsi e punirsi così gli eccessi come la debolezza di costoro nell'applicazione delle leggi (2).

(1) Bianchini - op. cit. Lib II. c. 4. Vol 1° pag. 168. Forse qui il Bianchini era trambiando i Giustizieri coi Camerari. I primi erano specialmente incaricati della giustizia penale. Ben è vero che le due cariche di giustiziere e Camerario non erano sempre affidate a persone diverse, ma facevano capo ad una sola persona.

(2). Bianchini - op. cit Lib II c. 4. Vol 1. pag 291

Carlo d'Angiò abolì i Camerari partendone le funzioni tra i Giustizieri, perciò che s'attenea alla amministrazione della giustizia, e i Procuratori per quanto s'attenea alle pubbliche entrate. Il gran Camerario avea sotto di se il gran Tesoriere. Questi presiedea alla Tesoreria a cui erano addetti varii ufficiali, alcuni col nome di Presidenti altri con quello di Tesorieri. I collettori del pubblico danaro versavano alla Tesoreria le somme che sopravvanzavano alle spese, e ad essa rendevano i conti. Questi erano brevemente esaminati e difesi dai Presidenti, e dal Tesoriere, dai quali si curava il pollento riempiere delle somme che non fossero state regolate regolate. Simile unione si disse Camera Summaria, o della Sommaria, come quella che era incaricata del solo conteggio. Il decidere sulle partite dubbie degli agenti finanziari, il presiedere alla riscossione dei tributi, e ad altro tutt'ciò che avesse attinenza diretta alle finanze e gli organismi loro, continuò ad esser ufficio della Magna Curia dei Maestri razionali, il Supremo Consiglio o Tribunale di Finanze sotto la presidenza del gran Camerario. I Maestri razionali della Magna Curia erano preposti ad ogni altra Magistratura, e governavano con gli già nominati dal Re, ma eletti dai Seggi della Città di Napoli, cogli uffiziali dei più autorevoli nobili del Regno.

Alla riscossione delle Collette procedevasi in questo modo. Il Re mercè della Camera fissava la somma da esigersi in tutto il Regno, e questa partivasi per Province. Poi si mandava ad ogni Giustiziere la Tabella nella quale erano segnate le somme che dovevansi nelle sue rispettive giurisdizioni esigere, e ciascuno immantinente presentare dovesse. Allora i Giustizieri pregavano i più onesti e più ricchi uomini per la ripartizione e l'esazione dei Tributi. La ripartizione doveva farsi secondo il valore attribuito ai beni liberi di ogni cittadino in seguito ad estimazioni rettificate ogni anno. Per la esazione si compilavano in ogni Università due libri, ugnali, col nome dei Contribuenti, l'indicazione dei beni e

del Tributo: uno di codesti quinterni rimaneva presso colo
no a cui era deputata l'esazione, uno si depositava in luogo
pubblico, il terzo si spediva al Giustiziere, l'ultimo alla Magna
Curia dei Maestri razionali.

Per gli altri tributi la riscossione continuò ad essere
tanto molesta e gravosa pei cittadini, quanto poco pro-
fittevole per l'erario. Si stabilirono bensì regole generali intor-
no a codeste riscossioni e alle scritture che dovea tenersi sui
particolari registri; ma con poco frutto.

Circa la spesa nessuna regola nella limitazione sua; nes-
suna appropriazione particolare di fondi: gli ordini di
pagamento si spedivano senza norme fisse indifferente-
mente sull'una o l'altra cassa di riscossione, onde i frodi
intanto nell'esazione loro e la inevitabile confusione nei
registri e nei conti (1).

Alfonso d'Aragona con legge 23 Novembre 1480 tolse ai
Saggi della città di Napoli l'elezione dei Maestri razionali
della Magna Curia che per vero dire era venuta sempre
più perdendo autorità: e, col pretesto che essa era qua-
si del tutto confusa colla Camera della Sommaria, l'abolì
concentrando in questa le attribuzioni sue. Presso la Ca-
mera della Sommaria si tennero i quinternioni ove si
ponevano in evidenza i diritti del fisco rispetto ai beni
demaniali ed ai feudi e vi si tennero anche altri regi-
stri per altre branche delle pubbliche entrate. In ogni
Provincia si mandò per l'esazione delle tasse un Commis-
sario o Percettore e sopra simili percettori si delegò
in Napoli un Ricevitor generale.

Alfonso d'accordo coi Baroni nel Parlamento del 1443
stabilì che fossero tolti gli elettori regi di tutti i luoghi
feudali, e che invece ogni feudatario pagasse dieci carlini
pei suoi vassalli e parimenti ciascuna Università pagasse
le spese comuni sue. Le quali riforme diedero luogo a
vessazioni ed a lagni non pochi. Si pose rimedio, colla

(1) Bianchini op. cit. Lib III cap 4 pag 1. Vol. 1° pag 417 e ff

memorabile legge del 22 Marzo 1470, Ferdinando 1° ordinò che gli uomini di cadauna Università fossero ogni anno per ciascuno non meno di tre persone, le quali, secondo gli averi di ciascuno, evitando di gravare i poveri, partissero le tasse, dette fiscali funzioni, ad esse assegnate in monte nel Catolano generale. Volle inoltre che in ciascuna Università si formassero cinque quinterni o ruoli uguali della tassazione fatta, dei quali uno dovea restar presso i Sindaci che aveano ripartite le tasse; uno presso l'università affinchè ognuno che il volesse potesse esaminarlo, dove gli altri tre dovevano spedirsi al ricevitor provinciale, al Ricevitor generale in Napoli, e alla Camera della Sommaria.

Anche sotto gli Aragonesi continuarono i Regi ufficiali ad esser soggetti a pubblici sindacati o censure, cioè a dire a dover pubblicamente render ragione della loro amministrazione: ma non può dirsi che nemmeno allora questo riscontro ispirasse efficacia (1).

Nei tempi della seconda stirpe aragonese appare la prima volta una speciale imputazione di fondi a spese di natura diversa. E questa particolare imputazione si fece, secondo l'uso del tempo, istituendo casse diverse per le varie spese, e dotando ciascuna cassa colle rendite provenienti da determinate imposte determinate provincie. La divisione, sul principio, fu assai limitata, e le casse si restrinsero a due: la Cassa militare o maggiore per le spese dell'esercito, dell'armata, delle fortezze, e la Cassa ordinaria per le altre (2).

Fu anche istituita, sotto la vigilanza della Camera della Sommaria, la Scrivania di ragione, a cui fu affidata la cura dei ruoli delle rivolte reali e, in generale, di tutti coloro che ricevevano stipendio dal Sovrano ed il riscontro di tutte le spese attinenti all'esercito ed alle fortezze.

---

(1) Brancaccio op. cit. lib. IV cap. 4.
(2) " " " V. " 3 sezione 1.

Così essa ebbe insieme alla Tesoreria, s'intende sotto l'autorizzazione del Re e della Camera della Sommaria, la disposizione del pubblico denaro. Solevasi chiamare lo Scrivano nel Consiglio collaterale del sovrano quando vi si discuteva di talune gravi questioni di finanza.(1)

Il buttare ad alienare la riscossione dei tributi per far danaro era antico nel regno: nel 1648 tutte le dogane, le gabelle e altre tasse furono dato in pagamento ai creditori dello Stato perchè le amministrassero direttamente; il Governo delegava un giudice a vigilare codeste amministrazioni, ma le più volte l'opera di costui non aveva efficacia veruna.(2)

Carlo Borbone abolì il Consiglio collaterale, e istituì in sua vece il Consiglio di Stato in cui entravano i Segretari di Stato che tenevan luogo degli attuali ministri, e la così detta Camera di S. Chiara, la quale, previa domanda del Re, dava il suo parere sopra ogni branca della pubblica amministrazione.(3).

Il Segretario di Stato che presiedeva alle finanze dicevasi Segretario di Stato presidente dell'Azienda. Dipendeva da lui il Sopra intendente generale dell'Azienda e delle dogane del regno che cominciò a nominarsi fin dal 1734, e che era assistito da tre magistrati eletti tra quei della Camera Sommaria. Questo ordinamento nell'alta amministrazione delle finanze durò fino al 1782, nel qual anno mercè di un decreto in data 16 Ottobre in luogo del sopradetto collegio sorse il Consiglio delle Finanze. Lo componevano tre consiglieri e il Direttore delle finanze, e tre segretari di Stato.

La Scrivania di razione serbò il riscontro sulle spese militari, la Tesoria l'ufficio di esigere dai ricevitori delle provincie, e in generale dagli agenti riscuotitori, quella parte delle pubbliche rendite che non aveano imputazioni speciali, e sopravanzavano alle spese locali, e di pagare i salari sopra ordini dello Scrivano di ragione. Sulla Tesoreria poi erano tratti alla rinfusa, senz'ordine veruno, i mandati di pagamento per le spese non fisse, e direttamente dal Re, o dai

(1) Bianchini – Op. cit. – Lib. V, cap. 4, sez. 1
(2) D. D. D. D. D.
(3) D. D. Lib. VI, cap. 1

Segretari di Stato in nome di lui(1). Nulladimeno eradi potuto procedere fin dal 1751 al riscatto delle tasse cedute e alla conversione dei debiti dello Stato, in debiti fermi al 4%. A questo importantissimo negozio intese la Giunta delle ricompere (2).

È poi da notare che da oltre un secolo e mezzo eran nati dai vecchi Monti di pietà varii Banchi di depositi in Napoli, la più parte indipendenti affatto dal Governo. Ve n'eran sette sullo scorcio del secolo decimo ottavo, fra cui quello di Corte detto dei SS. Giacomo e Vittorio. Essi rilasciavano scritte dei seguiti depositi che si dicevan fedi di credito. I conti nei registri dei Banchi dove si serbava memoria delle fedi di credito emesse, e delle polizze fatte sopra di esse e pagate, chiamavansi Mastri fedi (3).

Sotto i Napoleonidi l'amministrazione continuò ad essere partita, come per lo innanzi, in Ministeri, ma sorsero nel seno di questi amministrazioni centrali per le varie branche d'affari. Di più l'antico Consiglio di Stato abolitosi e con questo nome sorgeva un altro eminente consesso presieduto dal Re e nel quale entravano i principi della famiglia reale, i Ministri, il Presidente della Corte di Cassazione e ventisei consiglieri. Il nuovo consiglio di Stato doveva essere interpellato su ogni negozio che fosse attinente alla fissazione dei tributi, e lo poteva essere dal Re dietro rapporto dei ministri in ogni altro affare (4).

Con decreto 19 dicembre 1807 all'antica Camera della Sommaria si sostituiva la Ro. Corte dei conti divisa in due camere e composta di un Presidente, un Vicepresidente, otto Maestri dei Conti, e ventisei Razionali. Il fisco vi era rappresentato da un procurator generale e da due suoi Sostituti. Essa ebbe anche l'incarico di conoscere e giudicare dei Conti annuali del Tesoro pubblico, di quelli di tutti gli agenti di finanza, e di quelli infine della provincia e dei Comuni (5).

---

(1) Bianchini – Op. cit. – lib VI cap. 4, seg. 1
(2) id. id. id. cap. 3, seg. 2
(3) id. id. id. cap. 5, seg. 1
(4) id. id. lib. VII cap. 1
(5) id. id. id. cap. 4, seg. 1, pag. 712

Anche all'effettiva amministrazione delle finanze davasi forma nuova. Ella ebbe a cominciare dal 1806 per la riscossione delle imposte dirette un Ricevitore generale in ogni provincia, un Ricevitore in ogni distretto, e Percettori in ogni comune o gruppi di comuni. I Ricevitori generali contraevano verso la Tesoreria l'obbligazione di versare alle scadenze fissate l'intero tributo ad essi erano passate le rispettive loro provincie; i Ricevitori dei distretti contraevano analoga obbligazione verso i Ricevitori generali, i Percettori verso i Ricevitori distrettuali. Ritardandosi o non facendosi i versamenti, la cauzione, a cui ciascuno era tenuto, rispondeva (1).

L'11 giugno 1806 s'affidava il servizio del Tesoro dello Stato al Banco di S. Giacomo, divenuto poi nel 1809 Banco delle due Sicilie (2). Nello stesso anno si aboliva la Scrivania di Ragione e si affidava la cura di attendere all'entrata ed all'uscita a un ufficio solo. E col decreto 11 dicembre 1808 si sanciva l'unità del Tesoro dichiarando comporsi il tesoro dello Stato di tutte le somme che nel reame si ritenevano per conto del Governo, e doversi la vigilanza sulle riscossioni, il movimento dei fondi, e l'allogazione loro alle pubbliche spese esclusivamente riserbarsi al Ministro delle finanze. Questi, posto a capo di tutta l'Azienda della finanza, ebbe nel suo Ministero un Amministratore perchè avesse cura di tutte le operazioni del Tesoro, un Controllore perchè curasse la compilazione delle scritture contabili, e avesse il riscontro preventivo dei pagamenti; un Tesoriere generale perchè vegliasse alle entrate, un Pagator generale per la ordinazione della spesa. Nessuno di questi dicasteri avea cassa effettiva, tenendosi, secondo è stato detto di già, il denaro dello Stato affidato al Banco. Essi dovean registrare tutti i versamenti che i Ricevitori e gli altri agenti di riscossione facevano a credito di una Madrefede intestata a un Tesoriere generale. Ma da questa Madrefede non potevasi ordinare la spesa. Conveniva prima le trascrizioni delle somme, cioè a dire dei crediti ad essa spettanti, ad altra Madrefede, a quella del Pagator generale; le quali trascrizioni si ottenevano con ordini speciali, ricognizioni regolari dal Controllore. Le spese e le entrate eran previste annualmente e autorizzate in Stati discussi approvati dal Re.

---

(1) Bianchini — Opera Cit. — Lib. VII, cap. 4, sez. 1, pag. 734

(2) id. id. id. id. id. pag. 724 e 725

V'ebbe sotto la dipendenza del Controllore un ufficio di Contabilità centrale ove tenevasi su un Giornale e un Mastro generale «una scrittura in doppio» delle entrate e delle uscite delle madre fedi così del Tesoriere generale come del Pagatore generale.

Più tardi nel novembre del 1809 modificavasi quest'ordine di cose, abolendosi le due cariche di Tesoriere e Pagatore generale e con esso il doppio giro delle somme dal conto del Tesoriere a quello del Pagatore. Il 15 settembre 1808 rendevasi noto al pubblico per la prima volta il montare delle entrate e spese presunte, quelle in ducati 12.650.000, queste in duc. 12.696.000, e l'11 marzo 1810 pubblicavasi una seconda volta, e fu l'ultima, lo stato delle finanze, dove le entrate e le spese eran divise in classi.

Erasi anche istituito solennemente fin dal 1807 il Gran Libro del debito pubblico, e aperta presso il Banco con speciali disposizioni una Cassa delle rendite, e una d'Ammortizzazione per il servizio degli interessi e la graduale riduzione del debito (1).

Al ritorno dei Borboni non tutti i buoni ordinamenti dei napoleonidi caddero; anzi il cav. De Medici, ministro di quelli, pose ogni cura nel modificarli senza precipitazione, migliorandogli presso che sempre, e il buon esempio di lui fu seguito dai successori suoi, il Fortunato, il D'Urso, il Morena.

S'abolì il Consiglio di Stato, ma non poche attribuzioni ne furono date alla Corte dei Conti a cui si aggiunse una terza Camera, e che divenne la Gran Corte dei Conti (decreto 29 maggio 1817) con giurisdizione sopra i domini di qua dal Faro. Il 7 gennaio 1816 si instituì un'altra corte per la Sicilia, a Palermo (2).

Il De Medici ripristinò l'antica Scrivania di ragione, il Tesoriere generale e il Pagatore generale, e conseguentemente il giro interno delle somme deputate alle spese dal conto del Tesoriere a quello del Pagatore. Rimase la Controlleria generale, e rimase al Banco il servizio di Tesoreria.

Gli atti capitali che informarono il sistema di Con-

---

(1) Bianchini – Op. cit. – Lib. VII, cap. 4 sez. 1, Vol. 3° pag. 714 e seg.

(2) Veggasi il Repertorio Amministrativo del Bar. Compilio Sebastiani. Napoli 1836. Vol. 1 pag. 408 citato dal Bonalumi – Svolgimento ec. op. cit. pag. 174.

tabilità durato poi quasi integralmente in fino alla caduta dei Borboni sono il decreto 27 dicembre 1813, la istruzione 19 gennaio 1816. rettificata il 20 marzo, la legge 30 aprile di detto anno rettificata il 25 dicembre, i decreti 10 febbraio 1817, 20 giug. 1818, 13 dic. 1819, 1 genn. e 1 mag. 1822, 13 dicem. 1823, 24 marzo e 3 mag. 1824, e 5 dicem. 1825. Ora tutti ha per avventura, principalissima importanza, il regolamento generale approvato col decreto 15 dicembre 1823 (1).

Esporrò il più brevemente che mi sarà possibile codesto sistema, valendomi oltrechè dell'opera che fino ad ora mi servì di guida, della Relazione sull'amministrazione del Tesoro presentata alla Camera dei Deputati dal Ministero Sella il 13 dicembre 1865 (2), e della monografia di N. Nisco (3) e di G. Carboni (4).

È da notare anzitutto che la Sicilia ebbe un governo luogotenenziale, e serbò autonomia quasi intera nella gestione della finanza. essa forniva bensì al governo reale di Napoli un contingente sulle proprie imposte dirette ed indirette per le spese dell'esercito, della marina, del corpo diplomatico, e della corte, ecc., reputate come generali a tutto il reame, ma provvedeva da sè colle rimanenti entrate alle spese proprie.

Ciò premesso, il servizio delle spese particolari alla Sicilia e delle entrate dell'isola era accentrato in un'amministrazione generale in Palermo della cui costituzione dirò più tardi; il servizio delle entrate e delle spese per le provincie di quà dal faro, del contingente della Sicilia e delle spese generali era accentrato in Napoli nel ministero della finanza. Presso di codesto ministero eravi una grande amministrazione centrale con altri quattro cento impiegati, fino dai tempi del Bianchini chiamata la Tesoreria generale, divisa in quattro uffici subalterni: la Tesoreria propria-

---

(1) Bianchini – Op. cit. – Lib. VII, cap. 4. seq. 1. vol. 3. pag. 717

(2) La relazione per ciò che riguarda la Contabilità dei vecchi Stati è riprodotta dal Capellari della Colomba nella sua opera: I dazi di confini ecc. già citata. Parte II cap. 3 § 2

(3) N. Nisco deput. al parl. Lettere sul sistema napoletano della Contabilità di Stato - Firenze 1868 - tip. Cavour

(4) In Bonalumi. Sviluppo del pensiero logismografico ecc. op. cit. pag. 153 e seg.

mente detta, la Scrivania di razione, la Pagatoria generale e la Controlleria generale. I capi di cotesti uffizi, i loro segretari generali, gli ispettori generali di Contabilità, un agente del contenzioso, costituivano il consiglio del Tesoro presieduto dal ministro, o, lui assente, dal Controllore generale. Il consiglio, richiesto dal Ministro delle finanze, dovea discutere e dar il suo parere in tutti i negozi attinenti a quel Ministero, sugli affari pertinenti al contenzioso della Guerra e della Marina, dal servizio del Tesoro, ecc.

La Tesoreria generale presiedeva alla riscossione delle entrate e al loro versamento nel Banco di Napoli; avea nondimeno una cassa propria per il Portafoglio ossia per i documenti e le carte contabili.

Il Tesoriere generale riceveva al principio dell'esercizio lo stato discusso d'introito, cioè a dire lo stato di previsione per l'entrata e inoltre i ruoli originali delle contribuzioni dirette nelle varie provincie, e le obbligazioni dei Ricevitori generali. Occorrendo nel corso dell'esercizio la formazione di ruoli suppletori, anche questi eran trasmessi al Tesoriere. I Direttori delle imposte e tasse indirette, dei monopoli pubblici e degli altri rami finanziari comunicavano alla Tesoreria a brevi intervalli di tempo i risultamenti delle percezioni che si andavan facendo. In fine alla stessa Tesoreria la Corte dei Conti le Significatorie, le ordinanze di multe o pene dei contabili soggetti alla sua giurisdizione.

Tanto i Ricevitori distrettuali quanto i Ricevitori generali doveano far cassa netta ogni decade, cioè mandare le carte contabili al Tesoriere generale e il denaro al Banco, perchè fosse inscritto a credito della Madrefede a lui intestata. Nulla dovea rimanere presso di loro, e quando, per la spesa, fossero poi ad essi accordate somme doveano ricorrere allo stesso Tesoriere per sovvenzioni da rifondersi alle prime riscossioni. La Tesoreria avea quindi coi Ricevitori generali oltre il Conto corrente per le entrate dello Stato, il conto per le sovvenzioni. I Ricevitori generali erano agenti diretti della Tesoreria, i Ricevitori distrettuali agenti indiretti. Questi attendevano alle entrate ed alle uscite per conto dei Ricevitori generali, i quali riassumevano nella propria contabilità la loro.

Tutte le operazioni riguardanti l'esazione dell'entrata erano riscontrate alla Controlleria generale, la quale avea pure il riscontro della spesa; in essa si compilavano scritture generali dell'entrata e dell'uscita, acciò servissero di riscontro a quelle particolari della Tesoreria, e degli Uffizi che prededevano alla spesa.

Le spese erano autorizzate e limitate per ciascun esercizio mercè di Stati discussi, approvati dal Re e partiti in capitoli ed articoli. Gli Stati discussi dei singoli Ministeri riuniti insieme formavano lo Stato discusso generale. Le spese non previste in tali Stati e che ciò nulladimeno fosse occorso di fare, doveano essere di volta in volta riconosciute ed approvate dal Re.

All'effettuazione della spesa attendevano la Scrivania di Ragione e la Pagatoria generale, l'uno uffizio liquidatore ed ordinatore, l'altro esecutore. La liquidazione delle spese ferme, di quelle del personale civile sopratutto, del pari che la loro ordinazione era sottratta ai singoli ministeri ed affidata interamente alla Scrivania di Ragione, la quale vi procedeva conformemente alle limitazioni poste nei decreti di nomina o di assegni. Per il pagamento degli stipendi agl'impiegati civili residenti in Napoli lo Scrivano di ragione traeva ogni mese, in base ai certificati di servizio, sul Pagator generale ordini particolari detti con vecchio nome liberanza. Per gli impiegati residenti nelle provincie, lo stesso Scrivano, in base agli assenti, o conti correnti individuali che nel suo uffizio tenevansi, dava ai Ricevitori generali ordine di aprire partite corrispondenti ai singoli impiegati delle rispettive loro provincie. E i Ricevitori generali, e per essi i ricevitori distrettuali, sui certificati di servizio, pagavano alla fine del mese gli stipendi. Al terminare di ogni decade spedivano, siccome valori o carte contabili, le quietanze al Tesoriere generale. Riconosciuti simili pagamenti regolari, lo Scrivano di ragione traeva le corrispondenti liberanze a favore del Tesoriere, il quale dal canto suo rilasciava ricevuta ai Ricevitori. Simili esiti dei Ricevitori dicevansi di cassa aperta perchè fatti senza mandati del Pagator generale.

Rispetto alle spese per soldi, sfattaiza, sussistenze e ospedali militari lo Scrivano di ragione doveva fondare le sue liquidazioni

e le sue liberanze sulle riviste mensili dei reggimenti, degli altri corpi, dei generali e ufficiali isolati, e inoltre sui quadri dei movimenti sottoscritti dai consigli di amministrazione e dai commissari di guerra. Aveva facoltà di passare in rassegna, quando lo reputasse espediente, le truppe affine di riconoscere il numero dei presenti.

La liquidazione delle spese variabili pel materiale si facevano o dalle amministrazioni generali, come sarebbe a dire le intendenze di guerra e di marina, ecc., o direttamente dai Ministeri. I Ministeri, tanto per le spese da essi direttamente liquidate, quanto per le altre le cui liquidazioni dovevan riconoscere regolari, traevano ordinativi sulla Tesoreria, indicando i capitoli e gli articoli degli Stati discussi a cui la spesa doveva imputarsi, e mandavano i contratti e gli altri documenti voluti dalle leggi. Lo Scrivano di ragione riconosciuti regolari gli ordinativi e i documenti, e la spesa non eccedente le limitazioni sancite negli Stati discussi, traeva le liberanze. Le liberanze relative a spese non autorizzate negli Stati discussi non potevansi dallo Scrivano consentire se non in seguito a ordinativi dei Ministri giustificati da rapporti originali veduti dal Re e da lui sottoscritti. La firma del Re a simili rapporti teneva luogo di una esplicita autorizzazione della spesa.

Tutte le liberanze della Scrivania di ragione mandavansi al Controllore generale perchè le vidimasse. Ritornavano poi alla Scrivania per la registrazione loro; quindi rimesse di nuovo al Controllore trasmettevansi dal questi al Cagatore generale, dopo averle ripartite, d'accordo col Tesoriere generale in classi o gruppi secondo la maggiore o minore urgenza del pagamento, e la situazione del Tesoro.

Il Cagator generale ordinava in modo definitivo i pagamenti sopra così fatta liberanza. Per le spese che dovevan pagarsi nelle provincie traeva mandati sui rispettivi Ricevitori generali, i quali mandati estinti e quietanzati, ritornavano come carte contabili al Tesoriere generale insieme alle quietanze relative alle spese di cassa aperta. Per le spese pagabili in Napoli traeva a favore dei creditori polizze sul Banco da imputarsi a debito della Madrefede intestata a esso Cagator generale. I fondi necessari a tali pagamenti

ossia i crediti alla Madrefede del Pagator generale si ottenevano per via di trascrizione dalla Madrefede del Tesoriere richieste al Banco del Controllore generale con polizze del seguente tenore: «Banco pagate al Pagator generale ducati..... per introitarli nella Madrefede del Pagator generale». Il Banco era tenuto a rispondere della legalità e regolarità delle trascrizioni dalla Madrefede del Tesoriere generale a quella del Pagator generale e dell'ammissione della polizza di questi al pagamento.

Il 21 gennaio 1817 si istituiva presso la Tesoreria generale la così detta Cassa di Servizio il cui ordinamento e le cui attribuzioni furono per lungo tempo tenute nel Ministero. Doveva conchiudere e condurre a fine così per l'interno del Reame come per l'estero, quelle operazioni e quegli affari di finanza a cui la Tesoreria per gli statuti suoi non era adatta. Era sotto la immediata dipendenza del Ministero delle finanze, e curava, tra l'altre cose, l'emissione dei buoni del tesoro, ossia dei titoli del debito fluttuante.

Il servizio del debito pubblico e delle pensioni continuò ad essere come sotto ai Napoleonidi estraneo alla Tesoreria. I pagamenti degli interessi semestrali, e delle pensioni bimensili, si faceva dalla direzione generale del Gran Libro del debito pubblico coll'inviare agli Intendenti delle Provincie polizze di Banco intestate ai singoli creditori.

Alla fine dell'anno i Ricevitori generali rendevano i loro conti alla Gran corte dei conti, e li arredavano coi conti dei Ricevitori circondariali loro dipendenti. Anche il Tesoriere generale, lo Scrivano di ragione, e il Pagator generale compilavano ciascuno il proprio rendiconto; i quali rendiconti venivano dal Controllore verificati, e trasmessi poi insieme al suo proprio alla Corte dei conti. Similmente a questa rendevano i loro conti amministrativi i Ministeri e le Amministrazioni generali; la Corte adunque aveva modo di giudicare dell'andamento di tutta la gestione finanziaria.

Presso la Luogotenenza in Sicilia, erano, in origine, parimenti istituite una Tesoreria generale comune Tesoreria propria-

mente detta, una Scrivania di ragione, una Pagatoria generale, e una Controlleria generale, con attribuzioni identiche agli uffici dello stesso nome in Napoli. In successo di tempo fu abolita la Pagatoria generale, e l'emissione degli ordini di pagamento definitivi venne affidata allo Scrivano di ragione. Il Banco di Sicilia aveva il servizio del Tesoro, la Gran Corte dei conti in Palermo giurisdizione su tutte le contabilità, e su tutti i contabili.

Rispetto al pagamento degli stipendi e delle altre spese fisse nelle provincie Siciliane, seguivasi un metodo particolare. Lo Scrivano di ragione avea per ogni classe di spese i suoi rappresentanti detti appoderati, ai quali mercè di mandati faceva pervenire come abbuonconto le somme necessarie ai pagamenti loro deputati. Ogni mese gli appoderati rendevano i conti colle quietanze e gli altri documenti giustificativi delle spese da loro fatte. Lo Scrivano di ragione riconosciuti i conti regolari ne dava scarico agli appoderati nei loro conti correnti, e carico ai conti individuali di coloro a cui le somme eran state consate.

Egualmente ogni mese anzichè ogni dieci giorni come nelle Provincie di qua del Faro dovevano i Ricevitori e i Percettori far cassa netta e rendere i loro conti. Le due Tesorerie di Napoli e di Palermo corrispondevano fra di loro mercè continue operazioni di cassa che tenevanti in evidenza in un conto corrente cui l'una apriva all'altra.

Dal poco che ho detto può vedersi quanto di buono vi fosse negli organismi finanziari e contabili del cessato Regno delle due Sicilie. Parecchi di codesti organismi sono stati imitati poi all'estero, in Inghilterra specialmente.

Persuaso il Governo del Reame quanto sia importante avere esperti impiegati nelle Amministrazioni finanziarie istituiva nel 1857 presso la Tesoreria generale una Scuola di contabilità ove tra l'altre cose s'insegnava la partita doppia, a cui il Consiglio superiore del Tesoro sopraintendeva con speciale cura, come a Seminario di ragionieri esperti ed intelligenti. E furono duecento i giovani che in meno di tre anni uscirono da tale scuola (1)

(1) N. Nisco. – Opuscolo citato.

Art. 2°.
Gli altri Principati.

La Repubblica cisalpina e il Primo Regno italico ebbero buoni organismi finanziari non dissimili di molto da quelli portati dai Napoleonidi nel Regno di Napoli, ed ebbero per giunta un ottimo ministro di finanza, il Prina.

Napoleone nell'atto costituzionale dato a Lione il 26 gennaio 1802 delibera l'istituzione di un Magistrato di Contabilità nazionale perchè regoli e verifichi i conti dell'entrata e della spesa della Repubblica, il qual Magistrato doveva comporsi di cinque membri eletti dai collegi de' possidenti, dei dotti e dei negozianti. Il Magistrato si rinnovava mercè l'uscita e l'elezione nuova di uno dei suoi membri ogni due anni (1). Ogni anno il Presidente della Repubblica doveva presentare al Corpo legislativo il Budget dell'entrata e della spesa; quella era votata per classi di imposte o tasse, questa per ministeri. Il ministro delle finanze presiedeva alla riscossione delle imposte e all'amministrazione del patrimonio pubblico; il ministro del Tesoro riscontrava la spesa, dirigeva il servizio del Tesoro e del debito pubblico. Per quest'ultimo servizio istituivasi poi una cassa speciale, quasi del tutto autonoma, col nome di Monte Napoleone. Gli ordini o mandati di pagamento per la spesa si traevano dai singoli Ministeri sul Tesoro; i Ministri non li potevano sottoscrivere se non dopo che erano stati riconosciuti regolari e sottoscritti dai Ragionati capi degli uffici di Ragioneria istituiti in ciascun Ministero. Presso il Ministero del Tesoro era un Cassiere generale, un Ragionato generale e un Controllore generale con uffizi propri.

Simile ordinamento durò con poche mutazioni anche dopo che fu proclamato il primo Regno italico. Con decreto 18 giugno 1805 si istituiscono nei dipartimenti le Intendenze di Finanza acciò vegliino a tutti gli Agenti deputati alla riscossione delle

(1) Veggasi la Monografia di P. Cerboni in Bonaiuti - Sviluppo del pensiero logismografico - Op. cit. pag. 157.

imposte nei rispettivi dipartimenti, ne accentrino i servigi, abbian cura del demanio e intendano a tutti gli affari che riguardano direttamente il danaro e la fortuna pubblica. Simile istituzione era ottima e rimase anche dopo la caduta del Regno italico: il secondo Regno d'Italia la fe' sua a cominciare dal 1870. Per la riscossione dell'imposta fondiaria si proseguì la formazione del Catasto geometrico e si istituirono nei dipartimenti Ricevitori generali ed Esattori nei comuni. Gli Esattori dovean versare alle scadenze fissate l'imposta onde il Comune era tassato nelle mani dei Ricevitori, l'avessero o no riscossa dai contribuenti, e i Ricevitori anch'essi rispondevano verso la Tesoreria dipartimentale del non riscosso per riscosso.

Il sesto Statuto costituzionale 27 marzo 1808 scemò d'assai le facoltà del Magistrato della Contabilità nazionale. Per esso fu tolta a codesto Magistrato la revisione dei conti dei singoli ministeri: simili Conti, approvati con decreto reale, dovevano presentarsi al Senato, il quale non avea facoltà di respingerli, poteva solamente dirigere osservazioni al re per mezzo di una deputazione speciale. Con Decreto 8 febbraio 1812 il Magistrato della Contabilità nazionale viene abolito e vi si sostituisce una Corte dei Conti con facoltà limitate. Essa dipendeva dal Ministero delle Finanze e doveva giudicare «dei conti delle esazioni del Tesoro, dei Ricevitori generali dei dipartimenti, ... delle spese del Tesoro e dei pagatori, e finalmente delle esazioni e spese dei dipartimenti e dei comuni i cui Budgets» dovessero approvarsi dal Governo.

Ma quello che ci retta di più notabile della Contabilità di Stato del primo Regno italico sono i conti compilati e pubblicati per le stampe dal Prina. La prima pubblicazione si fece nel 1807 e abbraccia i conti degli esercizi 1805 e 1806; nulladimeno il volume contiene la situazione distinta delle entrate e delle spese dell'esercizio 1804 e precedenti a cominciare dal 14 febbraio 1802. I conti degli esercizi seguenti fino a quello del 1811 si pubblicarono separatamente e quasi sempre l'anno successivo a quello in cui l'esercizio riferivasi (1). Nella prima pagina del conto

(1) Veggasi la serie dei sopradetti Conti nelle pubbliche biblioteche e tra le altre in quella della Fondazione Querini Stampalia in Venezia.

del 1807 è detto che col decreto 23 dicembre 1807 che approvava il budget del 1808 i tre esercizi 1804 e precedenti 1805 e 1806 sono riuniti in un solo per la liquidazione dei resti, e si aggiungono queste savie osservazioni: « La separazione degli esercizi cessa di essere utile quando se ne accumulano troppi coll'esercizio corrente. I residui attivi e passivi degli esercizi precedenti riducendosi a piccole quantità, a misura che quelli si scostano, la contabilità si semplifica colla riunione senza che ne soffra il principio essenzialissimo al buon ordine di uno stato che ogni anno abbia le sue rendite e le sue spese ». In fatto poi il conto indica distintamente le somme incassate e pagate nel 1807 sia in conto dell'esercizio del 1805 e precedenti sia per quello del 1806. Quanto all'esercizio del 1807 indica la situazione delle entrate e delle spese al 1° gennaio 1808. La moneta a cui sono riferite le somme in questo conto è la lira italiana; nei precedenti era la lira milanese. Similmente il conto del 1808 offre la situazione nei tre esercizi contemporaneamente aperti, cioè degli esercizi 1806 e retro, 1807 e 1808. Ma in tale conto appare una novità, la quale è questa, che dopo aver indicata la situazione dei tre esercizi sopradetti al 1° gennaio 1809 si segnano le somme incassate e quelle pagate da quel dì al 1° ottobre. Rispetto alle entrate è esposta a ogni capitolo una somma sola in monte per tutti e tre gli esercizi; rispetto alle spese invece sono scritte le somme pagate in quei nove mesi per ogni singolo esercizio e ministero. Nel conto di finanza del 1809 anche per le entrate sono esposte le somme singole incassate nei primi nove mesi del 1810 e da imputarsi a ciascuno dei tre esercizi 1807 e retro, 1808 e 1809. Gli altri due conti non offrono novità importante, se non forse questa, che all'ultimo va unita per la prima volta un lungo rapporto della Commissione per la revisione dei conti del Monte Napoleone e i verbali delle sue adunanze.

In fine del Conto di ogni anno vi è il Budget (è la parola usata) dell'esercizio dell'anno successivo. Il qual Budget è un ristrettissimo prospetto in un sol foglio, in cui sono esposte le entrate per classi, le spese per ministeri. Tra i crediti aperti vi ha sempre un fondo di riserva per le spese impreviste, che s'aggira intorno a un milione di lire. Ciascheduno conto rias-

sunne il totale delle entrate e delle spese verificatesi dal 14 febbrajo 1802 in poi; così in quello del 1811 oltre alle situazioni degli esercizi 1810 e 1811 appaiono in matita, per il 1809 e retro, tutte le entrate e tutte le spese dal giorno sopradetto in poi. Per le entrate non sono esposte, così nei Budgets, come nei prospetti riassuntivi dei Conti, che i netti prodotti, cioè a dire i prodotti totali depurati delle spese di riscossione, e questo eziandio per il bollo, e per le poste che figurano sempre attivi. Nulladimeno rispetto ai Conti, è da ricordare che in diffusi allegati sono esposte poi le entrate lorde totali e le spese di riscossioni per dipartimenti e per articoli. Riguardo alle spese, se si tolgano i Conti del Monte napoleone sufficientemente particolareggiati, non si dà nessuna esplicazione. X

Sommando, questi Conti del Prina, insufficientissimi per la spesa, sono perciò che s'attiene all'entrata di moltissimo pregio.

Evolendo ora dire della Toscana debbo anzitutto ricordare l'ottimo assetto dato da Pietro Leopoldo, mercè l'aiuto del suo operoso ministro Angelo Tavanti, alle finanze del Granducato, e il Rendiconto comparativo della gestione dal 1765 al 1789 lasciato da lui allorchè assunse la corona imperiale. Questo principe in una lettera a suo fratello Giuseppe II° scrive nel 1781 a proposito del Compte Rendu allora pubblicato da Necker: « Ho per gloriosa, utile e giusta l'idea di far rendere conto dal Sovrano al pubblico dello stato delle finanze e della loro amministrazione, le finanze essendo come tutto il rimanente del pubblico». In un'altra lettera a Maria Cristina in data di Pisa 25 gennaio 1799 Leopoldo di Toscana scrive: « Credo che il Sovrano deve render conto esatto e annualmente della erogazione delle rendite pubbliche e delle finanze, che egli non ha il diritto d'imporre arbitrariamente tasse, gabelle o imposizioni qualunque, che il solo popolo ha questo diritto dopo che il Sovrano gli ha esposti i bisogni dello Stato e che il popolo per mezzo dei rappresentanti suoi ne ha riconosciuta la legittimità, che le imposte non possono accordarsi se non come sussidi e per un anno e che la nazione non può prorogarle prima che il Sovrano abbia reso conto esatto circostanziato e soddisfacente del loro impie-

go (1).»

Le buone tradizioni si mantennero anche dopo la ristaurazione; nulladimeno non si promulgò veruna legge o regolamento che sanisse gli ordinamenti e le consuetudini finanziarie ormai consacrate dal tempo. Le varie branche dell'amministrazione erano quasi autonome; ciascun dicastero avea cassa propria, cui il Ministro delle finanze faceva alimentare secondo i fabisogni mensili (2). La Depositeria generale, mentre attendeva al servizio del tesoro centrale, riassumeva per mezzo delle Ragionerie nel seno di essa instituite, le scritture delle varie Amministrazioni applicando la Partita doppia (3). Le registrature non abbracciavano le previsioni e i Conti correnti erano tenuti separatamente. Alla fine dell'anno rendevansi i Conti. Questi si sottoponevano all'esame della Corte dei conti; la quale non compilava scritture proprie, riscontrava a posteriori, e attestava semplicemente nel suo giudizio la esattezza dei computi. La pubblicità dei conti, così vantata da Pier Leopoldo, nella pratica di e ciò sempre.

Nello Stato Pontificio ogni ministero doveva formare il proprio Bilancio di previsione. Il Ministero delle finanze riuniti al suo gli altri Bilanci compilava il Bilancio generale consuntivo di previsione e lo rassegnava alla Consulta di Stato per l'esame. Ottenuta la sanzione sovrana, il Bilancio ritornava al Ministero delle finanze, il quale ne dava partecipazione al Controllo generale e ai singoli Ministeri per quanto li poteva riguardare. Il Controllo generale, il Ministero delle finanze, e gli altri, ciascuno per la propria parte, componevano su appositi registri scrittura delle previsioni. A tal uopo si aprivano tanti conti quante erano le partite contenute nelle tabelle preventive, e in questi conti registravansi poi le riscossioni o i mandati di pagamento a seconda l'imputazione che se ne era fatta. Per le spese

---

(1) A. Reumont. - Giuseppe II Pier Leopoldo e la Toscana - Memoria inscritta nell'Archivio Storico Italiano - Ser. III. - Tom. XXIV - an. 1876 - pag. 435

(2). G. Cerboni in Ronalumni - Sviluppo del pensiero logis. Op. cit. pag. 136

(3). Relazione del tesoro - già cit.

i Ministeri dovevano ottenere di mese in mese da quello delle Finanze l'apertura dei crediti necessari sulle casse dello Stato, e i crediti non potevano eccedere la dodicesima parte delle somme stanziate nel bilancio annuale(1).

Anche i ducati di Parma e Modena ebbero Bilanci di previsione preparati dai singoli ministeri, riconosciuti da quello delle Finanze, e approvati dal Sovrano. A Parma le entrate e le spese eran divise in ordinarie e straordinarie, a Modena in previste e impreviste. In ambidue gli Stati l'esercizio finanziario comprendeva le entrate e le spese imputabili a un anno dal 1° gennaio al 31 dicembre; ma per la riscossione delle une e il pagamento delle altre, l'esercizio prorogavasi a Modena al 31 gennaio dell'anno successivo, a Parma al 30 settembre. Nel ducato di Parma si poteva adoperare i fondi di un capitale per sopperire alle spese di altra che fosse deficiente; a Modena si ammentavano gli stanziamenti secondo il bisogno(2).

Capitolo 5°

La Monarchia di Savoia fino al 1859.

Qualche buon ordine per la tenuta e la resa dei conti degli agenti di finanza appare fino dal secolo XIII°. I conti più antichi dell'Astello o Camera del principe che si conservano nell'Archivio camerale di Torino incominciano coll'anno 1296(3). Amedeo V negli ultimi anni del secolo XIII° istituì l'ufficio di Ricevitor generale perchè ivi si incentrassero tutte le riscossioni degli ufficiali economici, militari, giudiziali e civili, che avevano

---

(1) Relazione Sella sull'amm. del Tesoro - già cit.
(2) 〃 〃 〃 〃 〃
(3) Casare Nani - I primi Statuti della Camera dei Conti nella Monarchia di Savoia - Torino 1881, pag. 16.

maneggio di danaro pubblico (1). Nel principio del secolo XIV l'investito di tale ufficio mutò nome e si disse Tesoriere generale. Erano agenti di finanza nei dominii i Castellani, intendenti del principe e governatori ad un tempo. Avean dimora nel castello loro affidato, sorvegliavano l'amministrazione dei possedimenti sovrani, radunavano le derrate e gli altri prodotti del suolo, esigevano i canoni, le taglie, le multe e i servigi dovuti, curavano la conservazione dei ponti, delle strade, e delle altre opere pubbliche provvedendo alle spese occorrenti col denaro che esigevano. Subordinati ai Castellani erano i Mistrali nelle varie Mistralie in cui dividevansi le Castellanie, e altri ufficiali di minor grado deputati alla riscossione delle rendite o tasse fiscali, loro superiori i Balii preposti ai Baliati. Fin dalla seconda metà del secolo XIII. trovasi in ogni provincia un Tesoriere provinciale (2).

Prima di Amedeo V° pare che si deputassero ufficiali a rivedere i Conti dei Castellani e degli altri agenti del Principe, luogo per luogo (3). Ma poi fu deliberato che i Castellani si portassero dove il Principe avea dimora insieme col suo Consiglio, e a lui, assistito o rappresentato dal predetto Consiglio, rendessero i Conti (4). In progresso di tempo l'alto controllo sulle finanze s'affida a un collegio speciale, e dal Consiglio supremo del Principe si stacca la suprema Camera dei conti.

Sembra che l'origine della Camera dei conti in Savoja non possa farsi salire al di là del 1351. Secondo il Nani (5) l'ordinanza o statuto sanzionato da Amedeo VI il 7 febbraio di detto anno è il primo documento in cui si annuncia in modo posi-

---

(1) L. Librario. - Origini e progressi della Monarchia di Savoia. - Firenze 1869 - Sect. 1ª. pag. 261. - Veggansi anche i tre discorsi sulle Finanze nelle Opere varie dello stesso autore - Torino 1860.

(2) Nani - op. cit. § VIII pag. 17 e 18, e Librario: Finanze - op. cit. vol. 4 - 4, Degli Statuti di Amedeo VIII (negli Studi storici, Torino 1851) - pag. 395.

(3) Librario - Storia - cit. 1. 276

(4) Nani - op. cit. § IX pag. 20

(5) Op. cit. § X pag. 21.

vo la sua apparizione. Codesti Statuti cominciano con queste parole: « Premierment est ordone que messires P. de Montgele, Guillermet Bons soyent maestre de... comptes et nayent la charge .... (1) ». Dalle quali si può indurre che l'ufficio di Maestri dei conti, sia ufficio nuovamente creato. Lo Statuto comprende ben trentaotto capi in cui si svolgono saggie norme di controllo finanziario. I Maestri dei conti presiedono alle finanze e ne hanno il riscontro, han cura dei diritti patrimoniali del Principe, han potere sopra tutti gli ufficiali finanziari. I conti devono riceversi ed esaminarsi per loro ordine dai Chierici loro dipendenti deputati a simile bisogna: essi soli giudicano. La resa dei conti deve farsi dagli ufficiali personalmente, se il principe non ha diversamente ordinato, o se non possono addurre una giusta causa della loro assenza. Chi non può presentarsi personalmente ai Maestri dei conti deve farsi rappresentare da un procuratore munito di pieni poteri. Non è ammesso a render conto chi non abbia prima giurato di renderlo esatto: la pena dello spergiuro è di venticinque lire forti. Non può ricevere il conto il chierico che l'abbia ricevuto dallo stesso ufficiale l'anno innanzi, saggia misura codesta per cui i revisori stessi reciprocamente si sindacano, e per cui son resi più difficili gli accordi dolosi tra chi rende il conto e chi lo rivede.

Nel 1389 i Maestri dei conti son cresciuti a cinque, come appare dagli Statuti sulla Camera dei conti promulgati il 23 dicembre di detto anno da Bona di Borbone e da Amedeo VII° suo figlio (2). I quali Statuti segnano un vero progresso su quelli del 1351. I Maestri ricevono i conti nel Castello di Chiamberì ogni anno dal 1° gennaio al 1° maggio. Gli ufficiali debbono renderli personalmente e solo per eccezione col mezzo di procuratori. Il giuramento di compiere lealmente la resa dei conti è mantenuto. L'ufficiale non deve esser presente all'esame dei

---

(1) Veggasi l'originale degli Statuti in Francese antico riprodotti dal Nani nell'opera citata, pag. 41 e seg.

(2) Veggasi il testo francese di questi Statuti nell'opuscolo del Nani già cit. pag. 48 e seg.

suoi conti. Acciò i Maestri dei Conti e i loro Chierici possano aver modo di provare agli agenti di finanza le riscossioni da loro fatte e le esti volessero celare, è fatto obbligo al Cancelliere del Consiglio del Principe o ai Segretari di registrare « les accordées qui se feront » e darne ciascun mese notizia per iscritto ai Maestri dei conti insieme a ogni altra cosa attinente ad demanio e al patrimonio del principe.

I conti riveduti dovevano custodirsi gelosamente, e i loro risultamenti finali trascriversi in un registro. Le somme dovute dagli ufficiali dovevano versarsi nelle mani del Tesoriere, o dei due Segretari suoi. Queste tre persone erano specialmente incaricate della spesa. Ogni pagamento dovea essere autorizzato da mandati; e i mandati non doveano farsi se non su di loro. Lo Statuto ha questa singolare prescrizione, che non si dovessero computare a favore di veruno degli ufficiali le somme che asserissero di aver spese per conto del Principe, quand'anche esistessero lettere od ordini del Conte Amedeo o della contessa Bona o di tutti e due insieme, e ambidue non lo imponevano verbalmente a tutti i Maestri. I Maestri dei conti poi dovevano tenere segretamente nota in un registro apposito di ogni somma versata a mani del Tesoriere, e dovevano parimente registrare i pagamenti che si facevano, acciochè il Principe potesse conoscere lo stato delle sue finanze.

Ma nonostante la rigorosa prescrizione soprad.ta che voleva accentrati i pagamenti in un unico tesoro, nonostante i saggi ordinamenti sanciti da Amedeo VIII.° nei suoi Statuti, pare che si continuasse dal Principe nel buttto uso di ordinare i pagamenti a qualunque ufficiale che avesse maneggio di denaro. E quasi tutti gli ufficiali ne aveano dal custode dei Sigilli, ai giudici, ai Castellani, ai segretari, ai paratori. Onde il ritardo nei pagamenti, e gli sconti esorbitanti che doveano consentire, senza utile del pubblico, i creditori pressati dal bisogno, e il disordine nelle finanze e il discredito loro. Tanto si fecero maggiori quando cominciarono a vendere o impegnare gli uffici, poichè così si tolse ogni efficacia al controllo degli agenti di finanza. Ci erano giunti a tal segno che difficilmente si trovava chi volesse essere Tesoriere generale, mentre potendo ormai rispondere della regolarità del servizio del Te-

soro (1). Tanto che per far accettare l'ufficio il principe doveva scendere a patti, promettere riforme e regolarità di mandati, consentire che ogni suo ordine di pagamento per essere valido recasse il visto del Tesoriere generale. Otteneva infatti Stefano Rosset eletto Tesoriere generale nel 1452, tra gli altri patti, questi: che ogni entrata di qualunque sorta dovesse giungere nelle mani di esso Rosset, e nulla ricevesse il Duca se non per mezzo di lui, che da lui si effettuasse tutta la spesa della Casa ducale, che nessun assegno d'allora in poi si facesse sugli uffici se non per mezzo di lui, e a lui solo dovessero rispondere gli ufficiali contabili. Insomma fu l'unità del tesoro che egli volle o almeno tentò di ottenere. Non cercò di togliere al Duca la limitazione della spesa e la disposizione del danaro pubblico, chiese soltanto che l'una e l'altra si facesse ordinatamente. Il Duca, è detto nei patti « veda e sappia ciò che ha da fare, ordini e stabilisca le spese occorrenti per sè, per le ambasciate, per gli scudieri, e per le straordinarie, ed assegni per ciascun capo una somma la quale dal Tesoriere generale o dai suoi chierici si ritenuta e si converta negli usi predetti. » In questo patto è il concetto embrionale di un bilancio di previsione. Il Duca doveva anche esaminare ogni mese o almeno ogni trimestre i conti della Tesoreria generale affine di sapere di qual somma poteva disporre (2).

Non furono molto dissimili i patti coi quali Ageriò de Lazzaro e poi Jacopo Mainieri accettarono nel 1456 la carica di Tesoriere generale. E fin dal 1444 ad istanza della Camera dei conti eransi dati ai contabili savi precetti conformemente ai patti sopradetti, i quali precetti si rinnovarono poi nel 1445, nel 1449, e nel 1450 (3). Ma furon codesti tentativi fuggevoli di ordinato sistema di finanza, e fino a Emanuele Filiberto non v'ebbe regola ferma nel maneggio del Tesoro pubblico.

Emanuele Filiberto si provò dapprima a eleggere

---

(1) Librario - Storia - op. cit. 1. pag. 287 - Nel volger di poco più di un anno dal 1439 al 1440 si mutarono quattro o cinque tesorieri.

(2) Librario - Storia - op. cit. 1. pag. 278.

(3) id. id. id. 1. pag. 279.

più Tesorieri con facoltà divise; ma poi, vedendo come rifar da capo a fondo un'amministrazione, e a fortemente costituirla occorreva una sola mano risoluta e potente, li abolì, e nominò Negron di Negro genovese prima Tesoriere e ricevitore generale (1563) poi generale di tutte le finanze di qua e di là dell'Alpi, con vere facoltà di ministro. Già fin dal 1560, acciò vi fosse chi vegliasse all'esattezza, e alla fede che doveva serbarsi nel maneggio del pubblico danaro, aveva istituito il Controllore generale chiamato anche Correttore generale delle finanze coll'ufficio di tener d'occhio i contabili, esaminare, ricalcolare, e parificare tutti i lor conti e riferirne poscia alla Camera. Istituì anche un Contador generale «per tener buon conto e la ragion che si conviene del denaro da sborsarsi» per la milizia, i presidi e i castelli (1).

Con editto 5 ottobre 1577 il Duca Emanuele Filiberto «havendo sempre desiderato di far amministrar buona e breve giustizia ai popoli» come ha mantenuto due Senati, così stabilisce due Camere dei conti distinte, l'una a Torino l'altra a Ciamberì (2).

Ma Emanuele Filiberto cessò di adunare gli Stati generali e quindi si fece fondatore della Monarchia assoluta. Per vero dire neanche in passato codesti Stati si convocarono di frequente, e le loro assemblee non ebbero mai in Savoia l'autorità che talora seppero esercitare in Francia. Si soleva domandare ad essi il consentimento dei Sussidi cioè a dire delle imposte straordinarie ed essi solevano chiedere in ricambio riforma e buona amministrazione. Ad esempio nel settembre 1487 concedono per la guerra di Saluzzo un sussidio di sei fiorini per fuoco, e chiedono e ottengono tra l'altre cose, che ogni ufficiale che scada d'ufficio soggiaccia durante quindici giorni a sindacato per gli atti della sua amministrazione (3). I sussidi domandavansi per bisogni non permanenti e a scopi determinati, e il Tesoriere Rosset, già ricordato, tra le condizio-

(1) Cibrario - Storia - Op. cit. Part. 1 pag. 287
(2) id. id. id. Part. 2ª pag. 287
(3) id. id. id. id. alla data ricordata.

ni alle quali accetta l'ufficiazione questa, che i fondi cui il Sussidio fosse per gettare dovessero impiegarsi prima di tutto negli usi per i quali esso si era chiesto e concedutò (1). Il consentimento dell'imposta nei tempi antichi si soleva anche richiedere ed ottenere singolarmente dalle castellanie inviando a tale scopo dall'una all'altra i Consiglieri del conte. A tale espediente ricorse Aimone nel 1331 ottenendo un sussidio da pagarsi a tanti grossi per fuoco durante cinque anni (2). Erianduò dopo lo stabilimento della monarchia assoluta trattandosi d'istituire nuove tasse o aumentare le vecchie, affine di attutire le opposizioni, si interpellavano dapprima le grandi città e solamente dopo aver avuto il consentimento loro si decretava l'imposta (3).

Da Emanuele Filiberto in poi i Conti furono tenuti con sufficiente regolarità e il Cibrario ha potuto pubblicare, togliendole dagli Archivi camerali, le somme totali delle entrate e delle spese per una serie d'anni presi saltuariamente nel lungo periodo che corre tra il 1580 e il 1850 (4).

Anche Vittorio Amedeo II fu principe saggiamente riformatore. Nel 1709 ricostituì l'ufficio del Soldo, e più tardi nel 1713 diè norme precise alle varie Aziende, stabilendo così per la prima volta una netta distinzione di dicasteri. Le due Aziende maggiori, che tra loro si spartivano presso che tutto il governo economico erano il Generalato delle Finanze e l'Ufficio del Soldo retto dal Contador generale; altre minori Aziende attendevano a speciali servizi. Nell'ottobre dello stesso anno 1713 il Re sanzionò un regolamento per i tesorieri delle varie Aziende (5). Nel 1717 riformò e rese permanente il Consiglio delle Finanze non mai prima stabilmente ordinato, il quale durò poi altri cento anni e molto contribuì colla severità dei suoi scrutinii e delle sue massime a mantener l'ordine

---

(1) Cibrario - Storia - op. cit. Part. 1ª pag. 277.
(2) id. id. id. Part. 2ª pag 102.
(3) id. id. id. Part. 1ª
(4) id. id. id. id. pag. 307.
(5) Veggansi i Regolamenti manoscritti nell'Archivio di Stato di Torino - Materie economiche - Finanze - Mazzo 1°. 2ª addizione.

nell'Amministrazione (1). » Con decreto 29 dicembre 1718 soppresse le Camere dei conti di Savoja, del Piemonte e del Monferrato, sostituendovi un'unica R. Camera dei conti in Torino (decreto 7 gennaio 1720) (2). Nello stesso anno 1720 Vittorio Amedeo diede nuova costituzione alle varie Aziende e al Generalato delle finanze, e finalmente nel 1730 il 15 di agosto e dopo nuovo e profondo studio della materia diede i celebri provvedimenti che la esperienza gli avea fatto conoscer necessari per ben regolare il maneggio economico ed un esatto governo delle Aziende dello Stato non duga far notare giustamente che le leggi economiche non sono men salutari di quelle che tendono ad assicurare una retta amministrazione della giustizia (3). » Mi propongo di dare un breve cenno di questi provvedimenti servendomi specialmente delle notizie che ho potuto trarre dai regolamenti manoscritti di quel tempo esistenti negli Archivi generali di Stato in Torino (4). Noto che questi regolamenti han data diversa: quello generale ha la data 28 giugno 1730.

Il Generale delle finanze presiedeva a due Aziende, a quella delle finanze propriamente detta, e alla direzione delle gabelle, dirette ciascuna da un alto funzionario. Il Contadore reggeva l'ufficio del soldo, il quale avea cura della maggior parte dei negozi attinenti all'esercito. Due Intendenti generali dirigevano le meno vaste aziende della real casa e dell'artiglieria, delle fabbriche e delle fortificazioni. Ciascheduna Azienda avea una cassa propria amministrata da un Tesoriere e vigilata da un Controllore. Le casse delle varie Aziende ricevevano la loro dotazione da quella generale delle Finanze a cui affluivano le entrate. Il Controllore generale dipendente solamente dal Re vigilava e riscontrava nei riguardi amministrativi e contabili tutta la gestione finanziaria.

---

(1) Libravio - Storia - op. cit. Part. 1ª pag. 293.
(2) id. id. id. Part. 2ª pag. 366 e 367.
(3) id. id. id. Part. 1ª pag. 294.
(4) Materie economiche - Finanze - Mazzo 1° Addizione 2ª. Parla di questo ordinamento il Nicomede Bianchi nella sua Storia della Monarchia di Savoia e il Cerboni in Bonalumni - Svolgimento del pensiero logismografico - op. cit. pag. 165 e 166.

A tutta la gestione economica presiedeva il Consiglio delle finanze, le cui attribuzioni non si restringevano all'esame dei Bilanci e dei Conti, e, come si diceva degli Spogli, ma si estendevano alla stipulazione dei contratti, i quali dovevano farsi dopo pubblici incanti, e a tutto quanto avea attinenza coll'entrata e colla spesa. Il Consiglio era presieduto dal Primo presidente della Camera dei Conti, e v'entravano come Consiglieri il Primo Segretario di guerra, il Controllore generale, il Generale delle Finanze, e il Contadore generale. Vi intervenivano anche i capi delle minori Aziende, ma solamente quando trattavasi di discutere gli affari del loro dicastero (1).

La R. Camera dei conti conservò l'esame e il giudizio sui contratti, sugli Spogli delle Aziende e inoltre sui conti di tutti i contabili del pubblico denaro.

I capi delle Aziende erano tenuti a formare, prima che finisse ogni anno, secondogli ordini avuti dal Re i loro Bilanci per l'anno a venire. Simili Bilanci dovevano essere mandati al Controllore con un parallelo con quelli dell'anno precedente e le ragioni delle differenze, e dovevano da questi sottoporsi alla sanzione reale prima dell'anno nuovo (2). Un simile procedimento doveva tenersi anche per il Bilancio universale. Il quale doveva formarsi dal Generale delle finanze insieme col Controllore generale; doveva essere « purgato da ogni deduzione rispetto ai fondi e in rispetto quanto alla spesa »; vi si doveva lasciare in fine uno spazio bianco sufficiente per l'inserzione dopo la chiusura dell'esercizio, che avveniva il 31 marzo, « il fondo sopravvangato dell'anno precedente ed ogni altra rendita non riscossa (3). » Doveva mandarsi al Controllore generale una copia di tutti i Bilanci, e a Controllori delle Tesorerie una copia dei rispettivi Bilanci parziali dove dovevano apparire in monte « il fondo destinato a tutte le spese, e in dettaglio le spese bilanciate (4). »

---

(1) Regol. cit. Cap. 1 e seg.
(2) » Cap. V. § 1, 2, 3.
(3) » » § 4.
(4) » » § 5.

Per le maggiori spese o le nuove che fossero occorse durante l'anno, i capi d'azienda dovevan mandare note particolareggiate al Re per averne nuove autorizzazioni, da inscriversi poi nelle categorie corrispondenti (1). Nulladimeno in ogni Bilancio parziale vi era una somma per le spese casuali, della quale i Capi d'azienda potevan disporre (2).

I Capi d'Azienda richiedevano al Generale delle Finanze i fondi necessarii alle spese ad essi deputate, e ordinavano sulle proprie Tesorerie i pagamenti nei limiti delle somme ammesse in Bilancio. Per le spese fisse e per alcuni pagamenti da farsi presso le Tesorerie provinciali valevano certe Quietanze dei Tesorieri, specie di aperture di crediti emandati a disposizione, rilasciate entro i confini delle somme autorizzate, e sulle quali potevano trarre ordini di pagamento anche gli Intendenti delle provincie. Il generale delle Finanze ordinava i pagamenti sul proprio Bilancio come gli altri capi d'Azienda; e dovevano aver corso senz'altra formalità gli ordini dati da lui per pagamenti dipendenti da Regie Patenti, e i Biglietti firmati dal Re « già registrati al Controllo (3) ».

In ogni Azienda doveva compilarsi un libro di Cassa per l'entrata e l'uscita in fogli distinti, e inoltre i libri delle Categorie, specie di maestri, nei quali si assegnava una partita per ogni categoria del Bilancio, affine di registrarvi le somme previste e poscia quelle incassate o pagate. Ed è da notare che questi libri dovevan tenersi presso i capi delle Aziende, ampiché nelle Tesorerie, e che i dati per le scritture dovevano essere forniti giorno per giorno dai Tesorieri e dai Controllori (4).

Presso il Controllore generale dovevan compilarsi « giorno per giorno o almeno settimana per settimana » scritture di riscontro sopra note avute dai Controllori particolari presso ogni Tesoriere. Doveva quindi tenersi per ogni Azienda un libro o regi-

(1) Reg. cit. c.V. §.6.
(2) » » c.VI. §.1.
(3) » » c.XI.
(4) » » c.VIII.

stro di cassa per la notazione delle diverse valute entrate nelle casse o uscite, e un libro delle Categorie per la registrazione delle entrate e delle spese previste ed effettuate di su ogni voce o categoria dei Bilanci (1).

Le diverse Aziende dovevan levare dai loro registri ogni trimestre diversi Spogli o conti da sottoporsi all'esame e alla approvazione del Consiglio di Finanza. Il primo di cotesti fatti Spogli doveva dimostrare per ogni categoria di spesa le somme ammesse nel Bilancio o autorizzate poi, e il montare dei rincapiti o ordini di pagamento spediti o da spedirsi. Nel secondo dovevasi provare quanto sui rincapiti spediti si fosse pagato e quanto restasse da pagare. In un terzo Spoglio infine dovevansi indicare le somme incassate dalla rispettiva Tesoreria, e quindi porre in evidenza il fondo di cassa (2). Il Controllore riassumeva gli Spogli.

Codesto ordinamento contabile, avuto riguardo specialmente ai tempi, era in vero commendevole, e il Cibrario non a torto ha detto celebri i provvedimenti che l'hanno costituito. Esso, durato con poche modificazioni fino al cadere del secolo XVIII, fu in gran parte travolto dalla rivoluzione francese, e nei suoi migliori organismi ricostituito poi dalla restaurazione.

Colle patenti del 12 genn. 1816 si istituì il Ministero delle Finanze e si dichiarò che il Controllore generale assumerebbe il titolo di Primo Segretario delle Finanze. Prima al più importante degli uffici, osserva il Cibrario, s'era contesto l'onore di Ministro. Si conservò il Generale delle Finanze, ma riducendolo all'ufficio di Capo Azienda. E per tal maniera si commisero due errori; in prima attribuendo al Ministro l'ufficio di controllare se stesso, poi lasciando sussistere con autorità diminuita il Generale delle finanze. Quando a un ufficio si scema potere conviene mutargli nome (3).

---

(1) Manoscritto cit. Regol. del Controllo generale.

(2) Reg. cit. Cap. VII.

(3) Cibrario. Storia. op. cit. Part. 1. pag. 294 e 295

Con assai miglior consiglio mercè le patenti del 31 marzo 1817 si separarono di nuovo gli uffici di Primo Segretario delle Finanze e di Controllore generale. Le Aziende furono divise fra i vari Ministeri e ai loro capi venne tolta la facoltà che avevano di riferire direttamente al Re, e di intervenire nel Consiglio delle finanze. Con esse patenti si distinse accuratamente la parte esecutiva dalla dispositiva. Questa fu deputata ai Ministri; quella ai capi d'Azienda sotto l'ispezione del Consiglio delle Finanze, riordinato e ampliato. Fu dichiarata la responsabilità dei Ministri e dei capi d'azienda. E si istituì l'Ispettore generale del R. Erario per vegliare al giro e alla distribuzione dei fondi fra le diverse tesorerie delle Aziende centrali, e le Tesorerie delle Provincie (1).

Il Ministro delle finanze, a cui si era affidata la ripartizione dei fondi alle Tesorerie delle diverse Aziende ordinò che tale ripartizione si farebbe ogni mese sopra domanda dei capi d'Azienda. Tale disposizione venne dal Marchese d'Audiffret in Francia quando compilò il regolamento della Contabilità pubblica, che fu poi sancito coll'ordinanza 14 settembre 1822, in questo senso, che ogni mese il Ministro delle Finanze doveva proporre al Re, dopo aver poste in esame le domande degli altri Ministri, la distribuzione dei fondi di cui essi potevan poi disporre nel mese successivo (2).

Colle Regie Patenti 21 genn. 1819 si riordinò il servizio del Tesoro, determinando nettamente i rapporti fra il Tesoriere generale, i Tesorieri d'Azienda e quelli provinciali, e s'introdusse inoltre l'utile sistema degli assegni per cui un privato pagando alla Tesoreria generale una somma, poteva farla nelle provincie contare a chi più gli pareva, senza spese di sor-

---

(1) Cibrario - Storia - op. cit. Part. 1ª. pag. 295.

(2) Art. 6 della predetta ordinanza. Nell'opera del Cibrario è incorso un errore di stampa: in luogo di 1822 è detto 1862 (Parte 1ª. pag. 295). - Di più il Cibrario non nota la differenza tra il servizio di Cassa in Piemonte e in Francia dov'era l'unità del Tesoro.

sa (1).

Il brevetto 18 febbraio 1822, tra l'altre cose, volle che la Ispezione generale dell'erario accertasse ogni mese in un colle rispettive Aziende i versamenti fatti nelle Tesorerie provinciali dei contabili da esse dipendenti. E il 26 giugno dello stesso anno, pure per via di Brevetto, si dispose che in ciascuna Tesoreria vi fossero due casse distinte, l'una di deposito, con due o tre serrature diverse, per le somme maggiori non necessarie al servizio del giorno, l'altra corrente per codesto servizio, nella quale per altro non potevansi lasciare somme che superassero, in monte, la cauzione prestata dal Tesoriere (2).

L'esercizio, che per le Patenti 21 genn. 1819 doveva durare quindici mesi cioè protrarsi fino al 31 marzo dell'anno successivo, venne, colle R. Patenti 20 marzo 1823, prolungato sino al 30 giugno. Nell'aprile del 1824 si regolò con opportune istruzioni la compilazione degli Spogli, o Conti generali attivi.

Così finisce l'opera del ministro Gian Paolo Brugnola, ingegno ordinato e organizzatore, buon massaio, ma pronto sempre a ogni utile spesa. « Non mi rincresce, soleva dire, che si spenda, purchè si spenda bene (3) ».

Il nuovo ministro, Conte Corte, propose nuove riforme a Carlo Felice, allora a Modena, le quali furono sancite colle R. Patenti 22 luglio 1826. Per esse si deliberò l'utile distinzione tra le spese ordinarie e le straordinarie, imitata poi nel 1837 dalla Francia, e si statuì che le somme dei Bilanci si partissero in categorie, e le categorie in articoli, che non si potesse fare nessuna spesa non preveduta nel Bilancio, nè eccedersi, per quelle previste, le somme inscritte, nè operare storni senza una deliberazione del Consiglio delle Finanze su rapporto dei Capi d'Azienda. In esse patenti si introdusse anche, dietro suggerimento del Re, questa saggia disposizione, che per i lavori e le spese la cui

(1) Librario - Storia - op. cit. Part. 1ª. pag. 296.
(2) » » » » pag. 296.
(3) » » » » pag. 297.

esecuzione dovesse protrarsi più anni, si stabilisse anticipatamente il riparto della spesa intera fra i successivi Bilanci, autorizzandola perciò tutta ad un tratto. Con questa disposizione, imitata dalla Francia nella legge 21 aprile 1832, il Re voleva impedire che si incominciassero senza la dovuta ponderazione opere o spese di lunga lena e alto costo (1).

Le Patenti 26 marzo 1827 sanirono nuove cautele contro la brutta piaga delle spese impreviste, e vollero che i regi disavanzi, ossia le nuove autorizzazioni in aggiunta ai fondi stanziati, si concedessero non già alle competenze dell'anno o ai residui in monte, ma determinatamente a ciascuna categoria. E il Brevetto 29 ottobre 1829 richiamò in vigore l'utile prescrizione economica del Regolamento 28 giugno 1730, la quale non si applicava dal 1814 in poi, che cioè al Bilancio universale e ai Bilanci parziali si facesse tanto dei residui attivi, compresi i fondi di cassa, quanto dei residui passivi, non appena provati gli spogli dell'anno precedente, dove erano posti in evidenza (2).

Carlo Alberto soppresse il Consiglio di Finanza che da un secolo aveva saputo efficacemente tutelare il pubblico erario, e istituì con Editto 18 agosto 1831 un Consesso assai più autorevole e numeroso, il Consiglio di Stato, a somiglianza di quelli iniziati dai Napoleonidi. Esso doveva supplire alla rappresentanza nazionale non ancora concessa, ed ebbe, insieme ad altre vastissime attribuzioni, questa, di discutere le leggi, i Bilanci, i contratti e ogni altra operazione di finanza (3). Le altre riforme procedettero lente. Il 28 febbraio 1835 pervia di Brevetto si dettarono nuove norme intorno ai Bilanci, e tra l'altre questa, che vi apparissero distintamente le spese straordinarie in certo, e quelle per lavori e provviste nuove. Si volle anche che i Capi d'Azienda nel proporre spese da sostenersi coi fondi della Cassa di riserva proponessero ad un tempo i risparmi da farsi su altri articoli

(1) Libravio - Storia - op. cit. Part. 1ª pag. 298.
(2) id. id. id. id. pag. 298.
(3) id. id. id. id. pag. 299 - Parte 2ª alla sopradetta data.

della stessa categoria o di una categoria diversa (1).

Nel 1848 anche in Piemonte fu finalmente vinto il vecchio pregiudizio che il segreto e il mistero debbono avvolgere tutta la materia di Stato: nel marzo fu per la prima volta divulgato per le stampe un documento che chiarisse lo stato della fortuna pubblica, era una particolareggiata e accurata relazione del Conte Ottavio di Revel Ministro delle Finanze sulle vicende e sull'amministrazione loro, dal principio del regno di Carlo Alberto infino al 1846 (2).

E ora mi pare espediente riassumere le cose narrate, e dire il più brevemente che mi sia possibile qual fosse l'ordinamento finanziario del Regno prima che venisse largito lo Statuto e il governo assumesse forme parlamentari.

I Ministeri erano sette, nove le Aziende: esistevano per giunta l'Ispezione generale dell'erario, la Direzione del debito, l'Amministrazione delle Zecche, l'Ispezione generale delle leve, l'Uditorato generale di guerra. I Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia, dell'Istruzione pubblica, d'Agricoltura e commercio avevano, per l'amministrazione del patrimonio pubblico, un'Azienda economica comune, il cui personale dipendeva però esclusivamente dal Ministero dei lavori pubblici. Presso di questo Ministero era inoltre un'Azienda particolare delle strade ferrate. Il Ministero delle finanze aveva l'Azienda delle finanze, quella delle gabelle, l'Ispezione dell'erario, l'Amministrazione delle Zecche, la Direzione del debito pubblico, e provvedeva al pagamento delle spese stanziate nel Bilancio dell'Azienda della real Casa e a quelle delle varie dotazioni dei principi. Il Ministro della Guerra presiedeva alle tre Aziende di guerra, di marina e d'artiglieria, all'Ispezione delle leve, e all'Uditorato di guerra; il Ministro degli esteri all'Azienda degli esteri e alla Direzione generale delle poste (3).

---

(1) Cibrario - Storia - op. cit. - Parte 1ª pag. 302.
(2) id. id. id. id. pag. 303.
(3) G. Cerboni in Bonalumi - Sviluppo del pensiero logistico-grafico - op. cit. pag. 167.

Il controllo amministrativo e contabile su tutte le Aziende era affidato al Controllore generale; la Camera dei Conti aveva il controllo giudiziario sui tesorieri e gli agenti di riscossione, ed esaminava inoltre gli Spogli delle Aziende: l'alto controllo finanziario era serbato al Consiglio di Stato.

Le Aziende dovevano, prima che l'esercizio incominciasse, presentare i propri Bilanci, e il Ministero delle finanze un Bilancio universale. Questi bilanci verificati dal Controllore generale, discussi e approvati dal Consiglio di Stato, venivano sottoposti alla Sanzione Sovrana.

Le Aziende erano tenute a presentare dopo la chiusura di ogni esercizio, gli Spogli, cioè a dire i conti dell'esercizio chiuso. L'Ispezione generale dell'erario doveva compilare la situazione delle Casse o delle Tesorerie e delle contabilità speciali affidate alla Tesoreria generale. E a proposito di così fatte contabilità speciali è da osservare che già fin da Vittorio Emanuele I° erasi stabilito che non si tenesse presso nessun ministero, tolto quello delle finanze, veruna cassa particolare o speciale, e che nel dicastero delle finanze durò fino al 1851 una cassa particolare chiamata Cassa R. iniziata dal Ministro Brignole coi lucri che aveva ritratto comprando sulla piazza i mandati del tesoro che si vendevano a prezzi scaduti, anziché estinguerli al valor nominale. Dei fondi disponeva il Re senz'altro controllo, e a lui solo se ne rendeva conto (1).

Il Ministero delle Finanze riassumeva tutti gli Spogli parziali, in uno Spoglio generale attivo e passivo. E tutti codesti Spogli, verificati e parificati dal Controllore generale, venivano presentati, indi con una relazione del Ministro delle Finanze, al Consiglio di Stato, che li discuteva ed esprimeva su di essi il proprio parere. Dopo di che il Ministro delle Finanze proponeva il brevetto regio che definitivamente li approvasse.

La Camera dei Conti aveva, come ho detto di già, il controllo giudiziario su tutti i contabili del danaro pub-

(1) Libravio - Storia - op. cit. Part. 1ª pag. 194.

blico, i quali tutti dovevano rendere ad essa i loro conti. I tesorieri li presentavano direttamente in persona, o per mezzo di procuratori, e, secondo l'uso antico, ne affermavano con giuramento l'esattezza. Gli altri contabili li rendevano alle Aziende, le quali dopo averli riconosciuti e riassunti per classi, li trasmettevano alla Camera in un coi documenti giustificativi. La Camera mercè dei suoi Maestri uditori, esaminava i Conti e sulla relazione loro li approvava o respingeva, provocando, ove accorresse, per mezzo del Procuratore generale, gli opportuni attigiudiziari. Il Controllore generale non solamente aveva diritto di sedere alla Camera, e di prender parte alle discussioni ed alle votazioni sui predetti Conti, ma poteva anche provocare dall'alto consesso voti e proposizioni intorno agli organismi ed ai riscontri finanziari da rassegnarsi al Re.

Ma questo ordinamento dopo che lo Statuto domandava al Parlamento il consentimento dell'imposta(1), e l'approvazione dei Bilanci e dei Conti dello Stato (2), non reggeva più in tutti i suoi meccanismi. Era adunque necessaria una riforma. Vi provvide Cavour, presentando il 5 marzo 1852 alla Camera dei Deputati uno schema di legge sull'amministrazione e la contabilità dello Stato, il quale discusso poi e approvato con lievi emendamenti, e dalla Camera e dal Senato, divenne legge dello Stato il 13 marzo 1853. Codesta legge sopprese le Tesorerie delle Aziende, e quindi tra l'altre riforme sancì l'unità del Tesoro. Ma di essa io non dico di più, perchè se ciò facessi dovrei poscia in tutto ripetermi nel render conto del sistema di Contabilità di Stato che ebbe l'Italia non appena risorta a nazione indipendente.

---

(1) Art. 30.

(2) Art. 10.

Capitolo 6°

La contabilità del Regno d'Italia insino al 1870.

Per verità le norme colle quali dalla legge 13 marzo 1853, dai regolamenti e dalle istruzioni che la esplicavano e la completavano, erano disciplinati in Piemonte il servigio di Tesoreria, la riscossione delle entrate, l'effettuazione delle spese, le registrature, i Bilanci e i Conti, insomma tutti gli organismi e i servigi finanziari, non potevano dirsi in ogni lor parte migliori di quelle che per così fatti servigi erano in vigore in altri Stati italiani; nulladimeno quando, in seguito a una meravigliosamente rapida e fortunata successione di avvenimenti, tutta la nazione si raccolse intorno a quella sola sua parte in cui avesse potuto sorgere e invigorire una forma di libero reggimento, tal legge, insieme a molte altre istituzioni piemontesi, non tutte buone, divenne, con poche mutazioni, legge di tutta Italia.

Infatti le disposizioni in essa contenute migliorate in alcuni punti, vennero riprodotte nella legge promulgata per il Piemonte e la Lombardia il 13 novembre 1859 ed estesa poscia insieme al regolamento 7 novembre 1860 all'Emilia, alle Marche ed all'Umbria (1).

Secondo così fatto ordinamento ciascun Ministro intendeva all'amministrazione dei beni e dei cespiti d'entrata posti sotto la sua dipendenza, e inoltre all'accertamento e alla riscossione delle entrate, alla liquidazione e all'ordinazione delle spese approvate in bilanci per i servigi affidati al suo ministero.

Il Ministro delle Finanze oltre a codeste attri-

(1) Colgo la maggior parte delle notizie da una relazione della Ragioneria generale, e presentata alla Camera dei Deputati dal Ministro Sella il 21 dicembre 1872.

bazioni, le quali aveva comuni con tutti gli altri Ministri, provvedeva al pagamento di tutte le pubbliche spese e all'accentramento di tutte le entrate riscosse. Aveva eziandio un'ingerenza più o meno ampia sopra tutto il patrimonio dello Stato, essendo a lui affidata l'amministrazione dei beni mobili e immobili non esplicitamente assegnati a servigi dipendenti dagli altri Ministeri.

Il Bilancio di previsione era preparato dal Ministero delle finanze, e vi si riassumevano le proposte degli altri Ministeri. Esso veniva presentato alla Camera dei Deputati dieci mesi innanzi che cominciasse l'esercizio, in due separati progetti di leggi, uno per le entrate e l'altro per le spese. E queste e quelle erano divise in due titoli, l'uno delle ordinarie, l'altro delle straordinarie; i titoli suddividevansi in categorie e queste in articoli.

Eran materia di un esercizio le entrate e le spese accertate dal 1.° gennaio al 31 dicembre; nondimeno, per compiere la riscossione delle entrate, e la liquidazione e il pagamento delle spese, l'esercizio prolungavasi a tutto giugno dell'anno seguente.

Il Bilancio era votato dal Parlamento per categorie, e ogni categoria veniva indi per decreto ministeriale suddivisa in articoli: eran vietati gli storni da categoria a categoria; potevansi con decreti ministeriali autorizzare quelli da articolo ad articolo in una stessa categoria.

Era concesso sorpassare, senza previa autorizzazione del Parlamento, gli stanziamenti nelle categorie di spese obbligatorie e d'ordine. Ogni altra maggiore spesa e le spese nuove dovevano autorizzarsi per legge; nondimeno nell'intervallo fra le sessioni parlamentari era data facoltà di provvedere con decreti reali da approvarsi poi per legge.

Ciascun Ministro attendeva ai servigi autorizzati nella sua parte di Bilancio, facendo dai sottoposti agenti riscuotere e versare alle Tesorerie le entrate, nei tempi e nei modi statuiti, ed emettendo i mandati per il pagamento delle spese, i quali, salvo i provvedimenti speciali per le spe-

se fisse, per quelle di riscossione delle entrate, e di giustizia penale, eran sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti, ed al visto d'ammissione al pagamento del Ministro delle Finanze.

L'assetto del Bilancio doveva incominciare al 31 dicembre per le spese straordinarie ripartite in più anni, le cui somme non ordinate erano trasportate il primo gennaio alle corrispondenti categorie dell'esercizio successivo. Nondimeno nell'ultimo anno della spesa, le somme che fossero occorse di trasportare, lo dovevano essere alla chiusura dell'esercizio. Soltanto al 30 giugno susseguente chiudevasi definitivamente l'esercizio, e le somme che fossero rimaste da incassare o da pagare venivano comprese, ma in modo distinto, nel Conto dell'esercizio corrente. E non solamente le spese impegnate e rimaste da pagare trasportavansi nel Bilancio dell'esercizio corrente; ma eziandio quella parte degli assegnamenti non ancora impegnati che occorressero per le spese non interamente compiute, e delle quali fosse tuttavia sussistente la necessità e convenienza. Nondimeno questi ultimi trasporti dovevano essere notificati e giustificati alla Corte dei conti.

Il Conto consuntivo, ossia l'assetto del Bilancio doveva essere approvato per legge, il cui progetto doveva presentarsi alle Camere nei primi due mesi della sessione che susseguiva alla chiusura dell'esercizio.

Ogni Ministro doveva compilare il suo Conto amministrativo della spesa. E questi Conti parziali, dopo l'approvazione della Corte dei conti, venivano riassunti in un conto generale dal Ministro delle finanze. Il Conto generale delle finanze si componeva del Conto delle spese divise per Ministeri, di quello delle entrate, del Conto dei movimenti di fondi, delle Situazioni delle Tesorerie, e dei Conti de' servigi speciali. Esso Conto, ottenuta l'approvazione della Corte dei conti, veniva, in appoggio al progetto di legge sopra indicato, presentato alle Camere.

Eranvi presso ciascun Ministero Uffizi di Ra-

gioneria deputati a raccogliere gli elementi del Conto amministrativo; inoltre tutte le operazioni di entrata e di uscita erano tenute in evidenza separatamente per esercizio dal Ministero delle Finanze (Direzione del Tesoro), e riepilogate in un giornale generale, in un libro mastro e in altri libri ausiliari, compilati secondo metodi di scrittura semplice.

Nel 1861 potevasi adunare in Torino il primo Parlamento italiano, ed esso esprimeva il voto che a cominciare dal 1862 vi fosse un unico Bilancio per tutto il Regno, talchè l'unificazione finanziaria concorresse ad assodare l'unità politica conseguita con prodigiosa rapidità. Dovevansi adunque estendere alle provincie napoletane gli ordinamenti che già erano in vigore nel Regno Subalpino. Ma affine di rendere più spedito l'andamento dell'Amministrazione, in quanto specialmente riguarda l'effettuazione delle spese, e allo scopo di poter meglio esaurire la gestione dell'esercizio finanziario, mercè il R. Decreto 3 novembre 1861 n. 302 si toglievano i limiti precedentemente sanciti all'apertura di crediti ad ordinatori secondari, statuendo senza restrizione che le spese fossero pagabili sopra mandati emessi o dai Ministri o dai loro delegati entro i confini dei crediti loro aperti, e si portava da sei a nove mesi il prolungamento dell'esercizio.

Queste disposizioni erano esplicate in un nuovo Regolamento che veniva approvato con Decreto Reale N. 303 della stessa data 3 novembre 1861, in forza del quale esso Regolamento veniva applicato alle sole provincie toscane, napoletane, e siciliane, dove per le altre provincie lasciavasi tuttavia sussistere quello del 7 novembre 1860.

Reggeva allora il portafoglio delle finanze il ministro Bastogi, il quale, prima di fare che la Contabilità dello Stato fosse retta in tutto il regno dalle identiche disposizioni regolamentari, reputava conveniente che fosse scemata e modificata l'ingerenza che la legge attribuiva al Consiglio di Stato nella conclusione dei contratti, e però presentava il 21 novembre 1861 alla Camera dei Deputati un opportuno pro-

getto di legge, nel quale riproducevansi le disposizioni che erano state approvate in via d'urgenza dal decreto 3 novembre 1861 N. 302 sopra citato. Ma simile progetto di legge non fu sottoposto a alle deliberazioni della Camera.

Frattanto l'8 dicembre 1862 il Ministero delle finanze veniva affidato al Minghetti. Questi, in seguito alla relazione di una Commissione da lui nominata perchè studiasse il modo di dare un assetto definitivo e uniforme in tutte le parti del Regno alla Contabilità dello Stato, provocava il Decreto Reale 13 dicembre 1863 n. 1628, che sanzionava un Regolamento per cui si estendevano a tutto il Regno le disposizioni del sopradetto Decreto Reale 3 novembre 1861 N. 302, e contemporaneamente si unificava il servizio del Tesoro, instituendo o trasformando dappertutto con identiche norme le Agenzie del tesoro e le Direzioni compartimentali.

E rispetto a quei mutamenti che non potevano attuarsi senza il concorso del Parlamento, il 12 dicembre 1863 egli presentava alla Camera un nuovo schema di leggi, nel quale si ripetevano le proposte fatte dal Bastogi e se ne aggiungevano altre che l'esperienza e i nuovi studi avevano additate come opportune.

L'esperienza aveva chiarito che la facoltà, senza limiti di somma, concessa al potere esecutivo, di autorizzare negli intervalli delle Sessioni parlamentari nuove o maggiori spese con Decreti Reali, soleva rendere illusoria la limitazione della spesa, aggiungendo alle somme primamente consentite, altre non lievi, cui il Parlamento veniva a conoscere solamente quando erano da già state impegnate, se non addirittura pagate, e le quali quindi doveva forzatamente ammettere.

Ad ovviare a simile inconveniente il Minghetti proponeva che venisse instituito un fondo affine di sopperire provvisoriamente a codeste nuove o maggiori spese, il del quale non si avesse a disporre se non se previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e sopra mandati del Ministro delle

Finanze spediti a modo di anticipazione da approvarsi poi dal Parlamento. Così in nessuna maniera potevasi dal potere esecutivo oltrepassare le somme poste in Bilancio, ad eccezione di quelle che si riferivano alle spese obbligatorie o d'ordine per le quali si manteneva la facoltà di superare senz'altro gli stanziamenti se il bisogno lo richiedeva. Voleva poi il Minghetti, affine di mantenere una spiccata separazione tra le due parti del Bilancio, l'ordinaria e la straordinaria, che due distinte leggi le approvassero.

Egli proponeva che, trattandosi di entrate od uscite straordinarie, ma da effettuarsi in più anni, le somme non riscosse o pagate alla fine di un esercizio, dovessero riferirsi addirittura a quello nel quale dovevano esigersi o pagarsi, ciò a modificazione dell'art. 51 del Regio Decreto 3 novembre 1861 n. 302, pel quale esse somme dovevan portarsi in modo distinto nel Bilancio dell'esercizio corrente, dove per tal maniera potevano apparire somme che avrebbero dovuto poscia di nuovo trasportarsi ad esercizi futuri, accrescendosi così fattizziamente il montare dei Bilanci. E affine di evitare che la disposizione contenuta nell'articolo 55 di detto decreto, per la quale i fondi non impegnati alla chiusura dell'esercizio, ma tuttavia occorrenti al compimento di una spesa incominciata, e di cui persistette la causa, dovevano trasportarsi nel Bilancio dell'esercizio corrente, potesse applicarsi alle spese derivanti da cause non permanenti, proponeva all'articolo 54 del suo progetto di specificare che si accennava a spese autorizzate per una assegnazione determinata.

Altri mutamenti propugnava intorno al pagamento delle spese fisse, alla conchiusione dei contratti, e alla vendita dei beni immobili, la quale valeva in ogni cosa autorizzata per legge; ma tale schema di legge progetto non potè avere miglior fortuna di quello proposto dal Bastogi.

Frattanto sentivasi più che mai il bisogno di radicali riforme in questa parte della nostra legislazione.

Erasi osservato, dice la relazione più volte citata, che il prolungamento dell'esercizio prescritto al fine di ri-

durre possibilmente a termine l'esazione delle entrate, e il pagamento delle spese ad esso attinenti, dove nel fatto aveva fallito al suo intento principale, non avendo impedito che alla sua chiusura rimanessero per sempre ingenti residui da riscuotere o da pagare, era poi causa di grande complicazione nelle scritture, richiedendo che si tenessero accesi contemporaneamente conti di più esercizi, cioè dell'esercizio dell'anno in corso, di quello dell'anno precedente sino a tutto settembre, e degli altri già chiusi, la cui liquidazione doveva distintamente apparire.

Lamentavasi la fallacia delle previsioni, e a ne attribuiva la causa principale all'essere desse fatte in un tempo troppo lontano dall'esercizio cui riferivansi, e senza prender norma dai risultamenti ottenuti nell'ultimo esercizio decorso, non potendosi, per la ritardata chiusura sua, quei dati sollecitamente conoscere.

E appariva pregiudichevole la instabilità del Bilancio, il quale, eziandio in tempi normali, per il solo magistero delle leggi, mutava di continuo i suoi dati, anche senza che intervenissero nuovi voti del Parlamento.

Affine di togliere cotali inconvenienti che venivano dai principii stessi su cui si fondava l'ordinamento della contabilità pubblica allora in vigore, il ministro Sella il 19 dicembre 1865, propose alla Camera un nuovo schema di legge, che se fosse stato adottato avrebbe introdotto fra noi, nei suoi caratteristici e principali organismi, il sistema inglese di Contabilità di Stato.

Ogni prolungamento dell'esercizio veniva tolto, e la Contabilità doveva essere per annate. L'anno finanziario, anzichè il primo gennaio, doveva incominciare il primo Aprile, affinchè il Bilancio, tenuto conto delle abitudini parlamentari, per cui le Camere non possono mai raccogliersi innanzi il novembre, potesse essere approvato in tempo.

E per togliere ogni incertezza sulle somme da comprendersi nel Conto di un esercizio, si dichiarava che dovevano esserne gli elementi o la materia, le entrate e le uscite, le qua-

li avrebbero avuto effettivamente luogo durante l'anno in un Conto generale del tesoro.

Il Conto generale del Tesoro doveva adunque epilogare tutte le scritture relative alle entrate e alle spese, essere il centro di tutta la Contabilità pertinente al Bilancio, cosicchè poteva rendere agevole il seguirne e vegliarne lo svolgimento.

Le entrate e le spese dovevansi classificare in permanenti, variabili e straordinarie. Per le prime, a somiglianza di quanto si pratica in Inghilterra per il fondo Consolidato e le spese permanentemente inscritte a carico suo, si reputava durevole l'efficacia dell'originaria autorizzazione parlamentare, fino a che non fosse tolta o modificata per mezzo di una legge votata nei modi ordinari, sicchè non si dovevano porre ogni anno in discussione, in occasione della votazione del Bilancio. Quanto alle entrate e alle spese variabili e straordinarie, esse dovevano essere ogni anno approvate dal Parlamento prima che avesse principio l'esercizio, e quindi in novembre dovevansi presentare gli stati di previsione ad esse attinenti.

In base ai detti stati, e alle leggi in vigore per le entrate e le spese permanenti, iniziavasi il nuovo esercizio, e un mese dopo, allorquando erano già noti i risultati dell'esercizio precedente, compilavasi il Bilancio generale di quello in corso; il qual Bilancio doveva comprendere eziandio le entrate e le spese permanenti, e i resti da esigere e da pagare, lasciati dall'esercizio chiuso.

Così fatto Bilancio generale non doveva per gelosia causa mutare se non in forza di una nuova legge; e perchè in nessun caso si potesse essere costretti ad oltrepassare le limitazioni poste, si proponeva di aggiungere un fondo, una massa di rispetto, non solamente per le spese impreviste, come nel progetto Minghetti, ma ancora per le maggiori spese d'ordine ed obbligatorie che occorresse di fare.

In quanto ai contratti mantenevasi la proposta del Minghetti, di farli rendere tutti esecutori solamente dopo il visto della Corte dei conti, ma senza richiedere in tale loro

fare il parere del Consiglio di Stato, al quale dovevansi presentare soltanto quelli il cui montare fosse superiore a un minimo determinato, e una sol volta innanzi la loro stipulazione.

Affine di meglio ordinare la Contabilità nelle Amministrazioni centrali, proponevasi di instituire, in ciascuna che avesse entrate, un Ragioniere perchè tenesse i conti dei dipendenti agenti di riscossione. Esso avrebbe dovuto accentrarne i versamenti, i quali dovevansi poi scrivere in entrata al Conto generale del Tesoro. Volevasi inoltre che presso le stesse Amministrazioni centrali fosse instituito un uffizio apposito per la liquidazione delle spese, e un altro per la spedizione dei mandati di pagamento, presso cui doveva trovarsi un delegato della Corte dei conti pel riscontro loro.

Ad imitazione di quanto si pratica in Inghilterra, il servigio di Tesoreria doveva essere affidato alla Banca Nazionale, e i pagamenti dovevano eseguirsi per mezzo di un pagatore generale, al quale aprivansi crediti entro i limiti del Bilancio, e in appoggio di richieste, che i Ministeri avrebbero fatte ogni dieci giorni, per le somme le quali presumevano che potessero loro abbisognare nella decade susseguente. Il montare di tali fatti crediti veniva scritto in uscita del Conto generale del Tesoro, ed in entrata del Conto Crediti del Pagatore generale, mediante ordini di inscrizione rilasciati dal Ministro delle Finanze, distinti per capitoli e registrati alla Corte dei conti. A mano mano poi che le spese venivano in corso di pagamento, in base ad ordini di inscrizione del Pagator generale, si dovevano portare in uscita del conto Crediti del Pagator generale, ed in entrata del conto Pagamenti del Pagator generale, sul quale conto si pagavano, portandoli in uscita, i mandati spediti dai Ministeri.

Le spese fisse, quelle di riscossione e di giustizia penale, dovevano anticiparsi dagli agenti di riscossione, ed essere loro poscia rimborsate entro un mese, o computate a diminuzione del debito. Ciascun ministro era tenuto a compilare alla fine dell'esercizio finanziario il conto generale della sua

amministrazione, in rapporto ai conti del Tesoro e del Pagator generale, e ai proventi ed alle spese del patrimonio mobile ed immobile. Simili conti dovevan trasmettersi direttamente alla Corte dei conti, la quale doveva esaminarli e spedirli quindi col suo visto al Ministro delle Finanze per essere presentati al Parlamento in tanti distinti progetti di legge per la loro approvazione.

Ma anche questo schema di legge al pari degli altri precedenti non giunse ad essere sottoposto alle deliberazioni del Parlamento.

Il Ministero delle Finanze veniva di nuovo affidato al ministro Scialoia. Questi dichiarò che non poteva fare interamente suo il progetto Sella, ma che l'avrebbe nondimeno ripresentato con alcune modificazioni.

Cintanto che queste si studiavano, trovossi espediente di modificare, senza dilazione, il Regolamento di Contabilità 13 dicembre 1863 allora in vigore. Si volle togliere il sistema di aprire crediti ad ordinatori secondari, che, a quanto si asseriva, aveva dato luogo a non pochi inconvenienti; la facoltà di ordinare le spese si volle restringere ai soli Ministeri, e però si abolirono le Direzioni compartimentali del tesoro, e gli uffizi di riscontro della Corte dei conti. Le quali riforme ed altre di minor momento furono sancite in un nuovo regolamento di contabilità dello Stato approvato con R. Decreto 23 novembre 1866.

Poco di poi nella tornata del 21 dicembre 1866 lo Scialoia presentava alla Camera un proprio progetto di legge, in cui si riproducevan molte fra le disposizioni contenute in quello del Sella; e in quello al par che in questo si propugnava una Contabilità puramente per cassa e per annate.

Lo Scialoia proponeva di instituire nel Ministero delle Finanze un Consiglio del Tesoro, con incarico di esaminare i Bilanci dei diversi Ministeri, e i Conti delle spese fatte in economia, e di dare inoltre il suo avviso sui progetti dei contratti, e sopra tutte le disposizioni di ordine generale concernenti la Contabilità dello Stato.

Voleva che sotto la dipendenza dell'Ammi-

ministrazione centrale del Tesoro si instituisse una Tesoreria centrale, la quale doveva aprire un conto entrata ad un Ragioniere generale, e un conto Uscita ad un pagatore generale. Nei primi di detti conti dovevano figurare a debito le somme versate nelle Tesorerie, ed a credito quelle trasferite al conto del Pagatore generale per l'effettuazione delle spese regolarmente ordinate; nel secondo conto dovevansi scrivere a debito le somme trasferite, a credito quelle pagate. L'unione e il bilancio dei due conti avrebbe adunque formato il Conto generale del tesoro.

Lo Scialoia, al pari del Sella voleva istituire, in ogni amministrazione centrale avente entrate, un ufficiale contabile pel concentramento delle riscossioni; ma per ciò che riguarda le spese, invece di due ufficiali, uno per la liquidazione e l'altro per l'ordinazione, ne proponeva uno solo con entrambi gli incarichi.

E poichè coll'ultimo Regolamento 25 novembre 1866 si era semplificato di molto il procedimento relativo al pagamento delle spese, e il riscontro si compiva nella sola sede principale della Corte dei conti, così lo Scialoia non giudicò espediente attuare la proposta del Sella circa i delegati della Corte da deputare al riscontro delle spese presso ciascuna Amministrazione centrale.

Ma neppur questo schema di legge potè essere discusso alla Camera.

Venuto alla direzione il Ministro Ferrara, questi il 6 maggio 1867 nominò una Commissione perchè proponesse un nuovo schema di legge. La qual Commissione dopo lunghe e dotte discussioni rassegnò al Ministro le proprie proposte. Il nuovo schema di legge si proponeva per la prima volta una Contabilità integralmente patrimoniale, anzichè una mera Contabilità di Cassa, come volevano il Sella e lo Scialoia (1). Ma avendo il Ferrara poco di poi lasciato il Portafoglio delle Finanze, delle proposte della

(1) G. Carboni. in Bonalumni - Sviluppo del pensiero legislativo - Opera cit. pag. 136 e seg. Il Carboni era Segretario della suddetta Commissione.

Commissione non se ne fece più nulla.

Finalmente il 4 febbraio 1868 il Conte Cambray Digny, allora Ministro delle Finanze, presentò alla Camera un nuovo schema di legge, nel quale erano accolte molte fra le utili riforme proposte dal Minghetti e dal Sella, e il concetto di una Contabilità integralmente patrimoniale, voluto dalla Commissione detta dal Ferrara. Vi si proponeva di più, per la prima volta, l'applicazione della Partita doppia alle scritture dello Stato.

La Commissione eletta dalla Camera dei Deputati per l'esame di codesto schema di legge, di cui era relatore il deputato Castelli, formulò un proprio contro progetto. Il quale, per altro, si accettavano tutte le proposte fondamentali fatte dal Ministro, tanto chè questo potè acconsentire che la pubblica discussione alla Camera si facesse, anzichè sul suo schema di legge, su quello della Commissione. Il 22 aprile 1869 questo progetto, modificato in qualche punto dal Senato, diveniva legge dello Stato. È non è poca soddisfazione quella che io provo nel poter dire che l'ordinamento contabile e finanziario voluto da questa legge, e che mi propongo di accuratamente svolgere nel corso delle mie lezioni, se non può dirsi scevro di menda, è tuttavia tale da non farci invidiare gli ordinamenti degli altri Stati. Gli stranieri anzi hanno avuto per esso lodi sincere e non poche.

LIBRO SECONDO

Organismi finanziari.

Capitolo 1°

L'Amministrazione delle finanze. - Sua indole ed estensione.

Le leggi, i codici, e i regolamenti della Contabilità di Stato, sebbene si designino con modesto titolo, nondimeno comprendono le norme colle quali devonsi curare i più grandi interessi del paese, e secondo le quali la nazione, se la forma di governo è rappresentativa, può esercitare il più potente e il più efficace dei suoi diritti di sovranità, quello di consentire le imposte e regolarne l'impiego.

La gestione delle finanze in qualche modo epiloga in sè tutte le branche dell'Amministrazione della cosa pubblica, poichè tutte han d'uopo di essa, tutte da essa son moderate. A così fatta gestione concorrono tutti i poteri dello Stato, ma in varia misura; anzi il potere giudiziario vi ha soltanto un ufficio indiretto. Perchè lo Stato è persona giuridica, capace come qualsiasi altra di diritti e di obblighi verso i terzi, e l'azione sua si limita a definire, mercè la retta applicazione delle leggi, questi diritti e queste obbligazioni, quando tra lo Stato e i terzi nasca contestazione.

Cosicchè può dirsi che nel potere legislativo e nel potere esecutivo si comprendono tutti gli organismi fi-

nanziari propriamente detti. Sono detti gli organi della gran macchina delle finanze dello Stato, e io cercherò di studiare quali sieno le forze prime che a questo infondono movimento e vita, quali gli ordigni che codesto movimento e codesta vita tramandano in tutte le parti, quali i freni che ne moderano gli impulsi, quali gli strumenti che rilevano e ricordano la somma di lavoro compiuto.

Capitolo 2°

Il potere e il controllo legislativo.

Il Potere legislativo, assai più che ogni altro nello Stato, varia secondo la diversa costituzione di questo. Negli Stati assoluti tutto si riassume nel Monarca, e si esercita nel solo nome di lui. Egli sanziona le leggi organiche, egli delibera l'imposta, egli limita le spese, egli vigila l'opera dei Segretari di Stato suoi consiglieri. Nelle oligarchie l'assemblea dei patrizi a tutto presiede, e le leggi, le imposte, le spese si deliberano e limitano da essa o da altri minori consigli per delegazione sua.

Ma negli Stati retti a forme parlamentari esso potere viene esercitato collettivamente dal capo dello Stato e dall'Assemblea o dalle Assemblee legislative. L'unica Assemblea fece le sue prove in Francia nell'inizio della prima Repubblica e delle susseguenti, e non furono buone. Ora in tutti gli Stati di qualche importanza a libero reggimento vi hanno due Assemblee o Camere legislative, designate con vario nome. Sono da noi la Camera dei Deputati, eletti dalla nazione e suoi più immediati rappresentanti, e il Senato, composto di membri nominati a vita dal Re.

Ai tempi nostri nei paesi sinceramente parlamentari nessun potere è negato alle Assemblee legislative,

e nessuna legge ha forza che esse non abbiano prima difesa e votata. Ma per conquistare così fatto potere il Parlamento inglese, che scende per tradizione continuata direttamente dalle Assemblee feudali, ha dovuto lottare più secoli, e della vittoria sua han tutto fruito anche le altre nazioni. Nel sistema feudale, le assemblee dei nobili e dei rappresentanti del clero e della borghesia, consentivano bensì l'imposta e i sussidi straordinari, ma, quanto alle leggi organiche ed alle spese, dovevano limitarsi, come s'è potuto vedere nel libro precedente, a dirigere voti e preghiere al Re.

Ma qual è adunque, e come si esercita nell'amministrazione delle finanze codesto alto controllo legislativo, che appartiene al capo dello Stato ed al Parlamento? In prima, esso è preventivo o antecedente, e come tale, o ha per fine il durevole ordinamento dei servigi amministrativi e finanziari, e si esercita mercè l'approvazione e la promulgazione delle leggi organiche, di quelle che riguardano le entrate dello Stato, o le spese permanenti o straordinarie, e di tutte le altre leggi che possono avere azione diretta o indiretta sul patrimonio pubblico; oppure mira a determinare i confini entro cui il potere esecutivo, applicando le leggi in vigore, può in un dato esercizio provvedere di fondi il pubblico tesoro e usarne, increditare lo Stato o impegnarne il patrimonio, e si esercita mercè l'approvazione delle leggi speciali attinenti al Bilancio di previsione.

In secondo luogo, il Controllo legislativo è susseguente, e si compie col sindacare l'opera del potere esecutivo per vedere se esso fu conforme alle leggi, e se, specialmente riguardo alla spesa, rimase entro le limitazioni poste. Così fatto sindacato si esercita dal Parlamento in più modi. E primamente, in via ordinaria, mercè la revisione e l'approvazione dei Conti che i Ministri son tenuti a rendere; poi, in via straordinaria, col mezzo di inchieste parlamentari, e col porre i Ministri in istato d'accusa, cosicchè debbano essere giudicati dal Senato costituito in alta

corte di giustizia. A questo mezzo estremo in Italia, per nostra buona ventura, non si dovette fin qui ricorrere.

È notizia che il controllo legislativo sull'Amministrazione finanziaria, è in modo speciale deputato alla Camera elettiva, o, se tutte e due lo sono, a quella che ha più larga base di elezione. Poichè, lasciando stare che in molti paesi non si concede alla Camera alta il diritto di emendamento per le leggi finanziarie, e più principalmente per quelle che riguardano la fissazione annuale delle entrate, e la limitazione annuale delle spese, vuolsi notare che, pressochè tutte le Costituzioni, prescrivono che ogni legge, la quale abbia attinenze colle pubbliche finanze, venga discussa e approvata dalla Camera bassa prima che sia presentata all'altra. Da noi le leggi d'imposta, e quelle per l'approvazione dei Bilanci e dei Conti dello Stato, debbono, secondo vuole l'art. 10 dello Statuto, presentarsi prima alla Camera dei Deputati.

Il Parlamento, nell'esercizio del suo alto potere moderatore, è coadiuvato da due alti Consessi, l'uno quasi interamente, l'altro del tutto indipendente dal Potere esecutivo. Sono questi il Consiglio di Stato, e la Corte dei Conti, dei quali mi propongo di dire nei capitoli seguenti.

Capitolo 3°.

Il Consiglio di Stato e il controllo legale.

I consigli di Stato, quale ora troviamo nei diversi paesi, hanno origine dai Napoleonidi. Per verità anche nei secoli passati esistevano nelle Monarchie alti collegi con tal nome; ma siccome in essi entravano principalmente i Segretari di Stato, cioè a dire i Ministri del Re, così debbono ragionevolmente assimigliarsi piuttosto ai nostri Consigli dei Ministri.

Il Consiglio di Stato attuale è un alto Consesso, costituito di uomini per dottrina ed esperienza autorevoli, posto al sommo di tutti i servizi pubblici, ed a fianco del potere centrale, affinchè, senza impacciare l'azione amministrativa di questo, o menomarne per alcun verso la responsabilità, possa, secondo i casi, o illuminarlo, o coadiuvarlo, o temperarlo, vegliando alla retta interpretazione e applicazione delle leggi nei riguardi delle Aziende pubbliche, e mantenendo in tutto lo Stato unità di giurisprudenza amministrativa.

Nel primo e nel secondo Impero francese il Consiglio di Stato ebbe vaste attribuzioni e grande autorità, quasi a compenso del poco potere che nell'uno e nell'altro reggimento era lasciato al Corpo legislativo. Giuseppe Bonaparte divenuto Re di Napoli, non volendo per allora concedere veruna rappresentanza alla Nazione, istituiva il Consiglio di Stato, per dare al popolo garanzia di un governo, non già arbitrario, ma conforme alle leggi. I Borboni al loro ritorno abolirono bensì codesta istituzione dei napoleonidi, ma affidarono molte fra le attribuzioni sue, quelle specialmente che riguardavano il contenzioso amministrativo, alla Corte dei conti, cresciuta d'importanza e d'autorità. Di più, sorgeva poi il Consiglio superiore amministrativo in Napoli, e riorganizzavasi la Commissione dei Presidenti in Palermo.

Con simili intenti il Consiglio di Stato nacque ed ebbe vita non imperosa in Toscana.

E Carlo Alberto, salito al trono di Sardegna, non reputando ancora i tempi maturi per largire forme parlamentari di governo, quasi come avviamento a queste, decretò il 18 agosto 1831 l'istituzione del Consiglio di Stato, suggerito già da Prospero Balbo, da A. Saluzzo, e appoggiato da Giambattista D. Gubernatis, abile amministratore dell'Impero Napoleonico. Questi, ad un suo amico che si doleva della scelta dei primi Consiglieri, in gran parte ultraconservatori, rispondeva: « L'istituzione di questo Consiglio è pure un gran fatto: è come una lanterna magica, i vetri

si cambieranno, la macchina rimarrà (1)» Savia sentenza questa, che ci ammonisce non doversi osteggiare le riforme buone, solo perchè non piaccia chi deve attuarle la prima volta. Il nuovo Consiglio ebbe vastissime attribuzioni, principalmente nell'amministrazione economica, rispetto alla quale sostituì il vecchio Consiglio di finanza: doveva, tra l'altre cose, discutere ed approvare i Bilanci e i Conti dello Stato. Alcune di cotali attribuzioni erano incompatibili col regime parlamentare; laonde, quando venne concesso lo Statuto, si accennò al necessario riordinamento di codesto Consiglio, da farsi per legge. Ma, sebbene alla Camera subalpina fossero stati presentati, intorno a tale negozio, vari schemi di legge, pur tuttavia il riordinamento non si potè fare se non al tempo dei pieni poteri, con legge 30 ottobre 1859, che estendeva la giurisdizione del Consiglio anche sulla Lombardia. Seguita l'annessione dell'Italia media e meridionale, non si abolirono subito i Consigli congeneri esistenti in quelle provincie, tuttavia il Consiglio di Stato di Torino ebbe, per alcuni affari, giurisdizione in tutte le provincie del nuovo regno. Questo stato di cose durò fino al 1° luglio 1865. In fatto, colla legge 20 marzo 1865, All. , si abolirono, a cominciare da codesto giorno, i Consigli di Stato di Torino e di Firenze, il Consiglio superiore amministrativo di Napoli, e la Commissione dei Presidenti in Palermo, istituendosi il Consiglio di Stato del Regno d'Italia.

Secondo la sopradetta legge organica, il Consiglio di Stato si compone del Presidente, di tre Presidenti di Sezione, di ventiquattro Consiglieri, di sei Referendari, di un Segretario generale e tre Segretari di Sezione. Il Presidente, i Presidenti di Sezione, e i Consiglieri, sono nominati con decreto reale proposto dal Ministro dell'interno, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri; non possono essere nè rimossi, nè sospesi dall'ufficio, altrimenti che con decreto reale in seguito a rela-

(1) L. Cibrario - Origine e progressi, ecc. - Op. cit. Parte 2ª, pag. 102.

zione motivata dal Ministro dell'interno, e udito il Consiglio dei Ministri. Il Consiglio di Stato va diviso in tre sezioni, l'una dell'interno, l'altra di grazia, giustizia e culti, la terza di finanza.

Il Consiglio di Stato ha nell'Amministrazione delle finanze un controllo, che vorrei chiamare legale, esso vi concorre indirettamente, in quanto che può esser richiesto dai Ministri di formulare schemi di leggi o regolamenti; o di dar parere sopra proposte di leggi, o sopra affari di aggiudicatura (1), e deve sempre essere domandato il suo voto sopra tutte le proposte di regolamenti generali d'amministrazione (2), e sopra quelli speciali che riguardano i servizi, i quali per loro natura debbono farsi a economia (3). Vi concorre poi direttamente pel parere che deve dare sulla regolarità, sulla legalità, e sulla convenienza amministrativa dei contratti, il cui montare superi le quarantamila lire (4), e delle spese da farsi a economia nei casi straordinari, non preveduti dai regolamenti, e quando superino le quattromila lire (5).

Capitolo 4°

La Corte dei Conti, e il controllo costituzionale e giudiziale.

Art. 1°.

Origine e sviluppo della Corte dei conti.

La Corte dei conti è nella sua origine istituzione nor-

---

(1) Art. 7 della legge 25 marzo 1865. N. 2248. all. D.
(2) Art. 9 id. id. id. id.
(3) Art. 16 della legge sulla Contabilità dello Stato - 22 aprile 1869.
(4) Art. 9 id. id. id.
(5) Art. 9 id. id. id.

manna. Anche in Normandia, come negli altri stati feudali, il Duca era assistito da una Curia, la quale, ancora che dividesse con lui, in ogni ramo della pubblica cosa, la pienezza del potere, nondimeno ab antico volgeva la sua cura principale alla finanza(1). Nel 1079 Guglielmo 1°, conquistata la Inghilterra, vi istituisce la Curia, a somiglianza di quella di Normandia(2). La Curia prende, pare prima in Inghilterra che in Normandia, il nome di Curia ad Scacchiero (3), dal tavolo dove siede e dal tappeto che lo ricopre, onde la denominazione inglese Court of Exchequer, e la normanna Échiquier des comptes. Da primo lo Scacchiere segue il principe dovunque si reca; ma Enrico II°. (1151-1189) stabilisce che l'Échiquier des comptes si radunni il dì di S. Michele a Caen per ricevervi i conti. Devono renderli tutti i contabili del ducato, o personalmente, o per mezzo di procuratore. Vengono introdotti a uno a uno, nella sala ove la Corte siede, per leggervi i loro conti. La Corte li esamina, e, se è il caso, li approva, dopo di che li fa trascrivere nel Rotulus annalis dello Scacchiere. Il rotolo più antico giunto fino a noi è del 1180(4). Ma non al solo giudizio dei conti si restringono le attribuzioni della Corte: essa ha cura delle entrate, del tesoro del principe, e delle spese, di tutte le finanze insomma.

Anche in Inghilterra, durante il periodo nor-

---

(1) Gatti. - I primi Statuti della Camera dei Conti in Savoia - op. cit. §XI. pag. 22.
(2) Cyclopedia - London 1860 - citata dal Campi nel Ragioniere op. cit. pag. 69.
(3) Rispetto all'etimologia del vocabolo leggesi nel Dialogus de scaccario di Delisle, citato dal Gatti al luogo sopradetto: « Scaccarium tabula est quadrangula, quae longitudinis quasi decem pedum, latitudinis quinquae, ad modum mensae circumsedentibus apposita undique habet limbum altitudinis quasi quatuor digitorum, ne quid appositum excidat. Superponitur autem scaccario superiori pannus interius Paschae emptus non quilibet, sed niger, virgis distinctus, distantibus a se virgis vel pedis, vel palmae extentae spacio. »
(4) Nani - op. cit. - §XI. pag. 24.

manno lo Scacchiere serba il suo stampo originale, e bada, si può dire, a tutta l'economia. Ma poi si ripartisce in due sezioni: lo Scaccarium majus, per l'alto controllo, e lo Scaccarium inferius, Scaccarium de recepto, o recepta scaccarii, per la cura delle entrate. Ciascuna sezione ha i suoi ufficiali; la prima il Remembrancer, l'Ingrosser, e gli Auditors computorum, la seconda il Clericus brevium, i Chamberlains, i Clerici thesaurarii ecc. Il denaro è versato nel Thesaurus regis, ed i pagamenti seguono sopra ordini del Re (writs o mandates) tratti sui Tesorieri o Camerlenghi (Treasurers o Chamberlains) (1).

E dove in origine, così in Normandia e in Inghilterra, lo Scacchiere era costituito di Baroni, che vi entravano per proprio diritto, e di ufficiali eletti dal principe; in seguito quelli scemarono di numero, poi scomparvero.

I Normanni, venuti alla conquista del Regno di Napoli e di Sicilia, vi portarono, come i loro connazionali in Inghilterra, la Curia sopra il governo economico dello Stato. Ivi prese il nome di Magna curia rationum, e si costituì di magistri rationales o magistri rationum curiae (2), onde poi si disse Magna Curia dei maestri razionali. Essa, presieduta dal Gran Camerario giudica dei conti dei Camerari, dei Giustizieri, e di tutti gli altri ufficiali fiscali, e veglia inoltre a tutta la gestione delle finanze. Sono giunte fino a noi tre costituzioni di Federico di Svevia sulla Magna Curia rationum (3). Pare che da prima essa non avesse sede fissa. In una costituzione di Federico è detto che d'allora in poi le sedi in cui dovevansi ricevere i conti fossero Monopoli, Melfi e Cajazzo. Più tardi prese, per il Napoletano, stabile dimora in Napoli, e i Maestri razionali si elessero dai Seggi.

---

(1) Nani - op. cit. § XIII pag. 26.

(2) id. id. § XII pag. 25.

(3) Furono riprodotte da Huillard-Bréholles nella sua Historia diplomatica Friderici secundi (Parisiis 1859) IV pag. 216-221 - Vedi il Nani predetto.

di quella città, ossia dalle assemblee dei nobili di ciascun quartiere(1), finchè Alfonso d'Aragona, con legge 24 novembre 1450, evocò a sè codesta scelta, e poi abolì la Curia, deputandone le funzioni alla Camera della Summaria (2). La quale aveva avuto sua origine sotto gli Angioini; si componeva del Tesoriere generale e dei Presidenti, funzionari dipendenti da lui (3). Esso dura fino al 1807, quando, con decreto del 19 dicembre dal Re Giuseppe, fu sostituita dalla R. Corte dei Conti a due Camere, mutata poi, secondo ho detto di già (4), dai Borboni al loro ritorno, nella Gran Corte dei conti a tre Camere o Sezioni.

La Camera dei conti appare nel Regno di Francia dopo la conquista della Normandia, dove continuò a funzionare l'Echiquier, e, sebbene sia incerto il tempo della sua origine, pure, secondo ogni probabilità, il suo ordinamento definitivo devesi a Filippo il Bello (1285-1315), il saggio legislatore, che la staccò dal Parlamento (5). La Corte era detta Sovrana, e i suoi membri, in parte almeno, vi appartenevano per diritto proprio, indipendentemente dalla nomina regia. Più tardi la Camera si rinnovava per cooptazione, cioè essa stessa colmava i vuoti, eleggendo nuovi membri (6). Col crescere dello Stato, la Camera dei conti di Parigi vide sorgere attorno a sè, pur serbando la preminenza su tutte, parecchie Camere nelle provincie, ad esempio quella di Montpellier nel 1422, quella di Rouen nel 1433, quella di Dijon nel 1477, quella di Aix nel 1483, quella di Nantes nel

---

(1) Leggasi circa la costituzione dei Seggi di Napoli per il governo della città il Colletta - Storia del Reame di Napoli, lib. V c. 1°. - I Seggi o sedili furono aboliti nel 1799.

(2) Bianchini - Storia delle finanze - op. cit. lib. IV cap. 3°.

(3) D. op. cit. lib. 3 cap. 4 sez. 1 e lib. IV cap. 4°.

(4) Libro I° cap. 4°. art. 1°.

(5) Veggasi quanto è detto al lib. 1°. cap. 2°. art. 3°. pag. 52.

(6) Veggansi le disposizioni contenute nell'ordinanza dei Cabochiens, citata al lib. 1°. cap. 2. art. 3. pag. 59.

1492; ecc (1); tanto che nel 1789 le Camere erano dodici. Furon travolte dalla rivoluzione, che vi sostituì nel 1791 la Commissione di Contabilità nazionale, eletta dall'Assemblea legislativa nel suo seno (2). Finalmente la legge 16 settembre 1807, sanciva l'istituzione della Corte dei Conti, e un decreto del 18 dello stesso mese ne determinò l'organamento, che dura tuttora. La Corte si compose di un Primo Presidente, di tre Presidenti, e di diciotto Maestri di conti (Maîtres des comptes), eletti a vita e inamovibili; si divise in tre Camere o Sezioni, ed ebbe il giudizio dei conti di tutti gli uffizi o agenti di riscossione, di tutti gli uffici o agenti pagatori, e inoltre i conti delle entrate e delle spese dei dipartimenti e dei comuni, i cui Budgets dovevano sottoporsi all'approvazione sovrana (3). Sullo stampo della Corte dei conti istituita da Napoleone, si foggiarono tutte quelle che ora han vita nei diversi Stati. Io non ricorderò la Corte dei conti del Primo Regno Italico, e del Regno di Napoli, istituite tosto a imitazione di quella francese.

In Savoia, l'origine della Camera dei Conti si fa risalire, come ho detto di già (4), ad Amedeo VI, che deputò il 7 febbraio 1351 all'esame e al giudizio dei conti, due Maestri, i quali crescono a quattro sotto Bona di Borbone e Amedeo VII, e nel secolo XV la Camera era composta di dei maestri o uditori dei conti, di un chiavario o archivista, e di quattro chierici o scrivani, i quali scrivevano le partite di ogni conto, a misura che si rendevano, e secondo che venivano dagli Uditori ammesse o no l'altro, o con riserva, oppure respinte (5).

Nel secolo decimosettimo e nei seguenti molte leggi e decreti si sancirono riguardanti la Camera dei conti.

---

(1) Nani - op. cit. §. XV pag. 28.
(2) Lib. I cap. 2°. art. 3°. pag. 61.
(3) La legge e il decreto sopradetto son riprodotti nei punti principali dal Campi - op. cit. - 107.
(4) Lib. I cap. 3°.
(5) Cibrario - op. cit. parte I. pag. 218.

che migliorò sempre senza mutare mai l'indole sua. Emanuele Filiberto istituì, secondo ho già narrato (1), una seconda Camera dei conti a Torino. E Vittorio Amedeo II, il 29 dicembre 1718, decretò la soppressione delle Camere dei conti di Ciamberì e di Torino, e inoltre di quella del Monferrato esistente a Casale; ma poi il 7 gennaio 1720 stabilì, con nuovo ordinamento, un'unica R. Camera dei Conti per tutto lo Stato, ed essa durò fino al 1859.

La Camera dei conti del Piemonte non era soltanto il Magistrato supremo per il giudizio dei conti; ma era anche tribunale supremo per certe cause riguardanti il fisco o il Patrimonio dello Stato. Queste attribuzioni le esercitava già sul cadere del secolo XV. Nel secolo seguente, avuto riguardo a simile ufficio, ai Maestri od Uditori dei conti, s'aggregarono alla Camera Giudici legali, detti prima Senatori Camerlenghi, poi, nel secolo XVIII, collaterali: i quali costituirono un vero tribunale supremo demaniale. Carlo Alberto, con editto 29 ottobre 1847, restrinse l'azione di codesti giudici al contenzioso amministrativo, lasciando tuttavia sussistere nella Camera la dualità, per cui i giudici legali provvedevano da sè soli a tutte le questioni giuridiche, e, sulla relazione e col voto degli Uditori, all'approvazione dei conti (2).

I componenti la Camera dei conti piemontese furono sempre funzionari nominati dal principe, tuttavia, siccome era, per gli statuti suoi, tenuta a vegliare alla retta applicazione delle leggi nei riguardi della finanza, e alla tutela degli interessi dello Stato, così era debito suo resistere anche alle deliberazioni del principe stesso, quando le reputasse dannose al fisco o contrarie alle leggi in vigore; e questo ufficio suo seppe adempierlo con lodevole indipendenza, rifiutandosi spesso di *insinuare*, cioè a dire registrare e rendere con ciò esecutorii, decreti che non reputava espedienti, anche

(1) Lib. 1°. cap. 5.

(2) Cibrario - op. cit. Part. 1ª. pag. 219.

quando venivano da principi vigorosi e potenti, come Emanuele Filiberto e Vittorio Amedeo II.° (1).

La legge 30 ottobre 1859 sopprime la vecchia Camera, e istituisce, per il Piemonte e la Lombardia, la Corte dei Conti. Finalmente la legge 14 agosto 1862 abolisce la Corte dei Conti di Napoli, Palermo, Firenze e Torino, sostituendovi la Corte dei Conti del Regno d'Italia.

Negli altri Stati la Camera dei Conti ha origini meno lontane. In Prussia deve il suo primo organamento a Federico Guglielmo I°, che la costituiva con ordine di Gabinetto del 16 giugno 1717. In Austria, l'ho già detto, la Camera aulica dei conti sorse nel 1761, e divenne poi, nel 1805, il Direttorio generale dei conti, e quindi nel 1854 il Supremo dicastero di Contholleria dei conti.

Nel Belgio la Corte dei conti è coeva colle istituzioni costituzionali che quel libero paese ha saputo felicemente darsi.

Art. 2°.

Le attuali Corti dei Conti. - Loro costituzione.

Le attribuzioni, e con esse i poteri della Corte dei conti, son più o meno vasti nei vari Stati. Tutte hanno la facoltà e il dovere di conoscere e giudicare i Conti di quanti han maneggio effettivo del pubblico denaro. Ma, rispetto ai Conti dei Ministeri, e ai Conti generali delle Finanze, ad alcune, a quella di Francia per esempio, non si chiedono non dichiarazioni di conformità ha tra i Conti e l'epilogo di quelli dei Contabili nei dati corrispondenti; ad altre, come alla nostra,

---

(1) Si esamini il Cibrario - Parte 2ª. là dove narra degli atti dei sopradetti principi. Della Camera dei conti di Savoia ha scritto lungamente il Caprè - Traité historique de la Chambre des comptes de Savoye - Lyon 1662.

si deputa l'esame e il giudizio di tali Conti e d'ogni loro parte. Alcune non hanno nessun riscontro preventivo, nè riguardo all'entrata, nè riguardo alla spesa; non l'ha la Corte francese, non l'ebbero le Corti di origine napoleonica, nè quelle di Napoli e Palermo, non l'ebbe neppure la Camera di Piemonte. Ma alla Corte belga si delegò il riscontro preventivo sugli ordini di pagamento; e quando nel 1859 si abolì la Camera dei Conti di Torino e il Controllore generale, e si istituì, con legge 30 ottobre, per il nuovo Regno Subalpino, la Corte dei Conti, le si deputò, coll'art. 8 di detta legge, il controllo antecedente sulle spese.

L'indipendenza dal Potere esecutivo è condizione necessaria alla Corte dei Conti perchè possa esercitare l'alta e delicata sua missione; e l'indipendenza deve essere tanto più piena, quanto più ampie sono le facoltà ad essa delegate, e meno efficaci gli altri freni posti a quel potere. Onde le antiche Camere, nelle Monarchie feudali, erano sovrane, e si rinnovavano per cooptazione, o per eredità, o per elezione dei baroni, e i componenti delle attuali Corti, quando sono nominati dal Potere esecutivo, e lo sono in tutti gli Stati tranne che nel Belgio, godono dell'<u>inamovibilità</u> dall'ufficio. La quale inamovibilità è assicurata con speciali cautele ai membri della nostra Corte, che, al pari della Corte belga, può e deve, non solamente giudicare dei conti <u>a posteriori</u>, ma ancora impedire che coloro, chiunque essi siano, i quali intendono all'amministrazione delle pubbliche finanze, trasmodino violando le leggi, o uscendo dalle prescritte limitazioni delle spese.

La costituzione della Corte dei conti nel Belgio è singolare. Essa ha un Presidente, un Vicepresidente, e parecchi consiglieri; e tutti costoro sono, non già nominati dal Re, ma eletti ogni sei anni, fuori del Parlamento, dalla Camera dei Deputati, che ha sempre il diritto di revocarli.

La nostra Corte dei Conti, secondo la sua legge organica del 14 agosto 1862 n. 800, è divisa in tre sezioni, e composta di un primo Presidente, di due Presidenti di Sezione, di dodici Consiglieri, di un Procuratore generale rappresentante il

pubblico ministero, ossia la legge e gli interessi del fisco e del pubblico, di un Segretario generale, e di venti Ragionieri. Il Presidente della Corte, i Presidenti di Sezione, e i Consiglieri, sono nominati per decreto reale proposto dal Ministro delle Finanze, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri. Essi non possono venir revocati, nè collocati d'ufficio a riposo, nè allontanati contro la loro volontà in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale, e col parere conforme di una Commissione composta dei Presidenti e Vicepresidenti del Senato e della Camera dei Deputati. Il parere della Commissione, la quale è presieduta dal Presidente del Senato, e conserva il suo ufficio nell'intervallo delle sessioni e delle legislature, può essere provocato dal Presidente della Corte o dal Governo. Le nomine, promozioni e removzioni degli impiegati della Corte e dei suoi uffizi di riscontro e di revisione, sono fatte con decreto reale provocato dal Ministro delle Finanze, sulle proposte della Corte e sezioni riunite. La Corte e le sue Sezioni deliberano a maggioranza assoluta di voti; ma, per le deliberazioni, è necessario il numero dispari di votanti, non minore di cinque per cadauna sezione, e di nove per le sezioni riunite. I Ragionieri hanno voto deliberativo solamente negli affari di cui sono relatori, o quando siano chiamati dal Presidente a supplire i Consiglieri assenti o impediti; nondimeno il loro numero non può essere maggiore di due nelle singole Sezioni, e di tre nella Corte a sezioni riunite.

Art. 3°.

Il controllo costituzionale affidato alla nostra Corte dei Conti.

Il controllo costituzionale che la legge affida alla Corte dei conti è antecedente e susseguente agli atti amministrativi che cadono sotto il suo sindacato. La Corte liquida le pensioni competenti per legge a carico dello Stato; tutti i decreti rea-

li, qualunque sia il Ministero da cui emanano, e qualunque ne sia l'obbietto, sono presentati ad essa perchè vi si apponga il visto, e ne sia fatta registrazione. Quando la Corte riconosce contrario alle leggi od ai regolamenti alcuno degli atti o dei decreti che le vengono presentati, ricusa il suo visto con deliberazione motivata, che vien trasmessa dal Presidente al Ministro da cui provenne l'atto che si contesta. Questi può appellarsi al Consiglio dei Ministri; e se codesto Consiglio risolve che l'atto o decreto debba aver corso, nonostante la decisione apposta della Corte, questa è chiamata a deliberare di nuovo, e qualora non giudichi cessata la ragion del rifiuto, ne ordina la registrazione e v'appone il visto con riserva. E nel gennaio di ogni anno comunica agli uffizi di presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato delle deliberazioni relative.

Alla Corte è affidato il riscontro delle spese; a quest'uopo (1) son presentati ad essa, perchè vi apponga il visto e gli faccia trascrivere nei suoi registri, tutti i decreti coi quali si approvano contratti, o si autorizzano spese, qualunque ne sia la forma e la natura, e tutti gli atti di nomina, promozione, o trasferimento d'impiegati, e quelli coi quali si danno stipendi, pensioni, od altri assegnamenti a carico dello Stato. Sono nondimeno eccettuati i decreti e gli atti coi quali si concedono indennità o retribuzioni per una fiata volta, non eccedenti le lire due mila. Sono pure sottoposti alla registrazione e al visto della Corte dei conti (2) i mandati e gli ordini di pagamento, e la legge di contabilità determina in quali casi la registrazione e il visto devono precedere il pagamento, e in quali lo possono seguire. Rispetto ai mandati di pagamento, il controllo costituzionale preventivo della Corte dei conti, si limita al riconoscimento che nessuna legge

(1) Art. 19 della legge 14 agosto 1862 N. 800 sulla Corte dei conti.
(2) Art. 20 D. D. D.

vien violata, che vi ha capacità della spesa nelle somme stanziate in Bilanci, e che ne fu fatta giusta imputazione ai capitoli di esso (1). Per rispetto ai mandati, la registrazione con riserva non è ammessa in alcuni casi, designati dall'articolo 50 della legge 22 aprile 1869 sulla Contabilità dello Stato, e allora il rifiuto di registrazione annulla il mandato. La Corte ha la vigilanza sulla riscossione delle entrate, e sui valori in denaro o in materie, custoditi nelle casse o nei magazzini dello Stato, e debbono a questo fine esserle trasmessi i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti che si fanno dagli agenti, i conti delle casse e dei magazzini, e le relazioni relative a ispezioni fatte in quelle e in questi (2).

Il controllo costituzionale susseguente si esercita eziandio dalla Corte dei conti, mercè revisione dei conti consuntivi dei Ministeri, in confronto col conto generale delle finanze, la quale si compie innanzi che i Conti medesimi siano presentati alle Camere (3).

Art. 4°.

Il controllo giudiziario.

Come complemento del controllo costituzionale, e perchè questo possa essere compiuto ed efficace, alla Corte dei conti è affidato il <u>controllo giudiziario</u> su tutti coloro, a cui è commessa la custodia e il maneggio dei valori, siano denari o materie, di spettanza dello Stato. In conseguenza, essa giudica con giurisdizione contenziosa, in prima ed ultima istanza, dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri, e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di guarda-

---

(1) Art. 40 della legge 22 aprile 1869 N°. 5026 sulla Contabilità dello Stato.
(2) Cap. 2 della legge 14 agosto 1862 N°. 800 sulla Corte dei conti
(3) Cap. 4 id. id. id.

re e maneggiare il denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato (1). Così fatto controllo giudiziario è il più proprio delle Corti dei conti, quelle che esse hanno fin dalle loro origini. Ma intorno all'ufficio della Corte dei conti nella gestione delle finanze io dovrò, e a lungo, parlare in altri luoghi.

Capitolo 5°.

I Ministeri e le Amministrazioni centrali.

La direzione suprema dei servizi amministrativi è affidata a grandi dicasteri, a capo dei quali sta un Ministro Segretario di Stato, e i quali perciò diconsi Ministeri. I Ministri sono responsabili dinnanzi al Re e al Parlamento dell'opera loro, e sono coadiuvati ciascuno da un Segretario generale. Da noi i Ministeri ora son dieci, e cioè i Ministeri delle Finanze, del Tesoro, dell'Interno, degli Esteri, della Guerra, della Marina, dell'Istruzione pubblica, dei Lavori pubblici, di Grazia e Giustizia, e d'Agricoltura e Commercio. Ma il Ministero del Tesoro, istituito nel 1878, non ebbe se non per breve intervallo il suo titolare, e probabilmente non durerà. Ora ne ha l'interim il Ministro delle Finanze.

E non è da credere che l'ufficio di reggere le finanze dello Stato, il quale è per avventura il più importante fra tutti, sia stato sempre riconosciuto di tal momento da dover essere affidato a un Segretario di Stato. Colbert e Necker amministrarono le finanze francesi in quel modo che tutti sanno, senza essere ammessi nel Consiglio del Re. Nel regno di Napoli, già fin sotto Carlo Borbone, le finanze erano amministrate da un Segretario di Stato detto Presidente dell'Azienda (2); ma

(1) Art. 58 della legge 22 aprile 1869 n. 5026.

(2) Bianchini - op. cit. lib. VI cap. 1° Vol. 3°. pag. 4.

in Piemonte, solamente nel 1816, colle patenti del 12 giugno, fu istituito il Ministero delle Finanze (1).

I Ministri, riuniti in collegio, formano il Consiglio della Corona o dei Ministri, che è presieduto dal Re, o, lui assente, dal Primo Ministro, il quale perciò chiamasi Presidente del Consiglio. In Inghilterra è sempre primo Ministro il primo Lord della Tesoreria. Il Consiglio dei Ministri tiene il luogo della Curia del principe negli Stati feudali, e del Consiglio di Stato nelle Monarchie del secolo scorso. È suo ufficio di mantenere armonia e unità d'intenti in tutta l'amministrazione dello Stato, e perciò sono sottoposti all'esame ed al giudizio suo tutti i più importanti negozi attinenti così alle finanze, come a ogni altra branca della cosa pubblica.

Nulladimeno, non ostante l'esistenza del Consiglio dei Ministri, ciascun Segretario di Stato ha responsabilità propria, esistono Ministeri proprie particolari attribuzioni. E vi hanno anche speciali Consigli amministrativi, deputati a illuminare o moderare l'azione di taluni Ministri. Tali sono il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, il Consiglio superiore dell'Istruzione pubblica, il Consiglio superiore d'Agricoltura, il Consiglio Superiore del Commercio, ecc.

Ma, se i Ministeri debbano riguardarsi come unità amministrativa, per ciò che ha attinenza ai rapporti tra il Potere esecutivo e il Parlamento, devesi nondimeno osservare che la somma dei negozi, assegnati ad alcuni fra essi, è troppo grande perchè vi possa bastare un solo ufficio indiviso. Sorgono adunque accanto ai Ministeri, e sotto la loro dipendenza, ma con attribuzioni affatto distinte, dicasteri speciali. Sono le antiche Aziende del Piemonte, le antiche Amministrazioni del Napoletano. Quei dicasteri a cui non presiede direttamente un Ministro o il suo Segretario generale, si dicono da noi, presso che tutti, Direzioni generali, e sono rette da un Direttore genera-

(1) Cibrario - Storia - op. cit. Part. 1ª pag. 294.

le. Tutti i dicasteri poi, sieno essi diretti dal Ministro, o da un Direttore generale, si designano col nome generico di Amministrazioni centrali. Il numero e la costituzione di queste grandi Aziende collaterali, dalla cui unione risulta tutta l'Amministrazione dello Stato, mutarono più volte dopo la costituzione del Regno d'Italia. Attualmente vi han le seguenti Amministrazioni centrali:

Tre presso il Ministero delle Finanze: Segretariato generale, Direzione generale delle gabelle, e Direzione generale delle Imposte dirette; due presso il Ministero del Tesoro: Direzione generale del Demanio, e Direzione generale del Debito pubblico, oltre la Direzione del Tesoro, di cui dirò più tardi; tre presso il Ministero della Guerra: Segretariato generale, Servizi amministrativi, Artiglieria e genio; tre presso il Ministero dei Lavori pubblici: Segretariato generale, Direzione generale delle Poste, Direzione generale dei Telegrafi; due presso il Ministero di Agricoltura e Commercio: Segretariato generale ed Economato generale; una presso ciascuno dei Ministeri dell'Interno, degli Esteri, della Marina, dell'Istruzione pubblica, di Grazia e Giustizia.

Alcune di queste Amministrazioni centrali, siccome appare dal loro nome, sono più specialmente deputate alla riscossione delle entrate. Tali sono la Direzione generale del Demanio e tasse, delle gabelle, e delle imposte dirette. Altre han la cura di determinati servizi pubblici che fruttano all'Erario, e sono le Direzioni generali delle poste e dei telegrafi. Orbene, la legge vuole che i Direttori generali, capi di codesti dicasteri, provvedano sotto la loro personale responsabilità, nei limiti delle loro attribuzioni, acciocchè la riscossione di quanto è dovuto allo Stato avvenga integralmente e sollecitamente (1). E con tale disposizione la legge ha voluto istituire, nel centro stesso dell'Amministrazione, un efficace controllo sulla riscossione delle entrate.

---

(1) Art. 34 della legge 22 aprile 1869 sulla Contabilità dello Stato.

Tutte le Amministrazioni centrali che ho enumerate, oltrechè alle effettuazioni de' servizi e al disbrigo dei negozi che sono ad esse deputati, provvedono alla liquidazione e alla ordinazione delle spese ad essi servizi o negozi pertinenti, e alla compilazione delle registrature che riguardano la gestione loro, e degli uffici da esse dipendenti. Perciò vi hanno presso ciascun Ministero, e ciascuna Direzione generale, parecchie Divisioni amministrative suddivise in Sezioni, e una Ragioneria centrale con un numero più o meno grande di impiegati. Ciascuna Divisione è retta da un Capo Divisione, ciascuna Ragioneria da un Ragioniere capo o Direttore Capo di Ragioneria.

Le Divisioni amministrative sopraintendono a tutti i servizi, e a tutti gli affari, liquidano le entrate e le spese, o ne rivedono la liquidazione che fosse fatta da uffici minori, e fanno richiesta alla Ragioneria di mandati per il pagamento di queste. Il Direttore Capo di Ragioneria, prima di rilasciare il mandato e apporvi il visto, deve verificare la causa legale e la giustificazione della spesa, riscontrarne la liquidazione, esaminare se non sia violata alcuna legge e se la somma da pagarsi sia nei limiti del Bilancio, e ne sia fatta giusta imputazione al relativo capitolo (1). Egli è personalmente responsabile verso la Corte dei conti della regolarità del mandato munito del suo visto. Perciò egli può opporsi all'emissione, e non procedervi se non previo un ordine scritto del Ministro da cui direttamente dipende, nel qual caso cessa la sua responsabilità (2). Come compenso del rischio che corrono di dover rimborsare del proprio l'erario per i pagamenti non regolari da essi consentiti, i Direttori capi di Ragioneria ricevono, in aumento del loro stipendio normale, mille lire ogni anno. Così anche per la spesa, la legge stessa ha istituito, nel seno stesso dell'Amministrazione, un efficace riscontro.

Siccome tutte le entrate che si verificano

---

(1) Art. 40 della legge 22 aprile 1869 sulla Contab. dello Stato

(2) Art. 52 della detta legge.

un qualsiasi parte del Regno devono essere a determinati periodi comunicate alle Ragionerie delle Amministrazioni centrali, senza dire che per molte spetta a loro la previa liquidazione; siccome nessuna spesa può essere effettuata per conto di esse se non sopra mandati da esse rilasciati; siccome in fine ad esse devono spedirsi le note di tutte le variazioni rilevate nel valore dei beni che formano quella porzione del Patrimonio nazionale che è affidata alle cure delle singole Amministrazioni; così le Ragionerie centrali anzidette hanno tutti gli elementi e i dati per formulare le registrature di tutta la gestione che debbono vigilare. E la legge vuole che simili scritture sieno a Partita doppia.

Capitolo 6°.

Le Intendenze e gli altri minori uffizi finanziari nelle provincie.

Dei molteplici uffici amministrativi, giudiziari e militari, per mezzo di cui si effettuano i servizi pubblici, e si fa entrare l'azione dello Stato in tutti i punti del Regno e all'estero, io non debbo dire. Io debbo soltanto ragionare degli uffici che attendono nelle provincie ai servizi finanziari.

Anzi tutto, perciò che riguarda la riscossione delle entrate, gli uffici che vi attendono debbono, ognun lo vede essere numerosi e distribuiti in ogni punto dello Stato. I dazi doganali s'accertano e si riscuotono all'entrata e all'uscita dallo Stato dei prodotti che ne sono oggetto: ai confini adunque e in ogni luogo per cui i prodotti possono entrare o uscire dovranno esservi Ricevitorie di dogana. Le tasse di successione, di bollo e di registro si debbono riscuotere dove le cose cadono avvengono e gli affari si conchiudono, cioè in ogni luogo: onde le Ricevitorie di Registro devono aprirsi in

ogni centro di qualche importanza per popolazione, o per negozi che vi si fanno, cioè a dire nella maggior parte dei capiluogo di mandamento. Analogamente per le Agenzie che procedono all'accertamento delle imposte dirette, e per gli Uffici deputati alla riscossione delle altre tasse. Se si vuole che il malaugurato balzello del Lotto frutti, vi han da essere Banchi per le giuocate, in ogni punto dove possa raccogliersi numero bastevole d'illudi giuocatori. Le rendite delle poste, dei telegrafi, non si possono riscuotere se non da quelli che lavorano a codesti servizi pubblici; e in ogni città o borgata che abbia qualche importanza v'ha necessità di simili servizi e però di uffici che vi attendano. Similmente per gli altri servizi pubblici.

E circa il collegamento di simili uffici e l'immediato controllo sopra di essi, due sistemi si possono seguire. O si può stabilire, specialmente per ciò che riguarda la riscossione delle imposte e delle tasse propriamente dette, che ciascuna Direzione generale abbia nelle singole regioni o compartimenti dello Stato, una o più Direzioni Compartimentali, che veglino sopra tutti i dipendenti uffici nel territorio di loro giurisdizione, e riassumano nelle proprie scritture i risultamenti delle scritture di quelli, porgendo così modo facile alle Direzioni generali predette di accentrare nelle loro scritture le entrate accertate e riscosse in tutto lo Stato. Seguendo simile via le entrate di diversa indole non si riassumono se non nelle scritture generali dello Stato. Questo sistema è adottato in parecchi Stati stranieri, e lo era nel Piemonte e nel nostro Regno prima del 1870.

Una seconda via si può tenere nel collegare gli uffici finanziari: si può istituire in ogni provincia un Ufficio centrale deputato a vegliare su tutti o sulla maggior parte degli uffici finanziari che in quella si trovano, e a raccogliere in opportune scritture i risultamenti della gestione loro. Tali scritture daran notizia, se non di tutta la gestione finanziaria che ha compimento nella Provincia, di buona parte al-

meno. Tale era il sistema seguito nel Primo Regno italico e poi nel Lombardo-Veneto finchè vi dominò l'Austria, e tale è quello iniziato nel Secondo Regno d'Italia a cominciare dal 1870.

In fatto con Decreto reale 28 settembre 1869 n. 5286 si abolirono le Direzioni compartimentali del Demanio e delle tasse, delle imposte dirette del catasto e dei pesi e misure, e delle Gabelle, e inoltre le Agenzie provinciali del tesoro, le Ispezioni distrettuali, ecc., e si accentravano le attribuzioni loro nelle Intendenze di finanza, che quel decreto istituiva in ogni capoluogo di Provincia. Così vennero posti sotto la dipendenza e vigilanza delle Intendenze presso che tutti gli uffici finanziari delle singole provincie. Continuarono a subsistere per necessità di cose le Direzioni compartimentali del Lotto, e però i Ricevitori dei singoli Banchi non dipendono dalle Intendenze; e non dipendono parimenti da esse gli uffici in cui si esigono entrate beni, ma che non sono soggetti al Ministero delle finanze; come sarebbe a dire gli uffici delle Poste e dei Telegrafi, delle Ferrovie dello Stato, ecc.

Le Intendenze di finanza, secondo il Regolamento loro approvato con R. Decreto 18 dicembre 1869 n. 5397, amministrano i beni patrimoniali immobili dello Stato, eccettuati quelli assegnati ad un servizio governativo dipendente da un Ministero che non sia quello delle finanze, amministrano e tutelano i beni del demanio pubblico, e inoltre i beni mobili, i diritti e le rendite di ogni natura appartenenti al demanio dello Stato, provvedano alla riscossione di ogni tassa o provento che spetti al Ministero delle finanze, e infine curano la gestione del danaro pubblico.

Ogni Intendenza ha una o più sezioni amministrative, una Ragioneria ed un Ufficio d'ordine.

Alle sezioni amministrative sono affidati tutti i negozi che non si riferiscono alla Contabilità. La Ragioneria liquida le spese per i servizi attribuiti all'Intenden-

za, promuove dalle Sezioni amministrative i provvedimenti occorrenti per esigere i crediti od assicurare i diritti, tiene le scritture principali e sussidiarie del patrimonio mobile e immobile, delle entrate amministrate dall'Intendenza, e delle spese che sono pertinenti all'amministrazione di esse, compila i conti correnti individuali per ciascun debitore o creditore, sia contabile o no, e infine compie tutti i lavori di natura puramente computistica.

Le Intendenze di Finanza non debbono riguardarsi come Aziende subalterne dipendenti dalla sola delle varie Amministrazioni centrali, dappoichè esse vegliano a operazioni compiute per conto di tutte; adunque le loro scritture non possono epilogarsi integralmente da nessuna fra quelle. Ciascuna Amministrazione centrale riassume nelle proprie scritture tutte le notizie dei fatti compiuti nelle provincie per proprio conto, e solamente quelle. Ciò non toglie che possa reputarsi utile per le Intendenze raccogliere e compendiare in un solo sistema tutte le scritture che esse debbono necessariamente compilare per mettere in evidenza i fatti amministrativi iniziati o condotti a fine per conto di questa o quella amministrazione centrale. E anche queste registrature avrebbero dovuto comporsi nelle forme proprie della Partita doppia (1).

Capitolo 7°.

La Direzione generale del Tesoro e le Tesorerie provinciali.

Il servizio del Tesoro pubblico può esser compiuto o da uffici governativi, come da noi, in Francia, in Germania, e in presso che tutti gli altri Stati; oppure può es-

---

(1) Art. 196 del Reg. 4 Sett. 1870 sulla Contabilità dello Stato.

sere affidato a grandi Banche, come nel cessato Regno di Napoli, in Inghilterra e nel Belgio. Se il servizio del Tesoro è dato a Banche, devonsi istituire Uffizi speciali che abbiano il contratto delle riscossioni e dei pagamenti; tali sono il Controllore generale e il Pagatore generale, e lo Scacchiere in Inghilterra, e tali erano la Tesoreria, la Controlleria, la Ragioneria e la Pagatoria generale a Napoli. Se lo Stato attende direttamente col mezzo di impiegati suoi al servizio del Tesoro pubblico, questo può compiersi in vari modi. Ovi può essere unità di Tesoro e unità di casse in un medesimo ufficio, oppure molteplicità di casse. E in questo caso le Casse possono essere tante, quanti sono i gruppi di spese e i fondi particolari ad essi imputati, come già a Venezia; oppure vi può essere distinzione netta tra le Casse d'entrata, in cui affluiscano i fondi che le rendite dello Stato e le imposte gettano, e Casse d'uscita, le quali, alimentate dalle prime, attendano al pagamento delle varie categorie di spese, come in Piemonte fino al 1853, e in Austria tuttora.

Io dovrò più tardi ritornare su questo importantissimo punto, per ora mi basta osservare che l'unità del Tesoro è ammessa ormai in tutti gli Stati civili finanziariamente forti, e che il pregiudizio che la mano che riceve non possa dare va divenendo di pochi, onde può desiderarsi che scompaia.

Noi abbiamo l'unità del Tesoro e l'unità delle Casse nei vari uffizi, in cui per necessità deve tenersi denaro dello Stato.

Al servizio di Cassa presiede, sotto la immediata dipendenza del Ministro del Tesoro, una Direzione generale. Il Direttore generale del Tesoro invigila alla riscossione delle imposte dirette, in conformità dei Bilanci e delle leggi vigenti, alla riscossione di ogni somma dovuta direttamente al Tesoro e sopraintende all'accertamento di tutte le entrate nelle casse di esso Tesoro; provvede al movimento dei fondi; ammette a pagamento i mandati spediti dai Mi-

nisteri; provvede al pagamento delle spese fisse, e tiene esatta registrazione delle operazioni finanziarie di Tesoreria che gli sono ordinate dal Ministro delle Finanze(1). Egiandio presso questa Amministrazione le scritture devono essere a Partita doppia.

Presso la Direzione generale del Tesoro vi ha una Cassa centrale affidata ad un Tesoriere centrale, in quanto riguarda il contante, e a un Contabile del Portafoglio in quanto s'attiene alle cambiali ed agli altri titoli di credito.

In ogni Capoluogo di provincia vi ha presso le Intendenze di Finanza una Tesoreria provinciale. In alcuni luoghi però si son lasciate sussistere Tesorerie circondariali; in altri la Banca Nazionale funge da Tesoriere. L'Intendente di Finanza e la Ragioneria dell'Intendenza esercita rispetto alle Tesorerie la vigilanza, il controllo, le funzioni tutte insomma a cui prima attendevano le Agenzie del Tesoro.

Presso ogni Tesoriere provinciale, come presso il Tesoriere centrale, vi ha un Controllore per accertare il fatto materiale degli incassi e dei pagamenti, nel momento in cui si effettuano, e per tenere una contabilità in contraddittorio con quella del Tesoriere.

Nelle Tesorerie provinciali si versano le entrate percette da tutti gli Agenti di riscossione della Provincia: il Tesoriere eseguisce i pagamenti nel capo luogo della Provincia, ad eccezione di quelli per le spese giudiziarie e per altre poche. I pagamenti delle spese giudiziarie, e quelli che debbono compiersi fuori del capoluogo della provincia, si fanno dagli Agenti di riscossione, e specialmente dai Ricevitori di registro; le quietanze e i documenti comprovanti la regolarità di simili pagamenti sono computati a codesti agenti come contanti nei loro versamenti alla Tesoreria.

---

(1) Art. 22 della legge 17 aprile 1869 sulla Contabilità dello Stato.

Capitolo 8°.

La Ragioneria generale e il Consiglio dei Ragionieri.

La necessità di scritture generali, sentita già da Venezia e dal Piemonte fino dalla prima metà del secolo scorso, è oramai riconosciuta in tutti gli Stati bene ordinati.

In Italia prima del 1870 codeste scritture generali si componevano da un Ufficio di Contabilità centrale presso il Segretariato generale delle Finanze. Allorchè si trattò di dar nuova forma alla Contabilità di Stato, parve che fosse espediente concedere autorità maggiore a simile ufficio, e si elevò al grado di Direzione generale. Fu adunque istituita sotto la immediata dipendenza del Ministro delle Finanze una Ragioneria generale, e le si delegò il controllo contabile su tutta la gestione delle Finanze e del patrimonio dello Stato, e con esso l'incarico di riassumere, applicando la partita doppia, le scritture di tutte le Amministrazioni centrali e della Direzione del Tesoro, tanto che dai suoi registri apparisse la situazione di tutto il Patrimonio dello Stato.

La Ragioneria generale è retta da un Ragioniere generale, il quale risponde personalmente dell'esattezza e sollecitudine di tutte le registrature dello Stato (1). Perciò sono sottoposti alla vigilanza di lui tutti gli Uffici di Ragioneria presso le Amministrazioni centrali. Dippi, perchè apparisse più evidente la volontà del legislatore di affidare al Ministro delle Finanze, e per esso al Ragioniere generale, l'alto Sindacato su tutte le scritture dello Stato, e affinchè quest'ultimo non avesse motivo di accampar ragioni per isminuire la propria responsabilità, la legge volle che la nomina dei Ragionieri capi, ora Direttori capi di Ragioneria, fosse fatta sopra proposta del Ministro delle Finanze d'ac-

(1) Art. 21 della legge 22 aprile 1869 già cit.

cordo col Ministro da cui la Ragioneria dipende (1).

Istituito poi il Ministero del Tesoro, la Ragioneria generale venne ad esso aggregata.

E perchè vi fosse un Collegio autorevole per dar pareri su quanto s'attiene alla Contabilità dello Stato, con Decreto 8 ottobre 1870 si costituì il Consiglio dei Ragionieri e lo si deputò a dare avviso dopo maturo esame:

a) sulle questioni concernenti l'applicazione e l'interpretazione del Regolamento generale della Contabilità dello Stato,

b) sui progetti di regolamenti riguardanti la Contabilità di qualunque ramo di amministrazione dello Stato,

c) sopra qualsiasi altro affare relativo alla Contabilità dell'Amministrazione dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni dietro richiesta del Ministro delle Finanze, o del Ragioniere generale.

Secondo il sopra detto decreto il Consiglio si componeva del Ragioniere generale, che ne aveva la presidenza, del primo fra i Capi Ragionieri della Ragioneria generale e dei Capi Ragionieri delle varie Direzioni generali del Ministero delle Finanze. Quando si fosse trattato di negozi pertinenti a contabilità di un servizio speciale estraneo al Ministero delle Finanze, entrava nel Consiglio con voto deliberativo il Capo Ragioniere presso l'Amministrazione centrale, nelle cui attribuzioni entrava quello speciale servizio. Ma un altro Decreto Reale 21 giugno 1876 mutò radicalmente la costituzione di simile Consiglio. Esso ora si compone di membri ordinari e straordinari. Ne sono membri ordinari i Direttori Capi di Ragioneria dei Ministeri, delle Amministrazioni centrali e della Ragioneria generale; e vi possono essere chiamati, come membri straordinari, per renderne più illuminata la discussione e più saggi i voti, altri funzionari in numero il-

(1) Art. 21 della legge 22 aprile 1869 già cit.

limitato. Il Consiglio vien convocato dal Ministro del Tesoro, e discute e delibera in adunanze plenarie o per sezioni, secondo che si tratta di materie riguardanti la Contabilità di Stato in generale, o di materie attinenti a servizi speciali. Nelle Assemblee plenarie a Sezioni riunite il Consiglio è presieduto dal Ministro del Tesoro, o, in sua assenza, dal Ragioniere generale; le Sezioni sono presiedute dal Ragioniere generale, o dal Ragioniere Capo anziano fra gli intervenuti.

Questo nuovo ordinamento del Consiglio dei Ragionieri potrebbe dirsi ragionale, se il nessun limite opposto al numero dei membri straordinari non fornisse facile mezzo al Ministro e al Ragioniere generale di costituirlo ogni volta, in maniera che i voti suoi siano del tutto conformi ai concetti ed alle aspirazioni loro particolari

LIBRO TERZO

Il Patrimonio dello Stato e i Contratti.

Capitolo 1°:

I beni costituenti il Patrimonio dello Stato.

Niuno è che neghi l'importanza di determinare la consistenza dei beni di qualsivoglia natura, i quali appartengono ad una data Azienda. Non si può, non che trarre da codesti beni il maggior frutto possibile, neppur provvedere assennatamente alla loro conservazione, se non se ne ha un'adeguata conoscenza. Anzi si suole ammettere che così fatta importanza s'aumenti in ragione della vastità dell'Amministrazione, essendochè nella stessa misura cresce la probabilità di frodi, di sperpero o sottrazione di valori, di prescrizioni di diritti, e va dicendo. Ora, se in ogni caso sussiste l'importanza di conoscere lo stato e il valore dei beni di un'Azienda, essa diventa una condizione indispensabile, una necessità, quando si tratti di applicare un Sistema di scrittura patrimoniale compiuto, perchè allora esse scritture devono porre in chiaro tutte le variazioni che vanno man mano rilevandosi, non solamente in alcuni elementi del patrimonio, nel denaro cnei crediti e debiti ad esempio, ma in tutti. È logico pertanto che quella legge, la quale si propose di applicare all'Amministrazione dello Stato un Sistema compiuto di scritture patrimoniali, incominciasse a parlare dei beni onde si compone il patrimonio della Nazione.

Il codice civile, dopo aver distinti i beni dello Stato in beni del demanio pubblico e in beni patrimoniali (art. 426), assegna al primo le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze, e pone fra i secondi qualsiasi altra specie di beni appartenenti allo Stato (art. 427 e 428), e aggiunge che i terreni delle fortificazioni o dei bastioni delle piazze da guerra, che più non abbiano tale destinazione, e tutti gli altri beni che cessino di essere destinati all'uso pubblico od alla difesa nazionale, passano dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato (art. 429). Vi hanno adunque beni di pertinenza dello Stato che formano parte del suo patrimonio, ve ne hanno altri i quali, ebbene estranei ad esso patrimonio, così come il codice lo definisce, possono, verificandosi date condizioni, doversi riguardare come porzioni di esso. I detti beni sono immobili o mobili. I beni immobili dello Stato, tanto pubblici, quanto posseduti a titolo di privata proprietà, fruttiferi od infruttiferi, si amministrano per cura del Ministro delle Finanze (art. 1 della legge 22 aprile 1869). Nondimeno quelli assegnati ad un servizio governativo si amministrano per cura del Ministero da cui il servizio dipende, fino a quando non cessino da tale uso (primo alinea dell'art. suddetto). Quei beni immobili destinati ad uso od in servizio d'Aziende governative, e che devono essere forniti a spese dello Stato, si intendono concedute in locazione dall'Amministrazione del Demanio a quella cui appartiene il pubblico stabilimento o il servizio al quale sono assegnati, e viene d'accordo tra le due Amministrazioni determinato il prezzo dell'uso, e stabilito corrispondentemente il fitto o la pigione, mediante decreti del Ministro delle Finanze, registrati alla Corte dei conti. Questi fitti figurano nei Conti come entrate pertinenti al patrimonio dello Stato, e come spese relative delle Amministrazioni che hanno l'uso dei beni (art. 3 del Reg.). Ottima disposizione è questa, che permette di ricercare il vero costo dei singoli servizi.

Capitolo 2°.

Formazione degli Inventari.

L'art. 2 della legge volle che, a cura del Ministero delle finanze, si formasse l'inventario di tutti i beni immobili dello Stato. Simile inventario è distinto in due parti: l'una comprende i beni fruttiferi, l'altra i beni infruttiferi. I quali ultimi comprendono, in prima, i beni assegnati in dotazione alla Corona, poi quelli che per la indole loro possono passare dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato, a sensi dell'art. 429 del codice civile.

Per i beni fruttiferi l'inventario indica: a) il luogo, la denominazione, la qualità e la iscrizione catastale; b) i titoli di provenienza; c) l'estensione; d) la rendita attuale e il valor capitale determinato in via d'approssimazione; e) le servitù e gli oneri da cui sono gravati; f) l'uso o il servizio governativo a cui fossero addetti. Per i beni infruttiferi l'inventario descrive: a) il luogo, la denominazione, la qualità e la inscrizione catastale; b) l'uso speciale o il servizio a cui sono addetti; c) la durata della destinazione, se temporanea; d) le servitù e i pesi a cui siano soggetti; e) l'approssimativo valor capitale (art. 5 e 6 del Reg.).

Ma sarebbe vana la formazione, fosse pur esatta, di un inventario, se non si rilevassero poscia e tenessero in evidenza tutte le mutazioni che si verificano nella consistenza dei medesimi beni; e però l'art. 9 del regol. vuole che tutte le variazioni che avvengano nel patrimonio immobile dello Stato siano ricordate negli inventari.

Secondo l'articolo 15 del regolamento 4 settembre 1870, i beni mobili dello Stato si distinguono nelle seguenti categorie:

a) Mobili destinati ad essere conservati per uso pub-

blico, come i quadri nelle pinacoteche, le statue, e gli oggetti d'arte, di storia naturale e d'antichità ne' musei, i libri nelle biblioteche, e simili;

b) i Mobili destinati al servizio civile governativo, cioè arredi degli uffici, utensili, macchine, attrezzi, e simili;

c) Oggetti mobili destinati alla difesa dello Stato, cioè il materiale da guerra per l'esercito e per l'armata;

d) Diritti ed azioni, che per l'art. 418 del codice civile sono considerati come beni mobili, cioè a dire i diritti e le azioni anche ipotecarie che hanno per oggetto somme di denaro od effetti mobili, le azioni e partecipazioni in Società industriali e commerciali, ecc.

Ciascun Ministero provvede all'amministrazione dei beni mobili assegnati ad uso proprio o di servizi da esso dipendenti (art. 1° della legge), e cura che ne siano compilati e tenuti a giorno gli inventari per parte di quelle amministrazioni centrali, compartimentali o provinciali, che usano di codesti beni o li hanno in custodia (art. 17, 32 e 33 del reg.).

Simili inventari devono presentare (art. 21 del reg.):

a) la designazione degli stabilimenti e magazzini in cui si trovano i beni mobili;

b) la denominazione dei diversi beni secondo la diversa loro natura e specie;

c) la distinzione, ove sia possibile, nelle tre classi di nuovi, usati, e fuori d'uso;

d) la quantità o numero degli oggetti secondo le varie specie;

e) il valore.

Codesto valore dovette pei mobili già esistenti determinarsi in via di approssimazione dietro stima; i mobili di nuovo acquisto si valutano al costo di

compera o di spropriazione. La stima dei beni mobili deve rifarsi ogni dieci anni, a meno che i regolamenti non fissino un tempo più breve. I regolamenti medesimi determinano le quote d'ammortamento pe' casi in cui siano applicabili (art. 22 del reg.).

Tutti gli oggetti mobili, a qualunque categoria appartengano, devono essere dati in consegna ad Agenti responsabili; le cauzioni a prestarsi da questi agenti, e le cautele a cui devono assoggettarsi quelli, i quali per la specialità degli oggetti dati in consegna, non fossero tenuti a dar cauzione, vengono determinate per Decreti reali, a proposta del Ministro delle Finanze, di concerto rispettivamente cogli altri Ministri, e sentito il Consiglio di Stato (art. 19 e 39 del Reg.). Ma non solamente a questo si limita l'ingerenza del Ministro delle Finanze nell'amministrazione dei beni mobili, perciocchè, in quanto riguarda la formazione degli inventari, e la registrazione delle variazioni avvenute, tutte le Amministrazioni governative sono sottoposte alla vigilanza di lui, ed egli può sempre far verificare l'accordo delle scritture colla realtà degli oggetti (art. 18 del Reg.). Così può dirsi che il Ministro delle Finanze ha veramente il mandato di vigilare sull'amministrazione di tutto indistintamente il patrimonio dello Stato.

Si potrà facilmente arguire quante erano difficoltà da superare per formare tutti gli inventari nello stretto lasso di tempo che la legge lasciava, e quante per mantenerli a giorno, quando si pensi alla multiforme e infinita massa di beni che formano il patrimonio dello Stato, accresciuto da quelli dell'Asse ecclesiastico, e al fatto che prima del 1869 non esistevano, si può dire, inventari regolari. Il Cambray-Digny, a scemare cotali difficoltà, e a far in modo che nella somma indicante l'intero montare del patrimonio della nazione entrasse il minor numero possibile di dati arbitrari e ipotetici, proponeva all'articolo 47

del suo progetto che fossero esclusi dalla consistenza del patrimonio pubblico tutti quei beni ai quali non potevasi attribuire un valore di cambio, cioè a dire i monumenti d'arte, gli oggetti delle biblioteche, dei gabinetti scientifici, dei musei, delle pinacoteche; e tutti gli altri beni dello Stato per la destinazione loro inalienabili; la qual cosa non voleva dire per altro che i medesimi beni non si dovessero descrivere negli inventari. Ma simile proposta, mantenuta dalla Commissione e accettata dalla Camera, fu respinta dal Senato, e secondo il mio avviso, fu male. La Ragioneria generale quando nel dicembre del 1881 p. p. dettò ai vari uffici norme per la rinnovazione decennale degli inventari dei beni mobili, voluta dall'art. 22 del regolamento di contabilità prescrisse che i sopradetti beni mobili non disponibili per destinazione, si lasciassero negli inventari pei valori loro la prima volta attribuiti. Così si evitò che un diverso giudizio cui un perito qualunque avesse a fare del pregio loro, potesse far apparire diversi i risultamenti della gestione dell'anno che corre, ma non si tolsero gli inconvenienti della prima valutazione, necessariamente incerta e del tutto arbitraria.

Capitolo 3°.

Dei Contratti e dei limiti entro i quali si può con essi impegnare lo Stato.

Dopo aver veduto in quali modi si debba determinare la consistenza del patrimonio dello Stato, è d'uopo studiare secondo quali procedimenti e previe quali cautele esso si possa impegnare o trasformare.

In generale si deve provvedere col mezzo di contratti a tutte le forniture, trasporti, acquisti, aliena-

zioni, affitti o lavori risguardanti le varie amministrazioni e i vari servizi dello Stato (art. 40 del Reg.): nondimeno v'hanno servizi che per loro natura debbono farsi a economia. Questi, nei casi ordinari, sono determinati e retti da speciali regolamenti, approvati con Decreti Reali, previo parere del Consiglio di Stato; ne' casi straordinari deve parimenti richiedersi il parere di questo Consiglio se la spesa a farsi supera le lire 4000 (art. 16 della legge).

Quanto ai contratti, importa vedere entro quali confini si possa con essi impegnare dal Potere esecutivo lo Stato, e secondo quali procedimenti debbano prepararsi, conchiudersi, ed eseguirsi.

Lo studio dei limiti ne' quali può l'Amministrazione impegnare lo Stato, è della massima importanza, specialmente quando gli impegni portano un'uscita di danaro; la qual cosa avviene presso che sempre.

È noto come in tutti gli Stati costituzionali si voti e si promulghi ogni anno una legge che contiene le autorizzazioni necessarie al potere esecutivo per provvedere alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, e al compimento di tutti i Servizi governativi. Codesta legge segna, quanto alle spese, confini che non si possono oltrepassare. Ciò posto, per rignardo ai contratti che debbono avere il loro compimento nell'anno, e che sono relativi a spese, non mi pare che possano sorgere dubbi. Il supremo principio costituzionale, che in nessun modo deve spendersi più di quanto al Parlamento è piacinto consentire, non deve essere violato; gli impegni imposti allo Stato in quei contratti non devono eccedere gli assegnamenti del Bilancio, quando ciò non fosse, dovrebbe essere impedita l'esecuzione del contratto da quel Corpo che per proprio instituto esercita il controllo costituzionale.

Ma il dubbio può sorgere circa i contratti i quali devono durare più anni. È egli espediente lasciare al potere esecutivo la facoltà di vincolare lo Stato

oltre il tempo a cui si riferisce l'ultimo Bilancio, e consentire così ai terzi diritti a somme che il Parlamento non ha ancora autorizzato a spendere? Le soluzioni che si diedero a tale questione furono varie; la legge belga non lascia al potere esecutivo che la facoltà di impegnare il pubblico erario per l'esercizio in corso; essa vieta in modo assoluto i contratti d'una durata maggiore. In Inghilterra, in occasione di un processo intentato da Mr. Churchward contro il Fisco, il Banco della Regina ebbe nel dicembre 1866 a decidere inammissibilmente che tutti i contratti conchiusi dal Ministero erano senza forza obbligante «fino a tanto che la Camera dei Comuni non avesse consentito, o espressamente negato i fondi» (1).

Il Sella nel suo progetto N. 42 presentato alla Camera il 19 dicembre 1865, proponeva all'art. 30 che nei contratti, i quali dovessero durare più anni, si facesse contare che i pagamenti in nessun caso potessero eccedere per ciascun anno le somme stanziate in Bilancio. Il progetto di Cambray-Digny riproduceva quasi letteralmente simile disposizione; la Commissione della Camera nel suo Controprogetto aggiungeva un comma, col quale toglieva l'obbligo di stipulare codesto patto nei contratti esecutivi di leggi speciali, le quali avessero autorizzate spese da compiersi in più anni, e ripartita poi vari la somma totale, e in quello di affitto di locali, o di appalto per manutenzioni. La Camera dopo viva discussione votava l'articolo, il sesto del Contro-progetto, ma il Senato sopra proposta della Commissione sua di cui era relatore il Dechoqué, primo presidente della Corte dei Conti, lo sopprimeva. Il Dechoqué nella sua dotta relazione (2) os-

(1) A. Greist - Diritto amministrativo inglese - Vol. II § 68 - N. Questo paragrafo è riprodotto nell'opuscolo dello stesso autore «Il bilancio e la legge» tradotto per cura di Ro. Bonghi - Firenze. Le Monnier 1869.

(2) Vedi atti del Senato del Gennaio 1869 a pag. 1130.

servava che la prima parte dell'articolo soppressa, rendendo obbligatorio il fatto che i pagamenti in nessun caso potessero eccedere per ciascun anno le somme stanziate in Bilancio, non era per sè stessa che la ripetizione di un principio generale e d'ordine costituzionale espressamente sancito in altro articolo della legge, e che come tale era inutile. « Ma, continuava, può riuscire anche dannoso all'erario dello Stato; imperocchè i contraenti col Governo potendo in questa clausola contrattuale, vedervi lo scopo da parte dell'Amministrazione d'indugiare i loro pagamenti scaduti, farebbero anticipatamente scontare all'erario, nella determinazione del prezzo, l'alea del ritardo di esser pagati, a cui colla sottoscrizione di detta clausola sono essi eventualmente esposti. Nè a ciò fatto danno certo ed immancabile può contrapporsi l'altro che, in caso di ritardato pagamento per deficienza di fondi in Bilancio, il contraente può convenire innanzi ai tribunali l'Amministrazione, ed esser questa condannata alla rifusione dei danni e degli interessi; poichè tali casi, rarissimi sempre, divennero ancor più rari, o forse impossibili, prescrivendosi dalla legge doversi in ogni Bilancio stanziare un fondo di riserva per rifornire le deficienze avvertite negli altri capitoli dello stesso Bilancio. » Ancor più energicamente il Dechaqué respingeva la seconda parte dell'articolo, in quanto chè poteva si supporre che per essa si volesse derogare al principio generale, che la spesa non possa mai superare le autorizzazioni del Bilancio.

Adunque, secondo la legge ora in vigore da noi, l'Amministrazione può, senza uno stretto limite di tempo, impegnare lo Stato, e son validi i diritti acquistati dai terzi, nondimeno i pagamenti devono contenersi ogn'anno nei limiti del Bilancio. Laonde se si verificasse il caso che in un anno non vi fossero in Bilancio fondi per pagare somme scadute, e il creditore rifiutasse di aspettare fino all'anno susseguente, il potere esecutivo non potrebbe uscire da queste due vie, o subir la conseguenza di

una condanna dai tribunali, il che quanto torni dannoso al credito dello Stato non è chi non veda, o chiedere nuovi fondi al Parlamento. Il quale potrà allora esaudire la domanda, o respingerla e imporre lo scioglimento del contratto, salvo i compensi dovuti all'altra parte contraente. Così fatti compensi, per la maggior parte dei casi che si possono presentare, sono determinati dall'art. 343 della legge sui lavori pubblici 25 marzo 1865, all. F. così concepito: «È facoltativo all'Amministrazione di risolvere in qualunque tempo il contratto mediante il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importare delle spese non eseguite.»

E perchè poi l'Amministrazione non n'esca pel rotto della cuffia col convenire il pagamento d'interessi sulle somme che non si potessero pagare per mancanze di fondi in Bilancio, e porre in tal modo i creditori dello Stato in condizioni di potere proficuamente attendere, l'articolo 8 della legge vieta di stipulare interessi o provvigioni di Banca, a fornitori o imprenditori, sulle somme di denaro che fossero obbligati di anticipare per l'esecuzione dei contratti. In tutte codeste disposizioni si dà per avventura soverchia importanza al fatto materiale del pagamento, e troppo poca agli indebitamenti ed agli increditi per cui solamente il patrimonio dello Stato si muta. Ma questa è menda comune a tutte le parti della legge. Ciò nondimeno è lecito asserire che il modo onde sono disciplinati i contratti è migliore da noi che altrove. Il divieto contenuto nella legge belga circa la conchiusione de' contratti che devon durare oltre l'esercizio in corso, impedisce di provvedere col minor scapito dello Stato ad una moltitudine di servizi o di opere che richiedono larghe provviste di materiali, e lavori continuati. In Inghilterra il rischio a cui si espongono gli appaltatori di vedersi negati i pagamenti, si fa scontare da questi a caro prezzo. Da noi invece, per una parte i contraenti sono assicurati che verrà fatta ragione ai loro diritti; per l'altra il Parla-

mento ha conservata intera la propria prerogativa di consentire le spese, obbligando l'Amministrazione a ritornare davanti a lui ogni qualvolta abbia negli impegni ecceduto le autorizzazioni avute.

Se non che anche questi casi sono rarissimi, e finora dacchè è in vigore la legge non si presentò mai verun conflitto. Generalmente i contratti duraturi per più anni riguardano o esecuzioni di opere autorizzate da leggi speciali che provvidero alla ripartizione fra i vari esercizi di una somma complessiva votata, o affitto di locali, o appalti per mantenzioni di strade od altre opere pubbliche, o forniture di prodotti o materiali; e in ognuno di questi casi non si può ragionevolmente supporre che il Parlamento abbia a negare i fondi già concessi precedentemente, o quelli che è solito ogni anno concedere. E nei casi eccezionali le lacune possono sempre riempiersi col fondo di riserva.

Forse sarebbe stato espediente classificare i contratti secondo l'oggetto loro in due categorie; porre nella prima quelli per cui il governo può, salvo le debite cautele, vincolare lo Stato per un tempo maggiore di un anno, ma minore in ogni caso di un determinato limite massimo, e collocare nella seconda quelli per i quali non si può impegnare lo Stato se non nei limiti del Bilancio in corso.

Capitolo 4°

Delle varie classi di Contratti e delle cautele senza le quali non possono conchiudersi.

Tutti i contratti dai quali deriva entrata o spesa dello Stato, devono essere preceduti da pubblici incanti, eccettuati i casi indicati dalle leggi (art. 3 della legge sulla Cont.). Per poter comprendere integralmente il senso di

questo articolo è d'uopo ricordare che in tutta la legge sulla Contabilità dello Stato le parole entrata e spesa si reputano sinonime di incasso o pagamento. In questa, come in tutte le altre leggi che riguardano la gestione delle Amministrazioni pubbliche, si volle imporre la formalità degli incanti, non solamente per procurare, col maggior numero di offerte, più viva concorrenza, e però condizioni migliori, ma anche per togliere finanche il dubbio che nei funzionari incaricati della stipulazione del contratto, vi potesse essere per disonesta sete di lucro una colpevole condiscendenza con taluno dei contraenti.

I contratti senza la previa formalità degli incanti si ammettono soltanto quando si tratti di negozi di importanza minima, o quando per essi non sia possibile accrescere la gara, o quando manchi assolutamente per eccezionali circostanze il tempo necessario. Però, oltre a poche eccezioni fatte da leggi speciali, l'art. 4 della legge sulla Contabilità dello Stato permette di stipulare contratti a partito privati senza la forma degli incanti:

1. per l'acquisto di cose la cui produzione è guarentita da privativa industriale, e per la cui natura non è possibile promuovere il concorso di pubbliche offerte;

2°. per le forniture di ogni genere, per i trasporti o pei lavori, quando una evidente urgenza prodotta da circostanze impreviste non permette l'indugio degli incanti, e per le provviste delle fortezze e delle regie navi, quando siano urgentemente richieste dalla sicurezza dello Stato;

3°. per le provviste di materie e derrate che, per la natura loro e per l'uso speciale a cui sono destinate, debbono essere acquistate nel luogo della produzione o fornite direttamente dai produttori;

4°. per i prodotti d'arte, macchine e strumenti e lavori di precisione, l'esecuzione dei quali deve commettersi ad artisti speciali;

5°. per l'affitto di locali ad uso di abitazione e loro dipen-

deroge, quando per ragioni speciali non sia conveniente sperimentare l'incanto.

6°. quando l'atta sia andata deserta, o non siansi aggiunte offerte al limite fissato dal governo, nel qual caso però, nel contratto a trattativa privata non si potranno variare se non a tutto vantaggio dello Stato le condizioni e il limite di prezzo che erano stabilite nell'incanto.

E l'articolo 3°. aggiunge che si possono pure stipulare contratti a partiti privati, concorrendovi però speciali eccezionali circostanze per anmettere la forma degli incanti;

1°. Quando si tratti di spesa che non superi lire 10000, ovvero di spesa che non superi annualmente lire 2000, e lo Stato non resti obbligato oltre cinque anni, sempreché per lo stesso oggetto non vi sia altro contratto, computato il quale si oltrepassino i limiti qui stabiliti;

2°. Per la vendita di effetti mobili fuori d'uso, e di derrate, quando il valore di stima non superi lire 8000, fatta qui pure l'avvertenza soggiunta al n°. 1;

3°. Per l'affitto di fondi rustici fabbricati, ponti ed altri beni immobili, quando la rendita annuale sia valutata in somma non maggiore di L. 1000, e la durata del contratto non ecceda i sei anni, e sempreché non ne sia stata data una parte a fitto con altro contratto per una somma e tempo che, uniti a quello del nuovo contratto, non eccedano i limiti qui determinati;

4°. Per l'acquisto di cavalli di rimonta;

5°. Per riparazioni, e ridazioni di corredo militare;

6°. Per coltivazioni, o fabbricazioni, o forniture a titolo di esperimento;

7°. Per le forniture occorrenti al mantenimento dei detenuti, quando siano connesse a stabilimenti d'opere pie, o per lavori da darsi ai detti detenuti.

E perché il pubblico erario sia efficacemente guarentito contro i danni che potrebbero venirgli

dall'inettitudine, o dalla malvolenza dei funzionari, la legge all'articolo 9 statuisce che abbiano ad essere comunicati al Consiglio di Stato, per averne il parere, i progetti di contratti da stipularsi dopo i pubblici incanti, quando superino lire 40.000, e quelli dei contratti da stipularsi dopo trattative private quando superino la somma di L. 8.000. Ricevuto poi il medesimo Consiglio deve esprimere il suo parere tanto sulla regolarità del progetto di contratto, quanto sulla convenienza amministrativa, così dai Ministeri devono essergli forniti i documenti, le giustificazioni, e gli schiarimenti che saranno da esso richiesti.

Nondimeno quando nella esecuzione di un contratto, al quale non abbia preceduto il parere del Consiglio di Stato, sorge la necessità di arrecarvi mutamenti che ne facciano crescere il montare oltre i limiti indicati ora, prima che si provveda al pagamento finale dovranno i conti relativi inviarsi al Consiglio di Stato per il suo parere (art. 14 della legge). Parimenti quando un contratto, pel quale fosse stato sentito il Consiglio di Stato, si vuole recedere o variare per causa in esso non preveduta, è necessario l'avviso dello stesso Consiglio (art. 15 id.).

Per quanto riguarda i beni immobili dello Stato, le alienazioni debbono essere previamente autorizzate da leggi speciali. Nondimeno possono essere autorizzate, previo parere del Consiglio di Stato, per Regio Decreto da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale del Regno, le alienazioni e permute dei beni acquistati all'asta pubblica nell'interesse dello Stato, colle procedure di espropriazione per l'esazione dei crediti e delle imposte, e non destinate a far parte del demanio pubblico, le concessioni per derivazione di acque, fermo il disposto delle leggi vigenti: e le alienazioni di strade nazionali abbandonate o di quelle parti di esse che non sono necessarie. Le vendite delle navi dello Stato non possono compiersi senza che siano autorizzate nella legge del bilancio o per legge speciale (art. 13 della legge).

Le disposizioni sopra riferite sono per avventura troppo restrettive, il Parlamento dovette in passato e dovrà in avvenire prendere un tempo prezioso per approvare contratti di vendita d'un importare di poche centinaia di lire. I Comuni, le Provincie, e fin le opere pie hanno, rispetto al loro patrimonio stabile, maggiori facoltà che non il Ministero su quello dello Stato. Ciò non è razionale. Dovevasi fissare un limite nel prezzo delle alienazioni, al disotto del quale non dovesse essere richiesto l'intervento del Potere legislativo; o tutt'al più bastasse il voto sua nella legge generale del Bilancio.

Dopo ciò importa di vedere quali sono le clausole, o condizioni, o capitali d'onere a imporsi in ogni singolo contratto o appalto. Codesti capitali d'onere si dividono in generali e speciali: quelli riguardano le condizioni che possono applicarsi indistintamente ad un determinato genere di lavoro appalto o contratto, e le forme da seguirsi per gli incanti; questi contengono le condizioni che si riferiscono più particolarmente all'oggetto proprio del contratto; gli uni e gli altri sono stabiliti da regolamenti speciali approvati da ciascun ministero (art. 64 del reg.).

Le disposizioni principali che si trovano nella legge e nel regolamento generale di Contabilità riguardo alle clausole a porsi nei contratti e alle cautele a prendersi innanzi la loro stipulazione, sono le seguenti: I contraenti obbligazioni verso lo Stato debbono produrre reale e valida cauzione in numerario od in rendita del debito pubblico al valore di borsa. Modificano in alcuni casi, nei quali stante la natura particolare del contratto, e le cautele colle quali devono farsi i pattuiti pagamenti, l'erario deve reputarsi bastevolmente guarentito, può accettarsi una cauzione personale con approbatore (art. 64 del reg. modificato con R. Decreto 29 novembre 1872). Ai capitali d'onere sono determinate la natura e l'importanza delle guarentigie che i contraenti devon produrre per essere ammessi agli incan-

ti e per assicurare l'adempimento dei loro impegni, come pure le clausole penali e l'azione che l'Amministrazione potrà esercitare sulle cauzioni, nel caso d'inadempimento di detti impegni.

In nessun contratto per forniture, trasporti, o lavori, si potrà stipulare l'obbligo di far pagamenti in conto se non in ragione dell'opera prestata o del materiale fornito. Simile divieto non riguarda i contratti per le forniture occorrenti al mantenimento dei detenuti quando siano commesse a stabilimenti d'Opere pie, o per lavori da darsi ai detti detenuti, e quelli che convenga di fare con case o stabilimenti mercantili, o industriali di notoria solidità, presso cui non sia in usanza l'assumere l'incarico di lavori o di provviste senza anticipazioni da parte del prezzo, e i contratti per la costruzione di navi, di corazze e di artiglierie (art. 7 della legge).

I contratti devono avere termine e durata certa, nè possono essere stipulati con onere continuativo per lo Stato, se non in via di eccezione o per motivi di assoluta convenienza, o necessità. Per le spese ordinarie la durata non potrà oltrepassare i nove anni.

L'articolo 6 della legge dà, pei contratti che riguardano forniture e che devono durare più anni, la facoltà di richiedere che il fornitore tenga sempre a disposizione del Governo una data quantità delle materie da somministrare, ovvero abbia i mezzi per produrne in una data misura e in un determinato tempo. « Ognuno scorge, dice il Sella (1), che primo proposi fra noi una simile disposizione legislativa, come per molte forniture, e specialmente per le militari, vi sarà grande economia se il Governo non sarà costretto, come ora, a fare e conservare egli stesso grandi approvvigionamenti, ma si

(1) Relazione che precede il progetto di legge N. 42 presentato alla Camera il 19 dicembre 1865.

limita invece a richiedere che il fornitore, o li tenga, o sia in stato di fornirli in breve tempo. Questa disposizione può inoltre, specialmente per l'industria metallurgica, avere per effetto di far sì che parecchi stabilimenti si forniscano dei grandiosi apparati che oggi si richiedono per qualche speciale fornitura militare, come sarebbe, per esempio, quella delle lastre per le corazzature dei bastimenti.»

Capitolo 5°.

Gli incanti e le licitazioni private.

Ho osservato come la generalità dei contratti non possa stipularsi senza la previa formalità degli incanti, e come solamente in determinati casi si possa procedere per licitazioni o trattative private. Ciò posto, importa ora studiare i procedimenti in quelli e in queste.

Incomincerò dagli incanti. L'ufficio presso il quale si deve procedere alla stipulazione del contratto fa pubblicare l'avviso d'asta, il quale deve indicare (art. 71 del reg.):

1°. L'Autorità che presiede all'incanto, il luogo, il giorno e l'ora in cui deve seguire;

2°. L'oggetto dell'asta;

3°. La qualità, e i prezzi parziali o totali secondo la natura dell'oggetto;

4°. Il termine prefisso al loro compimento, se trattasi di lavori; il termine e luogo della consegna per le forniture, e quello del pagamento per le vendite e per gli affitti;

5°. Gli uffizi presso i quali si può avere cognizione per le condizioni d'appalto;

6°. I documenti comprovanti l'idoneità e le altre

condizioni da giustificare per poter essere ammessi all'asta;

7°. Il modo con cui seguirà l'asta;

8°. Il deposito da farsi dagli aspiranti all'asta, per guarentire l'adempimento degli obblighi che potessero derivare dall'aggiudicazione di ciò che forma l'oggetto del contratto. Non deve tuttavia confondersi questo primo deposito, che di solito s'adegua al decimo dell'importare del contratto, colla cauzione a prestarsi nel più dei casi dal contraente dopo stipulato il contratto, affine di guarentire l'adempimento integrale del medesimo;

9°. Il termine utile per presentare un'offerta di ribasso o d'aumento non inferiore al ventesimo del prezzo di aggiudicazione, o come suol dirsi il termine dopo il quale scadono i fatali;

Gli avvisi devono pubblicarsi almeno quindici giorni innanzi quello fissato per l'incanto, nondimeno il Ministro competente può, con apposito decreto, ridurre codesto termine a cinque giorni, quando l'interesse dello Stato lo richieda (art. 80 del reg.). Cotali pubblicazioni devono aver luogo nei Comuni dove esistono gli effetti mobili o stabili da vendere o da affittare, ed in quelli dove deggiono farsi le forniture, i trasporti od i lavori, e nei Comuni vicini, e nelle principali città del Regno nei casi in cui il montare del contratto raggiunga le L. 40.000. La pubblicazione si compie coll'affiggere l'avviso alla porta dell'Ufficio nel quale devono tenersi gli incanti, e negli altri luoghi destinati all'affissione degli atti pubblici. Quando il contratto raggiunga le L. 40.000, l'avviso d'asta deve inserirsi nella Gazzetta Ufficiale del Regno; è voluta l'inserzione nel Bollettino della Prefettura della Provincia in cui avrà luogo l'asta, nei casi in cui il contratto raggiunga le 3.000 lire.

Il contratto non può reputarsi regolare se non avvennero le pubblicazioni ed affissioni sopra-

dette, e i certificati che esse seguirono, devono trovarsi a disposizione di chi presiede l'asta allorchè questa viene dichiarata aperta, e fanno parte integrale dell'atto di asta (art. 82 del regolamento.)

Nel giorno e nell'ora stabiliti dall'avviso, l'Autorità che presiede all'incanto dichiara l'asta aperta. In un primo incanto non si può procedere ad aggiudicazione se non vi fu gara; e se passa un'ora senza che si presentino almeno due concorrenti, ciò si fa risultare in un processo verbale. In un secondo esperimento per uno stesso contratto si può fare l'aggiudicazione eziandio quando si presenta un sol concorrente; e questo deve essere indicato nell'avviso che indica codesto nuovo incanto (art. 86, 87 e 88 del reg.).

Durante l'asta non possono ricevere offerte condizionate; possono accettarsi offerte private per sottoporle alle deliberazioni del Ministro competente, solamente dopo che sia andato deserto anche il secondo incanto (art. 91 e 88 del regolamento).

Aperta l'asta, l'autorità che presiede chiama l'attenzione dei concorrenti sull'oggetto della gara, fa dar lettura delle condizioni del contratto, e fa conoscere i disegni, modelli, o campioni se ve ni hanno; quindi dichiara che il contratto si effettua sotto l'osservanza delle condizioni predette e dei capitali generali e particolari (articolo 89 del reg.).

L'asta si tiene a candela vergine ed a mezzo di offerte segrete.

Nel primo caso l'asta si apre sul prezzo stabilito, e si devono accendere tre candele una dopo l'altra; se la terza si estingue senza che siano fatte offerte l'incanto è dichiarato deserto; se invece nell'ardere di una delle tre candele si sono avute offerte, si dovrà accenderne una quarta, e si proseguirà ad accenderne delle altre sino a che si hanno offerte. Quando una delle candele accese dopo le

prime tre, come sovra è prescritto, si estingue ed è continuata senza che si sia avuta alcuna offerta durante il tempo nel quale rimase accesa, e non vi è stato alterco fra gli astanti, od altro avvenimento casuale che abbia interrotto il corso dell'asta, ha effetto l'aggiudicazione a favore dell'ultimo miglior offerente. Le offerte devono essere fatte nella ragion decimale da determinarsi nell'avviso d'asta, e da chi vi presiede alla sua apertura (artt. 92 e 94 del reg.).

Se l'asta si fa ad offerte segrete, il massimum o il minimum cui si possa arrivare nell'aggiudicazione, è previamente stabilito dal Ministro, o dall'Ufficiale da esso appositamente incaricato, in una scheda suggellata con sigillo particolare; codesta scheda viene deposta dall'autorità che presiede all'asta alla presenza degli astanti sul banco degli incanti all'atto dell'aprirsi dell'adunanza, e deve restare suggellata sin dopo ricevute e lette tutte le offerte dei concorrenti. Ciascun offerente rimette la sua scheda in piego suggellato a chi presiede all'asta. Questi non appena abbia ricevute tutte le offerte, del che si accerta richiedendone ad alta voce gli astanti, apre i plichi in presenza dei concorrenti, legge o fa leggere ad alta voce le offerte, indi prende cognizione del minimum o massimum stabilito. Se dal confronto fatto risulti che questo minimum o massimum sia stato almeno raggiunto, l'Autorità che presiede all'incanto aggiudica il contratto al miglior offerente. E quando due o più offerenti avessero fatta la stessa offerta, ed essa fosse accettabile, si procede ad una nuova licitazione fra essi soli a partiti segreti od a estinzione di candela vergine, secondochè si crede più opportuno dall'Autorità che dirige l'asta, e colui che risulta miglior offerente è dichiarato aggiudicatario. Ove nessuno s'induca a migliorare l'offerta, si lascia alla sorte il decidere a cui si debba aggiudicare il contratto (art. 92 e 95 del reg.).

Nel caso poi in cui nessuna delle offerte possa accettarsi, perchè non fu raggiunto il limite stabilito, e solamente allora, l'incanto è dichiarato di nessun effetto, e vien comunicato ai concorrenti il massimum o il minimum del prezzo che avrebbe dovuto raggiungersi (art. 93 e 95 del reg.).

In casi speciali si può prescrivere dalle Amministrazioni le quali autorizzano gli incanti, che le offerte a schede segrete si ricevano contemporaneamente in più luoghi da indicarsi negli avvisi d'asta. Nel giorno e nell'ora stabilita le autorità delegate ricevono le offerte ed aprono i pieghi che le contengono in pretenza dei concorrenti, compilandone processo verbale. Indi trasmettono l'offerta più favorevole al funzionario delegato a presiedere agli incanti, il quale, fatto il confronto di ciascuna delle offerte ricevute o pervenutegli col prezzo stabilito nella scheda, aggiudica il contratto al miglior offerente, ovvero dichiara l'incanto di nessun effetto, nel qual caso il massimum o il minimum sarà fatto conoscere ai concorrenti non presenti per mezzo delle autorità che ne ricevettero le offerte (art. 95 del reg.).

Quando l'incanto non siasi potuto compiere nello stesso giorno in cui fu aperto, viene continuato nel giorno seguente non festivo (art. 90 del reg.).

Terminata l'asta si compila un processo verbale in cui si descrivono le operazioni fatte e le offerte ottenute, lo sottoscrivono il Funzionario che presiede all'asta, l'impiegato che v'intervenne, l'aggiudicatario e due testimoni, e l'ufficiale pubblico che lo autentica.

Questa prima aggiudicazione non può ritenersi definitiva. Le condizioni a cui essa seguì devonsi nel più breve tempo possibile render note con apposito avviso da pubblicarsi negli stessi luoghi in cui furono pub-

blicati gli avvisi d'asta. In codesto avviso si deve indicare il giorno e l'ora precisa in cui scade il periodo di tempo (fatali), entro il quale si può migliorare il prezzo di aggiudicazione. Detto periodo è almeno di quindici giorni a contare da quello dell'aggiudicazione; il Ministero, per conto del quale si procede al contratto, può con decreto motivato ridurlo a cinque giorni.

Presentandosi in tempo utile un'offerta ammissibile, si procede a un nuovo incanto sul prezzo variato coll'ottenuta migliore offerta, e col metodo della estinzione delle candele, o dei partiti suggellati, secondochè fu determinato nell'avviso d'asta che si sarà pubblicato in quegli stessi luoghi e modi prescritti pel primo avviso d'asta. Ma perchè si debba procedere a questo secondo esperimento vuolsi, come del resto ho già detto più sopra, che l'offerta d'aumento o di ribasso non sia inferiore al ventesimo del prezzo a cui fu deliberato il contratto. Se così non fosse, se bastasse troppo piccolo miglioramento per annullare l'avvenuta provvisoria aggiudicazione, si correrebbe ogni serietà al primo esperimento d'asta, e lo si renderebbe vano. E neppure in tutti i casi è necessaria la pubblicazione dell'avviso per il miglioramento del ventesimo, la si può tralasciare quando si tratti di appalto l'importanza del quale non ecceda lire 6000, o quando particolari ragioni dimostrino la convenienza di tale omissione.

Nel nuovo incanto l'appalto si aggiudica definitivamente al miglior offerente, e, se non vi furono offerte, a quegli sull'offerta del quale fu riaperta l'asta (art. 100 del reg.). Tali sono i procedimenti da seguirsi negli incanti. Assai minori sono le formalità richieste per la stipulazione dei contratti previa licitazione o trattativa privata.

Se deve procedersi a licitazione privata si invitano a mezzo di avvisi particolari a comparire in luogo, giorno e ora determinati, per presentare le loro

offerte, quelli che si reputino idonei per l'oggetto della licitazione; e il contratto si aggiudica seduta stante se altrimenti non sia stato indicato negli avvisi. La licitazione privata può anche aver luogo per mezzo di offerte scritte; ma allora, dopo presa conoscenza delle offerte fatte, devonsi invitare i concorrenti a presentarne di nuove a miglioramento della più vantaggiosa fra quelle; indi si aggiudica il contratto al miglior offerente (art. 102 e 103).

Ha luogo la trattativa privata quando chi deve stipulare il contratto si dirige a una determinata persona, e tratta con essa senza altra formalità (art. 104 del reg.).

Capitolo 6°

La stipulazione e l'approvazione dei contratti.

Dopo una la l'aggiudicazione del contratto, devesi procedere alla stipulazione di esso. La stipulazione ha luogo dinnanzi ai pubblici ufficiali a ciò delegati (art. 11 della legge). In generale i contratti si stipulano nei vari uffizi innanzi al loro capo. Così debbono stipularsi nelle Amministrazioni centrali dinnanzi ai Ministri o ai Segretari generali, o ai direttori generali; nelle Prefetture innanzi ai Prefetti o Consiglieri delegati; ai Sottoprefetti o agli Intendenti nelle sotto prefetture e nelle Intendenze, ecc. I processi verbali di aggiudicazione definitiva in seguito ad incanti pubblici od a private licitazioni, equivalgono per ogni legale effetto alla contrattuale stipulazione; e in generale gli atti stipulati dinnanzi agli Ufficiali delegati a presiedere alla stipulazione dei contratti han forza di titoli autentici (art. 11 della legge, e 109 e 110 del reg.).

Ma i contratti quantunque regolar-

mente aggiudicati e stipulati nei modi anzidetti, non vincolano ancora lo Stato. Essi per riguardo allo Stato e nel solo suo interesse s'intendono soggetti alla condizione sospensiva della loro approvazione; e perciò non sono eseguibili se non quando siano stati approvati con decreto del Ministro cui spettano, o dell'Ufficiale da lui delegato, e il decreto sia stato registrato alla Corte dei Conti (art. 12 della legge e 113 del reg.). La delegazione per l'approvazione può farsi dal Ministro solamente per quei contratti che non siano stipulati presso l'Amministrazione centrale, e sul progetto dei quali non sia necessario per legge il parere del Consiglio di Stato. Né può in ogni caso essere delegata l'approvazione di un contratto a un funzionario inferiore al quale il medesimo fu stipulato (art. 117 del reg.). Simile disposizione è suggerita dalle più elementari norme del controllo Amministrativo.

La legge (art. 12) fa una sola eccezione a queste disposizioni, e permette che, quando si tratti di oggetti i quali, e per loro natura, e per il luogo in cui si fa la vendita, debbono essere immediatamente consegnati all'acquirente, il contratto possa essere approvato, e reso eseguibile da chi presiedette all'asta. Nondimeno, acciò sia nei singoli casi accertata la convenienza o necessità di derogare al principio generale, vuole che la facoltà sopraindicata non possa essere data se non dopo di aver sentito il Consiglio di Stato e con Decreto ministeriale registrato alla Corte dei Conti.

Ma non deve crederesi che per leggieri motivi possa negarsi l'approvazione ai contratti, quando siano riconosciuti in tutto regolari, solamente per gravi ragioni di interesse pubblico il Ministro può astenersi dal renderli eseguibili (art. 122 del reg.).

Nell'antica legge di contabilità era richiesto che i contratti sul cui progetto dovevasi richiedere il parere del Consiglio di Stato, avessero di nuovo a

presentarsi, dopo stipulati, al medesimo Consiglio, innanzi che fossero trasmessi per la registrazione alla Corte dei Conti. Il Minghetti nel suo progetto propose pel primo di modificare in questa parte l'antica legge, e la proposta sua fu riprodotta in tutti gli altri progetti, ed accolta nella legge in vigore, la quale non esige che i contratti dopo che sono stipulati vengano nuovamente presentati al Consiglio di Stato. Ciò era invero inopportuno e poteva riuscire dannoso. « Quando, scrive il Sella (1), sono stati aperti incanti, o fatte trattative private in base a facoltà accordate dal Ministero, ed i contratti vennero stipulati, in generale non si può, senza danno del credito del Governo, porre in forse l'esecuzione. Sarebbe come se il mandante ponesse in forse l'accettazione dei contratti fatti a nome suo dal mandatario. Il mandante debbe rifiutare il contratto solo allorquando il mandatario abbia ecceduto i suoi poteri, o se se ne sia volto in modo non conforme alle prescrizioni che gli erano state date. Indi è che pei contratti già stipulati debbesi soltanto riconoscere se tutto vi sia regolare . . . . . se nulla siasi variato al progetto che venne sottoposto all'esame del Consiglio di Stato. Ora attributo capitale della Corte dei Conti, nel riscontro preventivo, è appunto di esaminare se gli atti sottoposti alla sua registrazione siano eseguiti a seconda delle regole dettate dalle leggi e dai regolamenti. La Corte dei Conti non esamina certo se più o meno opportuno sia un contratto. Questo esame vuol essere fatto prima e non dopo la stipulazione, ed è appunto per questo esame di opportunità che è necessario sentire il Consiglio di Stato prima della stipulazione. » Nondimeno perchè la Corte dei conti possa essere chiarita e giudicare con piénezza di convinzione sulla regolarità dei contratti presentati ad essa per la registrazione, il Ministero deve unire al decreto d'appro-

(1) Relazione al progetto di legge N. 42, presentato alla Camera il 19 dicembre 1865.

vazione dei contratti, e agli altri atti giustificativi dei medesimi, il parere del Consiglio di Stato (art. 9 della legge). Alla fine di ogni anno la Corte dei Conti è tenuta a comunicare al Parlamento l'elenco dei contratti da essa registrati o sui quali il Consiglio di Stato avrà dato il suo parere. L'elenco deve indicare per ciascun contratto, la durata, il prezzo di previsione, o quello stipulato, il nome e il domicilio dei contraenti, se il contratto sia fatto previo incanto o per trattative private (art. 10 della legge).

Una disposizione simile si trova anche nella legge Belga, e per essa il Parlamento è posto in grado di sindacare questa importantissima parte della gestione, che riguarda gli impegni contratti per conto dell'erario.

Capitolo 7°.

L'esecuzione dei Contratti.

I Ministri o gli Ufficiali incaricati provvedano all'esecuzione dei contratti dopo che i decreti di loro approvazione furono registrati alla Corte dei Conti (art. 123 del reg.). Ad assicurare la regolare esecuzione dei lavori, o delle forniture, o dei trasporti, si deputano alla direzione dei primi, e alla vigilanza sulle seconde e sui trasporti persone competenti le quali eserciteranno le loro attribuzioni conformemente a speciali regolamenti. In nessun caso esse possono fare aggiunte o variazioni ai contratti stipulati; ma quando reputano necessaria qualche modificazione, devono sollecitamente provocare dalle autorità competenti le opportune autorizzazioni (art. 126 e 127 del reg.).

Innanzi di procedere alla liquidazione e al pagamento finale delle opere o delle forniture fatte,

ad appalto, le une e le altre devono essere collaudate, cioè a dire verificate e riconosciute regolari da agenti a ciò delegati dall'amministrazione centrale cui riguarda la spesa. Le collaudazioni sono parziali o finali e non possono essere fatte dalle stesse persone che hanno diretta o sorvegliata la esecuzione dei lavori (art. 130 e 131 del reg.).

Può prescindersi dall'atto finale di collaudazione per imprese non eccedenti la somma di L. 60.000, e basta allora un certificato del direttore dei lavori che ne attesti la regolare esecuzione (art. 363 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865 all. F). Solamente in seguito al finale collaudo può aver luogo la restituzione della cauzione prestata dall'appaltatore o dal fornitore, oppure lo svincolo della ritenuta fatta per lui.

Io mi sono esteso a parlare dei contratti più di quello che a tutta prima potrebbe reputarsi espediente, non solamente per l'importanza del tema, ma eziandio perchè le discipline le quali reggono i contratti che può fare l'Amministrazione dello Stato, in quella parte specialmente che riguarda gli incanti, sono applicabili anche ai contratti delle Provincie, dei Comuni, delle Opere pie, e delle altre Amministrazioni pubbliche.

LIBRO QUARTO

Materia dei Bilanci e dei Rendiconti dello Stato.

Capitolo 1°.

Le varie parti del Conto dell'Amministrazione dello Stato.- Loro natura ed estensione.

La gestione dello Stato, al pari di quella di ogni altra Amministrazione pubblica o privata, suole dividersi in periodi di tempo, ciascuno dei quali abbraccia per costume un anno, donde la denominazione di anno finanziario. La gestione di ogni anno finanziario forma ora oggetto in pressochè tutti gli Stati, prima di un Bilancio, e poscia di un Conto, entrambi da approvarsi o in tutte le loro parti o in alcune soltanto, mercè di una legge.

Ora fra le più ardue ed importanti questioni attinenti alla Contabilità di Stato vi è appunto quella di determinare quali sono i fatti amministrativi a cui debbono accennare il Bilancio ed il Conto di un anno finanziario, ossia quali ne sono gli elementi, o, come suol anche dirsi, quale la materia.

Anzitutto è comune errore questo di credere che il Conto finale relativo ad un dato esercizio debba riguardare tutti i fatti a cui accennava il Bilancio di previsione di esso esercizio e solamente quelli, debba

essere insomma null'altro che il Bilancio rettificato, così come è richiesto dalla gestione realmente seguita.

Il Rendiconto di uno Stato, al pari di quello di qualsivoglia altra Amministrazione dipendente e vincolata da un Bilancio di previsione, si compone di due parti per lor natura essenzialmente diverse. La prima considera la gestione nei riguardi dell'intero patrimonio pubblico o di quella porzione di esso che sola forma oggetto delle registrature, e dimostra quale ne era il montare al principio dell'anno, quali le mutazioni subite mentre che durò, quale infine la sua consistenza allo spirare di esso. La seconda parte considera la gestione nei riguardi del Bilancio di previsione, e dimostra in qual misura si siano verificate le previsioni che si erano fatte, o, meglio, qual uso si sia fatto delle autorizzazioni che si erano ricevute. Quella prende il nome di Conto patrimoniale se riguarda tutti gli elementi del patrimonio, di Conto di Finanza se accenna solamente al muntare del denaro dello Stato, e dei debiti e crediti di Tesoreria, cioè a dire di quelli che si dovranno o potranno prossimamente ridurre a danaro, e, infine, di Conto del Tesoro o delle Casse, se limita le sue dimostrazioni ai soli incassi e pagamenti; questo si dice da noi impropriamente Conto finanziario, in Francia Conto amministrativo. La forma e la materia della prima parte varia, come si vede, secondo che si applica un sistema di scritture patrimoniale integro o parziale; la seconda parte dipende dalla natura del Bilancio di previsione, e dalla durata dell'esercizio, cioè a dire del periodo di esecuzione dei servizi di esso Bilancio, o anche del tempo pel quale si mantiene l'efficacia delle autorizzazioni ivi contenute. -

Capitolo 2°.

Il concetto teorico del Conto Patrimoniale dello Stato.

Perciò che s'attiene alla prima parte del Rendiconto, la quale nei riguardi amministrativi ha la maggior importanza, si tratta primamente di vedere se debba essere un Conto patrimoniale desunto da un sistema di scrittura compiuto, o un semplice Conto del Tesoro tolto da una scrittura di cassa. A tutta prima parrebbe che non si potesse aver dubbio sul concetto teorico di questo Conto, che nell'Amministrazione dello Stato, come in qualsivoglia altra, il Conto potrà dirsi compiuto e laudabile solamente quando giunga a dimostrare l'esatta misura delle mutazioni avvenute nell'anno in tutti gli elementi del patrimonio, così attivi come passivi. Soltanto da Conti così fatti è possibile desumere il vero risultamento della gestione di un anno finanziario, cioè a dire rilevare per una parte quale è il costo vero di pubblici servizi e il vero prodotto delle imposte, e per l'altra quale è l'aumento, e quale la diminuzione che la gestione determinò nel patrimonio dello Stato, a quel patrimonio che è proprietà comune di tutta la nazione, che noi crediamo dai nostri maggiori, ed abbiamo sacrosanto dovere di trasmettere accresciuto ai nostri nipoti.

Ma se codesto è il concetto ideale di un Conto perfetto, se è la meta a cui si deve aspirare, è nondimeno cosa vana lo sperare di poterla sollecitamente raggiungere. Due difficoltà vi si oppongono. E in prima l'estensione sempre più raffinata dell'Amministrazione, e la moltitudine dei fatti a considerare; poi la distanza tra i luoghi in cui essi seguono e quelli in cui si dovrebbe compendiarne le notizie; infine la natura speciale di certi elementi patrimoniali che, essendo inalienabili, non han-

no un valore di cambio, e però si sottraggono a una esatta valutazione. Tali difficoltà forniscono nuovi argomenti a coloro, e non son pochi, nè di poca autorità, i quali si compiacciano di muover guerra contro l'applicazione della Scrittura a Conti patrimoniali alla Contabilità dello Stato. Il raggruppare, essi dicono, insieme ai fatti che più importa di conoscere e sindacare, quelli, vo' dire, per cui il pubblico denaro entra ed esce dalle Casse dello Stato, i quali senza gravi difficoltà si possono con precisione rilevare, altri la cui valutazione non può essere se non il risultato di apprezzamenti più o meno erronei, nuoce all'esattezza e all'evidenza, che sono i più necessari e ad un tempo i più eminenti pregi dei Conti. E quando pure fosse possibile la esatta descrizione e valutazione di tutti i beni appartenenti allo Stato, è possibile quindi il rilevare con precisione tutte le variazioni che avvengono, non solamente nel denaro, ma anche negli altri beni, a che varrebbe, aggiungono costoro, il farne oggetto di scritture nei Conti? a che varrebbe sopratutto l'affermare in essi prima il valore originario, poi le variazioni di quelle cose che lo Stato possiede per comodo dei cittadini e che non possono vendersi? Nelle Aziende sociali, essi proseguono, è necessario conoscere tutte le variazioni del patrimonio, perchè da esse dipende la misura dei dividendi; nelle Aziende private codesta cognizione è utile, perchè i beni patrimoniali si possono vendere, perchè i proprietari muoiono e il patrimonio passa ad altri. Ora questo non si verifica nell'Amministrazione dello Stato, e però concludono che la conoscenza delle variazioni patrimoniali può solamente appagare la più meschina delle vanità nazionali, che la retribuzione del lavoro necessario al soddisfacimento di simile vanità costituirebbe la più infeconda fra le pubbliche spese. I cittadini di uno Stato hanno interesse a conoscere tutto ciò che per loro si traduce in questione di imposte, e nulla più di ciò.

« Tutto quello che il Ministro delle Finanze non può vendere, ebbe a dire l'on. Ruggeri (1), e trasformare in danaro

---

(1) Discorso pronunciato alla Camera il 22 luglio 1868.

perchè è necessario ai pubblici servizi, tutto quello che i creditori dello Stato non hanno diritto di sequestrare, è cosa il cui valore non è necessario inscrivere nei conti.»

Fra cotali asserzioni sonvene alcune che hanno qualche peso, e son quelle che riguardano le variazioni di valore dei beni di uso pubblico, le quali non hanno valore di cambio. Le altre procedono da menti che mostrano di non avere nè un adeguato concetto dei veri bisogni di un' Amministrazione, nè un' ampia fiducia nella perfettibilità dei Sistemi di Scrittura; per confutarle vittoriosamente converrebbe poter provare coll'esperienza che il soddisfacimento del bisogno, cui chiamano vano, di conoscere il vero risultato della gestione, non richiede un troppo grave e sproporzionato aumento di spesa, e non nuoce alla chiarezza e precisione dei Conti, anzi le giova. Ma simile esperimento si tenta la prima volta da noi solamente da pochi anni, e non può dirsi ancora che sia riuscito a provare indiscutibilmente la convenienza di applicare in tutta la sua purezza il Sistema patrimoniale alla Contabilità di Stato. Fin qui la pratica sta a favore di chi sostiene che, per ciò che riguarda la gestione, devesi approvare per legge solamente il Conto del Tesoro, o tutt' al più il Conto delle Finanze, da desumersi da Scritture di Cassa, o pure o a resti. Costoro concedono che il controllo amministrativo debba esercitarsi, e rigorosamente, anche sui beni che non siano danaro, e però ammettono che accanto ad una Contabilità di cassa vi sia una Contabilità a materia, ma non riconoscono nè l'opportunità, nè l'efficacia di un controllo legislativo su quelle scritture.

E non che quando s'è detto che il Conto ha da essere patrimoniale, o solamente del Tesoro, non s'è detto tutto. Se si vuol definita senza incertezza la materia del Conto, non basta indicarne l'oggetto, convien designarne nettamente i confini. E di questo dirò nel prossimo capitolo.

Capitolo 3°.

La determinazione degli elementi del Conto patrimoniale parziale o integro.

Art. 1°.

Conto del Tesoro.

Quali han da essere i dati, gli elementi di un Conto del Tesoro? A tutta prima parrebbe che la risposta dovesse essere questa: Il Conto del Tesoro deve dimostrare a quanto ascendeva il denaro dello Stato al principio dell'anno finanziario, di quanto crebbe o diminuì durante l'anno, a quanto monta alla fine. Ma è denaro dello Stato non solamente quello che si trova a disposizione di chi presiede al Tesoro, sibbene ancora quello che gli Agenti di riscossione disseminati in tutte le parti del Regno hanno riscosso dai contribuenti e non ancora versato al Tesoro, e quello temporaneamente affidato ai funzionari per il compimento de' pubblici servigi, così nell'interno come all'estero presso le Ambasciate, le Legazioni, i Consolati. Ora il Conto del Tesoro dovrà egli accennare anche ai fondi che al principio e alla fine dell'anno si trovavano presso tutti questi agenti o funzionari, e agli incassi e pagamenti effettivi compiuti da loro durante l'anno? Ma allora il Conto del Tesoro non si potrebbe presentare al Parlamento se non assai tardi, due e forse più anni dopo che fu chiuso l'anno finanziario; l'efficacia del controllo sarebbe di molto scemata, e la continuità delle scritture e dei conti resa difficile se non forse impossibile. E notisi che le somme presso gli Agenti di riscossione e i funzionari sono di poco momento e si considerano in relazione al totale di quelle che sono a di-

sposizione del Tesoro. Quegli Agenti e quei Funzionari debbono riguardarsi non già come semplici depositari del denaro della nazione, ma come mandatari: essi debbono bensì rispondere delle somme loro affidate, ma non son sempre obbligati a tener quelle somme a disposizione del Tesoro in Casse speciali; laonde devono tenersi in conto di debitori verso il Tesoro piuttostochè di cassieri.

Adunque il Conto del Tesoro deve limitarsi a dimostrare quale era la somma di denaro che al principio dell'anno trovavasi a disposizione di chi presiede al servizio del tesoro, quali furon le somme che s'aggiunsero a quella prima durante l'anno; quali quelle che se ne tolsero, quale infine il fondo disponibile alla fine dell'anno.

La forma del Conto dipende dal modo ond'è ordinato il servizio di tesoreria. Se s'compie da uffici e tesorieri governativi, le somme epilogate nel Conto generale figureranno distribuite in tanti conti subalterni quanti sono i Tesorieri che rispondono del denaro custodito nelle varie casse del Tesoro nella capitale dello Stato, e nelle provincie. Ogni Conto accennerà agli incassi e ai pagamenti fatti da ogni singola cassa, e alle somme che trovavansi in essa al principio e alla fine dell'anno. Se poi il servizio di Tesoreria è affidato ad una Banca, il Conto del Tesoro assume la forma di un conto corrente colla Banca; anche allora si può accennare in conti subalterni agli incassi ed ai pagamenti eseguiti in ogni provincia; ma simili conti, mentre sono utilissimi nei riguardi della Statistica, non hanno nessuna importanza sotto l'aspetto giuridico, perochè essi non indicano il grado di responsabilità di diversi cassieri, una sola essendo l'Amministrazione che risponde del denaro dello Stato, quella della Banca.

Art. 2°.

Conto delle Finanze.

Il Conto delle Finanze comprende in prima il Conto del Tesoro, della cui materia ed estensione nulla è più a dire, e inoltre i crediti e i debiti prossimamente riducibili a danaro, e che diconsi generalmente debiti e crediti di tesoreria. Per questa seconda parte l'estensione e la materia del Conto delle Finanze si definisce coll'indicare la natura dei debiti e dei crediti che ne devono essere l'oggetto, i modi di liquidazione o di accertamento, gli uffici che lo devono compiere, il tempo nel quale deve effettuarsi. Tra questi crediti e debiti tengono posto principalissimo, e sono per giunta di più difficile definizione, le entrate e le spese di Bilancio accertate ma non ancora incassate o pagate; e non che rispetto a simili competenze inadempiute, e alla fissazione e limitazione loro, io dovrò ragionare a lungo quando dirò della materia del Bilancio di previsione e del Conto che vi corrisponde. Gli altri debiti e crediti di tesoreria riguardano, o il debito fluttuante, o i rapporti che legano il Tesoro dello Stato a diverse Amministrazioni governative autonome; e debbono palesemente apparire nel Conto nel loro montare al principio e alla fine dell'anno, e nelle loro variazioni tra quei due termini.

Art. 3°.

Conto patrimoniale compiuto.

Assai più malagevole riesce il determinare i limiti del Conto quando ha da essere inte-

gralmente patrimoniale. Qui la materia è vasta e varia, non si può quindi definire con poche parole. Tra gli elementi del Conto patrimoniale, v'ha il Conto delle Finanze, il quale nulla perde di sua natura per ciò che diventa la parte per il tutto, e conserva la stessa materia, la stessa estensione, e fin la stessa forma. Elementi non meno importanti del Conto patrimoniale sono i Conti delle materie o scorte destinate al consumo e guardate ne' magazzeni; essi han molta analogia col Conto del Tesoro, e devono dimostrare qual fosse il cumulo di materie a disposizione di coloro che presiedono al servizio de' singoli magazzini, sia all'inizio sia al termine dell'anno finanziario, e quali durante il medesimo siano state le materie immesse in quelli o da quelli tolte.

Le altre parti del Conto riguardano i beni mobili che non siano scorte o denari, gli immobili, i crediti o i debiti non compresi nel Conto delle Finanze, e inoltre le varie classi di rendite e di spese, di utili e di danni. Nè pur rispetto a tali parti il concetto teorico del Conto muta: i Conti subalterni relativi agli elementi patrimoniali devono dimostrare la loro consistenza ne' due istanti che segnano il nascere e lo spegnersi dell'anno finanziario, e le variazioni avvenute mentre che duro; i Conti alle rendite e alle spese, cioè agli aumenti e alle diminuzioni del patrimonio considerato nel suo insieme, devono indicare quelle rilevate nell'anno. Ma quando si tratta di desumere dal concetto teorico generale le regole pratiche per la sua attuazione, le difficoltà sorgono ad ogni passo. Tra prima e mastieri risolvere la questione se tutti i beni mobili ed immobili, o solamente quelli che non sono di uso pubblico, debbano formare oggetto delle scritture e dei conti: cotal questione non è fra quelle che si risolvono facilmente e in maniera indiscutibile, l'ho più volte rilevato; nondimeno la risoluzione una volta adottata può, qualunque essa sia, enunciarsi con bastevole precisione senza spendere molte parole. Poi converrebbe chiarire

come e con quali criteli si debban valutare i beni tutti, i crediti e i debiti, e quindi anche le variazioni che subiscono, dalle quali dipende la misura di molte classi di rendite o spese, utili o danni. Ma tutto ciò non può, ognun lo vede, esporsi compiutamente in una legge o in un regolamento generale. Se ne potrà fare argomento di regolamenti e istruzioni speciali; ma per molta parte converrà affidarsi al criterio amministrativo degli impiegati che hanno l'incarico di rilevare coteste variazioni patrimoniali. Se si vuol porre nella legge o nel regolamento generale qualche disposizione che scemi l'incertezza, poichè il toglierla del tutto non pare possibile, gioverà riferirsi alle scritture e statuire che il Conto patrimoniale deve epilogare tutte le variazioni, le quali si son potute durante l'anno finanziario affermare nelle registrature, non in quelle che si compilano presso le Amministrazioni centrali, e tanto meno in quelle di epilogo che tiene la Ragioneria generale, sibbene in quelle elementari che si compongono negli uffici delle provincie, i quali hanno il governo del patrimonio nazionale. E dovran decorrere alcuni giorni innanzi che tali registrazioni possano venir riassunte prima nelle Amministrazioni centrali, poi presso la Ragioneria generale; adunque il Conto, il quale deve manifestamente desumersi dai registri che quivi si tengano, e epiloga in sè scritture composte dopo che è spirato l'anno finanziario, e non può ottenersi se non con qualche ritardo. Ma cotali fatti inconvenienti, se pur si possono veramente dir tali, verificandi in ogni Amministrazione eziandio privata; se il Conto avesse a desumersi dai libri della Ragioneria generale non appena compiuto l'anno, e dovesse riassumere le scritture in quelli composte durante l'anno, lo si otterrebbe più presto bensì, ma non dimostrerebbe veramente qual sia stata la gestione dell'anno, e i suoi confini rimarrebbero indeterminati, dipendendo essi, in qualche parte, dalla bell'attitudine di chi compila quei registri.

Capitolo 4°.

Fissazione della materia dei Bilanci di previsione e del Conto corrispondente.

Art. 1°.

Necessaria relazione tra il Bilancio e il Conto finanziario dello stesso anno.

La seconda parte del Rendiconto generale dello Stato, vo' dire il Conto finanziario o puramente amministrativo nei riguardi della pura economia, ha minor importanza della prima di cui ho ragionato fin quì, ma la vince d'assai, se si giudica dal punto di vista costituzionale. Essa è il necessario compimento del Bilancio di previsione, e insieme con questo costituisce il più valido strumento del Controllo legislativo.

Il Conto finanziario deve dimostrare qual uso il Potere esecutivo abbia fatto delle autorizzazioni contenutegli, mercè l'approvazione del Bilancio, in quello spazio di tempo per cui dura la loro efficacia. Sicchè i suoi elementi, o la materia sua, che dir si voglia, si determina col fissare gli elementi o la materia del Bilancio e la durata dell'esercizio. Ogni incertezza nella determinazione di queste due cose si risolve in una minore efficacia del controllo legislativo, e conseguentemente in una maggior larghezza lasciata all'arbitrio dei ministri. Questo dimostra l'importanza della questione che sto per trattare, la quale, a chi la osserva soltanto alla superficie, si presenta nell'aspetto di una mera questione da computisti; questo dà ragione del lungo studio e dei molti sforzi che si fecero e si fanno tuttora dai legislatori per trovare ad essa la miglior

soluzione.

Ho altrove cercato di dimostrare:

1°. che le autorizzazioni del Bilancio di un' Amministrazione dipendente, fra le quali v'ha quella dello Stato, non possono in nessun caso riguardare le produzioni e i consumi, e in generale i movimenti delle materie, ma solamente quei fatti amministrativi che si traducono o tosto o tardi in un incasso o in un pagamento;

2°. che esse autorizzazioni possono aver per oggetto, o addirittura gli incassi e i pagamenti oppure gli accertamenti di crediti ossia diritti acquisiti ad incassi, e de' debiti, ossia impegni assunti di procedere a pagamenti;

3°. che tra le due forme di Bilanci, di cassa cioè, e di accertamenti o competenze, è preferibile la seconda.

Su tali oggetti io dovrò ritornare fra non molto. Ora m' importa esporre in qual maniera si possan definire esattamente i confini del Bilancio e del Conto che gli corrisponde, tanto nel caso in cui il primo autorizzi incassi o pagamenti, quanto in quello in cui accenni ad accertamenti.

Art. 2°.

Elementi dei Bilanci e dei Conti di cassa.

Se il Bilancio ha da essere di cassa, trattasi in prima di vedere se gl' incassi cui esso presume e autorizza debban comporsi delle somme che i contribuenti e gli altri debitori dello Stato effettivamente pagheranno durante l'esercizio agli Agenti di riscossione con cui si trovano in diretta relazione, oppure quelle che nello stesso spazio di tempo vengono a disposizione di chi presiede al Tesoro; e per altra parte se i pagamenti autorizzati han da accennare alle somme le quali durante l'eser-

cizio passeranno dalle mani dei cassieri, o funzionari, o banchieri dello Stato a quelle dei suoi creditori; oppure le somme che nello stesso intervallo cessano di essere a disposizione del Tesoro. In secondo luogo devesi fissare la durata dell'esercizio, ossia il tempo dopo il quale cessano di avere efficacia le autorizzazioni del Bilancio, di cui non si fosse fatto uso.

La prima questione fu già risolta quando si trattò del Conto del Tesoro, e, riproposta qui, la soluzione non può essere diversa. Se si vuol fuggire l'indeterminatezza che in Amministrazione è fida compagna all'arbitrio, e però la peggior piaga, conviene che il Bilancio accenni a fatti che si possono speditamente e sicuramente rilevare; or tali non sono gli incassi e i pagamenti che si fanno, puossi dire, in tutte le parti del mondo, per conto dello Stato dai funzionari o banchieri suoi. Oggetto del Bilancio devono essere le somme che durante l'esercizio si presume abbiano a venire a disposizione del Tesoro e quelle che si concede possano cessare di essere a disposizione suo. Ne' riguardi del controllo legislativo la parte passiva del Bilancio è quella che ha la massima importanza, perocchè segna confini che non si possono varcare: per rispetto ad essa importa adunque che chi presiede al Tesoro possa sapere in ogni istante, quali sono le somme di cui finchè dura l'esercizio egli può ancora, sopra domanda del potere esecutivo, disporre; e questo non si può ottenere se non accentrando il servizio della spesa e considerando come uscita effettiva le somme delle quali quegli ha disposto. Relativamente all'entrata, ossia al conseguimento dei mezzi con cui si soppersce al servizio della spesa, devesi osservare che il Capo del Tesoro non può in un dato istante contare se non sulle somme che egli ha immediatamente a sua disposizione.

Per definire la durata dell'esercizio basta segnare i termini di tempo entro i quali si potran

no eseguire incassi o pagamenti da imputarsi al Conto in cui si dovrà dimostrare il modo e la misura dell'effettuazione dei fatti previsti e autorizzati in un dato Bilancio. L'esercizio può durare quanto l'anno finanziario o prolungarsi al di là di questo. Nel primo caso gli incassi e i pagamenti da imputarsi nel Conto finanziario comprendono tutti quelli accertati dal Tesoro durante l'anno finanziario e soltanto quelli; nel secondo caso, rimanendo, per alcun tempo almeno, aperti più esercizi contemporaneamente, in un dato Conto finanziario dovran figurare incassi e pagamenti eseguiti in più anni, e conseguentemente gli incassi e i pagamenti effettuati in un medesimo anno dovranno imputarsi a più Conti finanziari. Donde segue che, se l'esercizio e l'anno finanziario si confondono in un medesimo spazio di tempo, gli incassi e i pagamenti del Conto finanziario dovranno nel loro totale coincidere con quelli del Conto del Tesoro, e la differenza tra i due Conti starà in ciò, che nel primo le somme saranno classificate a norma della classificazione adottata nel Bilancio, nel secondo a norma dei luoghi in cui le operazioni di cassa trovarono il loro compimento. Cosicchè se il servizio di Tesoreria è affidato ad una sola Banca, e la responsabilità delle somme onde va ricco il Tesoro non è divisa fra più persone o Istituti, ma integra in un solo, non avendo allora nessuna importanza nei riguardi del controllo gli allegati o Conti subalterni del Conto generale del Tesoro, questo e il Conto finanziario possono essere fusi in uno solo.

Laddove se l'esercizio dura più dell'anno finanziario, la differenza tra i due Conti è spiccata, e non si può ottenere che le somme dell'uno e dell'altro si riscontrino mutuamente se non col tenere distinte in colonne diverse nel Conto del Tesoro le somme da imputarsi ai diversi esercizi aperti, e nel Conto finanziario le somme incassate e pagate nei diversi anni.

Art. 3°.

Elementi dei Bilanci e dei Conti di Accertamenti o di competenza.

Nei Bilanci di accertamenti vengano implicitamente autorizzati gli incassi e i pagamenti in conto dei debiti e dei crediti liquidati ed accertati; laonde, se si vuole compiutamente definire la materia di un Bilancio di tal sorta, converrà determinare in prima la vera natura degli accertamenti, poi fissare la durata dell'esercizio tanto rispetto a quegli accertamenti quanto rispetto agli incassi e pagamenti da imputarsi nel Conto finanziario relativo ad esso Bilancio.

Circa la natura degli accertamenti v'hanno molti i quali giudicano che si sia usato delle autorizzazioni date nel Bilancio non appena si è compiuto un primo atto per affermare il diritto ad un'entrata, o si è assunto un primo impegno all'effettuazione di una spesa, e che debbansi quindi togliere le somme a cui si presume abbia a montare l'entrata o la spesa da quelle previste e autorizzate, affine di mettere in evidenza le rimanenti autorizzazioni di cui si potrà ancora usare in successo di tempo. Ma è facile vedere in quanta incertezza si cadrebbe qualora simili criteri fossero seguiti. Non sempre a quel primo atto ne seguono altri; e talvolta l'entrata o la spesa che s'era intraveduta non si verifica. E posto pure che quella o questa abbia intero effetto, il credito o il debito dello Stato non sempre sorge con quel primo atto, pressochè mai è liquido; cosicchè nella generalità dei casi gli atti sussegnenti muteranno le somme che prima si erano valutate. Aggiungasi che il concetto dei residui, i quali son le differenze che sussistono alla fine dell'esercizio fra gli accertamenti attivi e passivi e gli incassi e pagamenti fat-

ti in conto, sarebbe snaturato: essi anzichè crediti o debiti veri indicherebbero di quanto le anticipate e spesso arbitrarie valutazioni delle entrate e delle spese superano le somme effettivamente avute o numerate altrui in conto, e perciò nuocerebbero per le successive liquidazioni.

Io non nego che nei riguardi amministrativi, affine di conoscere il più presto che è possibile il costo probabile dei servizi dell'anno, e per non porsi in condizioni di dover forzatamente sorpassare nelle spese le prime autorizzazioni avute mercè l'approvazione del Bilancio, convenga tenere nota degli impegni che si vanno assumendo; non nego neppure che sia commendevole il ricordare in opportuni registri le probabili entrate non appena si verifichi un primo fatto che permetta di valutarle; ma pur ammettendo tutto ciò, affermo che, se si vuol definire senza indeterminatezza la materia di un Bilancio di accertamenti, devesi stabilire che nessun accertamento si intenda compiuto se non quando s'è potuto liquidare il credito o il debito in una data somma, la quale non abbia poi a mutare per atti dipendenti dall'Amministrazione, se non quando, vo' dire, all'intera effettuazione della entrata e della spesa non rimane a compiere altro atto che non sia questo, di esigere il credito alla sua scadenza, e di ordinare al Tesoro il pagamento del debito quando sarà scaduto. Queste osservazioni hanno importanza specialmente per le entrate e spese variabili, sopratutto le straordinarie; quanto alle entrate e alle spese normali che sogliono ricorrere ogni anno in eguale o poco diversa misura, la giusta imputazione al Conto in cui devono razionalmente apparire può farsi senza difficoltà e senza incertezza; non vi può esser dubbio, ad esempio, circa l'imputazione ai vari conti degli interessi attivi o passivi sui crediti e debiti dello Stato, delle imposte dirette, degli stipendi ai funzionari, ecc.: ogni anno ha la propria somma di simili rendite o spese, e sono i frutti, le imposte, gli stipendi

maturati mentre che durò.

Per molte entrate e molte spese l'incasso o il pagamento segue tosto la liquidazione ossia l'accertamento, e per questo e l'uno e l'altro fatto si imputano contemporaneamente al Conto dell'esercizio; per altre le somme non esigono o non si pagano immediatamente dopo che furono liquidate, e queste alla fine dell'esercizio possono dar luogo a residui.

Ciò posto, poichè un Bilancio di accertamenti autorizza prima a increditare o indebitare lo Stato secondo norme e condizioni date ed entro dati confini, poi indirettamente a esigere o pagare somme in conto de' crediti o debiti accertati, così il Conto finanziario relativo ad un simile Bilancio, se ha da chiarire il modo e la misura che si tenne dal Potere esecutivo nell'usare delle autorizzazioni le quali ebbe, deve dimostrare le entrate e le spese accertate mentre durò l'esercizio, le somme incassate o pagate in conto di esse e de' residui lasciati dall'esercizio precedente, e, in fine, i residui cui l'esercizio che si chiude alla sua volta lascia a quello che vien dopo.

L'esercizio può avere pari durata così per gli accertamenti come per gli incassi e i pagamenti, per tutti i fatti insomma che si devono imputare al Conto relativo al Bilancio, e allora si confonde di solito coll'anno finanziario. Se l'esercizio si prolunga oltre l'anno si sogliono fissare termini diversi per le liquidazioni, e per gli incassi e i pagamenti: anzi talvolta per la parte passiva si fissano termini vari alle liquidazioni delle spese di varia natura, all'emissione degli ordini di pagamento, e all'esazione di questi.

Se la durata dell'esercizio coincide con quella dell'anno, v'ha riscontro tra il Totale degli incassi e de' pagamenti del Conto Finanziario e quel-

li del Conto del Tesoro; ma quando l'esercizio non si chiude coll'anno, non è possibile un riscontro tra i due Conti se non si distinguano in separate colonne, nell'uno le somme incassate o pagate nei vari anni, nell'altro quelle imputate ai vari esercizi.

Allorchè si compone un Conto patrimoniale anzichè un semplice Conto del Tesoro, è possibile avere in quello un Conto subalterno, o più d'uno ai crediti e ai debiti dipendenti da quegli atti di gestione che sono oggetto del Bilancio, i quali facciano riscontro alla parte del Conto finanziario che è relativa agli accertamenti.

Parimenti quando, anche in una Contabilità a denaro, il Conto del Tesoro si compileta con conti ai debiti od ai crediti accesi od estinti in tutto o in parte durante l'anno, in questi conti si ha un controllo agli accertamenti che sono indicati nel Conto finanziario.

Art. 4°.

Se il prolungamento dell'esercizio sia utile.

E ora vien spontanea questa domanda: Col consentire un prolungamento all'esercizio si giunge egli a meglio definire gli elementi del Conto finanziario? È molto dubbio se si possa rispondere affermativamente. Al certo con tale misura si lascia maggior agio per compiere e rilevare le varie operazioni; ma per altra parte si facilitano gli errori d'imputazione a esercizi a cui il fatto non si riferisce.

I vantaggi che vengono dal prolungamento dell'esercizio sono di altra natura. Il Bilan-

cio essendo di cassa, mercè di così fatto espediente si ottiene che il Conto finanziario induchi con maggiore approssimazione le entrate vere dell'anno e il costo dei pubblici servigi. Laddove quando il Bilancio è di competenze, il prolungare l'esercizio fa che alcune liquidazioni si possano ottenere in modo più esatto e scema il mantare dei residui. Nell'addirizzo è assai dubbio se simili vantaggi compensino gli inconvenienti inseparabili da una Contabilità ad esercizio.

Anche relativamente al Conto finanziario puossi ripetere l'osservazione che ho fatta pel Conto del Tesoro, e per quello patrimoniale: se si vuol definire con esattezza la materia di esso è mestieri riferirsi, ogni qual volta è possibile, ai Conti o alle partite in cui si compongono le scritture da cui deve desumersi.

Capitolo 5°.

Dei tre principali sistemi seguiti presso i principali Stati nella fissazione degli elementi dei Bilanci e dei Conti.

Discusso nel campo puramente teorico il tema della fissazione della materia dei Bilanci e dei Conti consuntivi, è spediente vedere quali soluzioni si siano date ad esso nella pratica. Se si fa eccezione dell'Italia, può dirsi che i Bilanci e i Conti dei diversi Stati sono riducibili a due tipi staccatamente distinti, l'uno adottato in Francia, l'altro in Inghilterra, le due nazioni in cui sono più antiche le tradizioni amministrative e contabili. La Francia ha un Conto del Tesoro, un Bilancio di accertamenti, l'esercizio più bre-

go dell'anno, e un Conto finanziario, o, come là dicono, Amministrativo corrispondente, e l'esempio suo è seguito negli Stati tedeschi e in Russia; l'Inghilterra ha un Bilancio di cassa, l'esercizio pari all'anno, il servizio di tesoreria affidato alla Banca, e un Conto finanziario che abbraccia in sè anche il Conto del Tesoro, e l'America non ha un ordinamento di molto diverso. Da noi s'è inaugurato un terzo sistema che ammette un Conto integralmente patrimoniale e l'esercizio pari all'anno finanziario. Dio voglia che presto scompaiano le incertezze circa la natura dei Bilanci e de' Conti finanziari, le quali tuttavia sussistono sebbene siano di molto scemate in questi ultimi anni, e che il sistema italiano diventi realmente un tutto armonico, e trovi anche al di là delle Alpi e del mare lode e applicazione. Converrà adunque ragionare dei tre sistemi.

Gli elementi del Conto annuale dell'Amministrazione delle Finanze francesi sono chiaramente indicati nell'art. 138 del Decreto 31 maggio 1862. « Le compte annuel de l'administration des finances, dice quell'articolo, comprend toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers de l'État, et il présente la situation de tous les services de recette et de dépense au commencement et à la fin de l'année. » Per ciò che concerne il patrimonio e la fortuna pubblica il conto generale s'appoggia, oltrechè sul Conto del Tesoro, su un Conto delle entrate (Compte des contributions et revenus publiques), che fa conoscere « par année, par exercice, par branche de revenus et par nature de perception: les droits constatés à la charge des redevables de l'État, les recouvrements effectués sur les droits, les recouvrements restant à faire; e ancora su un Conto delle spese (Compte des dépenses publiques) che presenta « par année, par exercice, par ministère et par chapitre: les droits constatés au profit des créanciers de l'État et résultants des services faits pendant l'année; les

paiements effectués, les paiements restant à effectuer pour solder les dépenses.» Il Conto generale è completato da un Conto che mostra la situazione dei Bilanci dei due esercizi non chiusi, e da un altro Conto dei diversi servizi pubblici speciali.

Gli acquisti, i consumi e le trasformazioni delle materie non appaiono nei Conti finqui descritti, se non in quanto determinano un'entrata o una uscita di denaro. Montelova fece notare la insufficienza di un ordinamento così fatto, e propose che si rinnovadasse la Contabilità delle materie con quella del denaro, che tenesse conto anche dei beni stabili e ti compilasse un «bilan général de la fortune publique.»(1) Ma le sue proposte non furono accettate; e devonsi probabilmente riferire ad esse le seguenti osservazioni che il D'Audiffret (2) scrisse dopo aver mostrato la convenienza di una Contabilità delle materie: «Mais pour conserver tous les avantages qui derivent d'un semblable progrès dans les voies de l'ordre, il est indispensable de ne point enchevêtrer par d'abstraites combinaisons les resultats spéciaux de ces deux comptabilités parallèles des deniers et des matières. Quelle que soit la méthode que l'on apport à rassembler dans les mêmes tableaux ces éléments entièrement distincts, cette agglomération complexe produirait toujours dans les budgets et dans les comptes une confusion inévitable. Par cette manière d'élucider un point en faisant converger sur lui tous les rayons, on ne parviendrait qu'à substituer la lumière qui éblouit à celle qui éclaire. Une telle méprise serait d'autant plus dangereuse qu'elle séduit trop souvent les esprits les plus exercés et qu'elle aveuglerait bientôt tous les yeux qui ont appris à lire avec facilité les formes simples et longtemps

(1) Montelova - Op. cit. pag. 112 e seg. e cap. III°. pag. 205 e seg.

(2) M. D'Audiffret - Op. cit. vol. 2°. pag. 845

éprouvées de notre Comptabilité publique» (1).

La natura delle autorizzazioni del Bilancio e gli elementi suoi sono indicati nell'articolo 5 del Decreto 31 maggio 1862, dove è detto: «Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État..» Le parole recettes et dépenses indicano accertamenti e non effettivi incassi e pagamenti; questo è confermato oltrechè dal significato comunemente attribuito a simili parole, dalla pratica costantemente seguita, e dalla designazione degli elementi del Conto consuntivo o «budget définitif» che deve annettersi al progetto di legge «sur le règlement de chaque exercice». Infatti gli articoli 111 e 114 del Decreto precitato ordinano che il Budget definitivo faccia conoscere, per la recette: «les évaluations des produits, les droits constatés sur les contributions et revenus publics, les recouvrements effectués, et les produits restant à recouvrer»; e per la dépense: «les crédits ouverts, les droits acquis aux créanciers de l'État, les payments effectués, et les dépenses restant à payer.»

Gli esercizi si prolungano al di là dell'anno finanziario. Da prima non si fissò alcun limite per la chiusura di essi (2). Il primo conto regolare pubblicato in Francia è quello relativo all'anno X (1802). Sarebbe che a cominciare dal 1808 gli esercizi dovessero essere chiusi entro il ventiquattresimo mese dopo la loro apertura (3). Nulladimeno il 26 gennaio 1809 non s'era ancor ottenuto il Conto relativo all'esercizio del 1807, poichè Napoleone, in una lettera diretta in quel giorno al conte di Mollien (4), lo invita a presentargli il Bilan-

---

(1) M. D'Audiffret. op. cit. Vol. 2°. Lib. 2°. pag. 578.
(2) Carl Boiteau - Op. cit. Vol. 2°. pag. 227.
(3) id. id. id. " 129.
(4) id. id. id. " 131.

cio del 1807 tale quale fu approvato dalla legge, « invocando ciò che era entrato il primo gennaio 1808 e i pagamenti e le esazioni che restavano a fare su esso Bilancio »; così pure l'esercizio del 1809 era ancora nel 1812 (1). Il Conto del 1811 si pubblicò solamente nel 1813, e fu l'ultimo apparso sotto l'impero (2).

L'ordinanza reale del 14 settembre 1822 stabilisce, per la prima volta, quale abbia ad essere la durata dell'esercizio e la determina in ventiquattro mesi; di più vuole che esso abbracci soltanto il servizio fatto durante un'annata. « Sont seuls considérés, essa dice (3), comme appartenants à un exercice les services faits et les droits acquis du 1er. janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom ». « Per tal modo, asserva il D'Audiffret (4), la fatta ordinanza determinò la misura giusta e comune di tutte le domande di autorizzazioni a sostenere spese (demandes de crédits), determinò il campo, fino allora illimitato, delle esigenze di cadauno ministero in un periodo di dodici mesi, e assicurò, in fine, una base fissa alle previsioni legislative. »

L'ordinanza 11 luglio 1833 racorciò il prolungamento dell'esercizio e ne volle la chiusura al 31 ottobre dell'anno che segue quello, a cui è relativo; finalmente il decreto dell'11 agosto 1850 diminuì ancora di due mesi simile prolungamento e lo fa terminare al 31 agosto. Tali misure soddisfacevano a un voto ripetutamente espresso dalla Corte dei Conti, la quale vedeva nel soverchio prolungamento dell'esercizio un ostacolo al pieno adempimento del suo ufficio (5).

---

(1) Paul Boiteau - Op. cit. Vol. 2°. pag. 131.
(2) ″ ″ ″ ″ 227
(3) Fr. Villa - Contabilità applicata alle Aziende private e pubbliche. Par. 2ª. Cap. 5°.
(4) M. D'Audiffret - Op. cit. Vol. 2°. pag. 519.
(5) ″ ″ ″ ″ 613.

Le disposizioni del decreto 17 agosto 1830, furono riprodotte nel decreto 31 maggio 1862 e sono tuttora in vigore. Le riproduco io pure:

« La durée (1) de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge:

1°. Jusqu'au premier février de la seconde année, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public, qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur jointe à l'ordonnance ou au mandat;

2°. Jusqu'au 31 juillet, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers;

3°. Jusqu'au 31 août de cette seconde année, pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au payement des dépenses. »

In tal maniera si son determinati con bastevole precisione gli elementi del Bilancio e del Conto che gli è relativo.

Non mancarono in Francia le proposte di ridurre la durata dell'esercizio a quella dell'anno. Montcloux, dopo aver osservato che il prolungamento dell'esercizio non poteva avere altro scopo da quello in fuori di diminuire la somma degli arretrati, e che quindi non valeva la pena di conservarlo ritardando la compilazione del Conto consuntivo, aggiunge: « Il me semblerait donc préférable que les crédits ouverts pour une année ne pussent s'employer que pendant cette même année. » « Les crédits seraient annulés au 31 décembre (2). » Così egli scriveva nel 1840, ma scriveva poi

(1) Art. 33 del Decreto 31 maggio 1862.
(2) Montcloux, op. cit. pag. 288.

cicchi.

Capitolo 7.°

La materia dei Bilanci e dei Conti in Inghilterra.

La Contabilità inglese apparisce la prima volta un po' ordinata nel 1797, all'epoca dell'onnipotenza del Parlamento; ma allora il Conto della entrata e della spesa si faceva sugli incassi e pagamenti effettivi eseguiti durante l'anno, e il Bilancio preveDeva simili incassi e autorizzava tali pagamenti.

Se si badi alla sconfinata estensione che fin d'allora aveva la Monarchia Inglese, e alla moltitudine di agenti che riscuotevano o pagavano per conto del Tesoro, non riescirà difficile a comprendersi quanto incerta dovesse essere la base di un Conto i cui elementi dovevan raccogliersi da mille parti e non potevano aversi, a cagion delle distanze, se non dopo molto tempo. Fu osservato che con simile sistema era DifficilissimO ottenere una esposizione chiara e persuadente delle entrate e delle spese del Regno, ed è noto il fatto di quel Ragioniere che dopo aver esaminato i registri della Contabilità inglese relativa a 10 anni non seppe rendersi conto di 75 milioni di lire sterline. Si disse che la ragion principale di cotale differenza tra le entrate e le spese dimostrate nei conti, deve ricercarsi nel fatto che molte entrate straordinarie si impiegavano nelle spese senza che il Tesoro ne avesse cognizione.

Nel 1822 si cangiò via, e s'adottò un nuovo sistema, che fu perfezionato colla legge 22 maggio 1834, la quale ha per oggetto il riordinamento dell'Ufficio della Scacchiere (Tesoro), e il pat-

saggio del servizio di Tesoreria alla Banca d'Inghilterra (1).

La Banca d'Inghilterra apre nei suoi libri un Conto generale allo Scacchiere, e si determinò essere l'entrata del regno durante uno spazio di tempo qualsiasi, la somma effettivamente pagata alla Banca, e inscritta in quel Conto. Il perchè deve aversi come entrata dell'anno finanziario la somma totale stata versata alla Banca dagli Agenti di riscossione e inscritti nel Conto dello Scacchiere nei dodici mesi onde si compone il medesimo anno.

I pagamenti non possono eseguirsi se prima, ne' modi determiniati dalla legge, non è stata eseguita la trascrizione delle somme a ciò necessarie dal Conto dello Scacchiere ad altri. E così fatta trascrizione dal Conto generale dello Scacchiere ai conti del Pagator generale, è ciò che la legge statuisce doversi considerare quale spesa del Regno o uscita dallo Scacchiere. Laonde la spesa dell'anno finanziario è costituita dalle somme effettivamente uscite dal Conto dello Scacchiere, cioè dal montare delle sopradette trascrizioni eseguite durante l'anno medesimo.

L'esercizio non si prolunga al di là dell'anno finanziario, cosicchè le entrate e le uscite dell'anno finanziario sopra descritte formano la materia così del Conto consuntivo come del Bilancio di previsione: in questo vengono previste e autorizzate, in quello dimostrate nella misura in cui si sono verificate.

---

(1) Giorgio IV°. CXV - "An Act to regulate the office of the Exchequer - Legge riprodotta nella relazione al progetto di legge sulla Contabilità dello Stato presentato dal Sella alla Camera il 19 9bre 1865 - Veggasi anche la memoria sulla Contabilità inglese del Cerazzi annessa allo stesso progetto.

Al certo non potevasi con maggior precisione designare la materia del Bilancio e definire il campo entro cui deve comprendersi il Conto finanziario di un dato esercizio; non si poteva nepure rendere più facile e spedito il rilevare a quanto ascende in ogni tempo dell'anno il montare dell'entrata e delle spese verificatasi, potendosi tale notizia desumere dalle scritture composte in un tal conto. Ma ciò s'ottenne coll'assumere quali entrate e quali spese dell'anno somme le quali sono ben lungi dal rappresentare i veri risultamenti della gestione. E si è appunto la fallacia delle definizioni dell'entrata e della spesa, che più specialmente devon rimproverarsi all'ordinamento della Contabilità inglese.

Capitolo 8°.

La materia dei Conti e dei Bilanci in Italia.

Art. 1°.

Incertezza nella fissazione di codesta materia prima del 1870.

In Italia, innanzi che andasse in vigore la legge 22 aprile 1869 sulla Contabilità di Stato, era molta incertezza nella fissazione degli elementi o della materia dei Bilanci e dei Conti. E questa incertezza veniva dal prolungamento dell'esercizio oltre l'anno finanziario, dall'erroneo concetto che si aveva dei residui, allegandosi fra essi non solamente le competenze veramente accertate e non riscosse o pagate, cioè a dire veri crediti e debiti liquidi

dello Stato, ma ancora altre somme che erano crediti o debiti puramente ipotetici, oppure spese che si aveva in animo di fare con fondi già consentiti nel Bilancio, bensì pure non impegnati in nessuna maniera, e in fine dal fatto che al cominciare di un esercizio dovevasi senz'altro trasportare nel suo Bilancio e nelle sue scritture le somme riferentisi a spese straordinarie da compiersi in più anni, le quali, concesse per l'esercizio dell'anno precedente, non si fossero, mentre che esso durava, impegnate e pagate. Così la fissazione dei dati del Conto di un anno doveva cominciarsi al suo finire, al 31 dicembre, riprendersi poi al chiudersi dell'esercizio, nove mesi più tardi, nè poteva dirsi compiuta e definitiva mai per la mutabilità dei resti.

Quanto grande fosse simile incertezza si può rilevare da questo fatto accaduto al Cambray-Digny, mentre era Ministro delle Finanze, e che egli stesso narra come segue (1): « Nella mia prima esposizione finanziaria che porta la data del 20 gennaio 1868, io stimava a 391 milioni il disavanzo alla fine dell'esercizio 1867. Nella situazione del tesoro che io presentai alla Camera il 25 maggio 1868 quello stesso disavanzo era presagito in 352 milioni; nella situazione poi che io stesso presentai il 22 gennaio 1869, quel disavanzo dell'esercizio medesimo era valutato in soli 244 milioni, e finalmente nel consuntivo del medesimo anno 1867 era constatato in 237 milioni. E come ciò non bastasse, ecco che nel consuntivo del 1868 presentato dal mio successore, questo disavanzo variava ancora e diveniva 223 milioni. »

« Esaminando però quelle situazioni del tesoro e quei consuntivi, si veggono prospetti di confronto che rendono ragione delle cause di siffatte differenze, e le indicano capitolo per capitolo, e queste sono sempre le

(1) Della Contabilità di Stato e dei Bilanci - Lettera terza a Scialoja. Antologia italiana - Fas. giugno 1872 pag. 367.

interminabili liquidazioni dei resti. Nel 1866 specialmente, a cagion della guerra, molte autorizzazioni vi furono che non vennero poi altrimenti impegnate; e queste passate come residui all'esercizio del 1867 e annullate via via che si andavano facendo le liquidazioni, furono la causa principale delle accennate successive variazioni del risultato finale di quell'esercizio.»

Contrariamente a quanto si era fatto a più riprese in Francia, da noi il decreto 3 novembre 1861 n. 302, controfirmato dal ministro Bastogi, portò da mesi sei a nove il prolungamento dell'esercizio. Ma la Corte dei Conti nel rapporto presentato alla Camera il 20 aprile 1865 osservava che da così fatto prolungamento dell'esercizio «derivano principalmente difficoltà e ritardi nell'assetto ed ordinamento delle scritture e dei conti: ritardi, difficoltà e complicazione nell'accertamento della situazione del tesoro. Le quali potrebbero per avventura essere molto minori se l'esercizio finanziario fosse chiuso definitivamente il 31 dicembre trasportandosi allora sull'esercizio nuovo i resti delle somme a riscotere o a pagare.»

Art. 2°.

I concetti del Sella così come appaiono nello schema di legge da lui presentato nel 1865.

Il Sella nel suo progetto (1) che non fu discusso, proponeva che si applicassero fra noi disposizioni simili a quelle che sono in vigore in Inghilterra. Egli voleva un Contabile generale per l'entrate, un Pagator generale, e il servizio di tesoreria affidato alla Banca Na-

(1) Vedi la parte che tratta delle varie proposte e disposizioni legislative succedutesi nel Regno.

zionale. Proponeva che si stabilisse essere materia dell'esercizio dell'anno finanziario le entrate e le uscite che avessero realmente luogo entro l'anno stesso (art. 2° del progetto). E nella relazione che accompagna il progetto spiega che cosa debba intendersi per entrata ed uscita. « Per entrata anteriore al fine dell'anno finanziario vorremmo noi intendere ogni somma che prima dell'ultimo giorno di detto anno passò dalle mani del contribuente alle mani del primo contabile che la ricevette? Ovvero, e specialmente se questi rispondesse, sotto o non sotto, del debito del contribuente, intenderemo la somma che questo primo contabile avesse versato presso il Tesoriere od altro agente? Per uscita intenderemo noi ogni somma che prima del termine dell'anno finanziario sia effettivamente passata nelle mani del creditore dello Stato? Ovvero, se, per esempio, si tratti di un contabile che abbia ricevuto un'anticipazione, conteggieremo l'anticipazione stessa, salvo poi i rendimenti dei conti e le restituzioni di somme che potessero occorrere? Non è possibile risolvere con semplicità codesta questione, nè dare all'entrata e all'uscita rispetto al Bilancio una significazione con cui si conseguano quei vantaggi che ci proponiamo di ottenere col nuovo ordinamento della contabilità, se non collo stabilire un conto unico, che chiameremo conto generale del Tesoro, e col definire entrata ed uscita rispetto al Bilancio ogni somma che venne in detto conto portata in attivo o in passivo prima del termine dell'anno finanziario. »

L'art. 48 del progetto di legge riguardava il Conto consuntivo ed era del tenore seguente:

« Alla fine dell'anno finanziario ciascun ministro dovrà formare il Conto generale della sua Amministrazione, accompagnandolo rispettivamente dai Conti che appresso:

1° Conto delle entrate effettuatesi durante l'anno e di quelle rimaste ad effettuarsi per crediti accesi Durante l'anno stesso, delle somme a versarsi al con-

to generale del Tesoro e dei fondi di cassa dei diversi contabili del regno.

2°. Conto delle spese venute in corso di pagamento durante l'anno, coll'indicazione delle somme assegnate dal Parlamento a ciascun capitolo d'uscita in particolare e delle cause delle differenze fra le une e le altre.

3°. Conto del pagator generale del tesoro, cioè del montare delle erogazioni state fatte al suo conto dal conto generale del tesoro o di quello dei mandati pagati coll'indicazione del fondo disponibile al principio e al fine dell'anno tanto sul conto crediti (somme per le quali il pagatore non ha emesso ancora ordini di pagamento), che sul conto pagamenti (mandati non ancora estinti).

4°. Conti di cassa del Conto generale del Tesoro...

5°. Conti degli introiti e delle erogazioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare fatte durante l'anno finanziario.»

Qui la materia del Bilancio è ben definita, e la durata dell'esercizio ridotta a quella dell'anno finanziario; ma il Bilancio è di cassa. E per quanto ha attinenza col Conto consuntivo si è ben lontani dal concetto teorico che di esso dobbiamo formarci.

Art. 3°.

La Materia dei Conti e dei Bilanci definita nello schema di legge presentato dal Vigny e nella legge in vigore.

A codesto concetto teorico meglio si avvicina il Cambray Vigny nello schema di legge da lui presentato alla Camera il 4 febbraio 1868, perocchè egli volle un Conto patrimoniale. Non si può dire tuttavia che, tanto nel definire i confini del Conto quanto ne deter-

minare la materia del Bilancio, non abbia lasciato sussistere qualche incertezza. « Nel Bilancio, dice l'art. 18 del progetto sopra citato, sono previste ed autorizzate le entrate da riscotere e le spese da pagare entro l'anno - L'esercizio del Bilancio incomincia al primo gennaio e termina al 31 dicembre. »

« Non più tardi del mese d'Aprile, (così l'art. 44), la tesoreria generale presenta al Ministro delle Finanze il Conto di cassa per l'anno anteriore, dal quale risulti distintamente per ogni capitolo del Bilancio di previsione e col confronto delle somme in ciascuno previste, il montare degli incassi effettivamente verificatisi nell'anno, e quello delle somme pagate di fatto, e delle altre da pagarsi in adempimento degli ordini già spediti dai Ministeri. »

« Per la fine di novembre, continua l'art. 46, la Ragioneria di Stato deve avere in pronto il generale rendimento dei Conti, il quale avrà a corredo quelli parziali che ciascun ragioniere dei Ministeri le avrà trasmesso non più tardi della fine di ottobre. Siffatti rendimenti dei Conti debbono dimostrare:

1°. Lo Stato patrimoniale attivo e passivo al primo dell'anno a cui si riferisce il rendimento dei Conti;

2°. Gli aumenti e le diminuzioni verificatesi nel patrimonio durante l'anno;

3°. Le rendite e le spese costituenti l'effettivo esercizio dell'anno;

4°. Le entrate e le uscite di cassa in corrispondenza al conto di cui si tratta all'articolo 44;

5°. Lo Stato patrimoniale al 31 dicembre dell'anno del cui esercizio si rende conto. »

Il Cambray Digny aveva voluto prescrivere un Bilancio di accertamenti, lo si può rilevare dai discorsi che pronunciò da poi in Senato, e dalle sue lettere allo Scialoia (1);

(1) Vedi antologia, fasc. giugno 1872.

rina, ognuno lo può vedere, gli articoli sopra riferiti accennano piuttosto a un Bilancio di cassa.

Meglio definiti sono gli elementi del Conto consuntivo, sebbene anche a questo riguardo non possa dirsi che la precisione sia troppa.

Nella legge ora in vigore la parte che si riferisce alla materia del Bilancio e del Conto è la meno corretta. Per ciascun anno il Parlamento deve votare Stati di prima previsione, quindi un Bilancio definitivo che li rettifichi. Secondo l'art. 25 della legge quelli devono comprendere « lo stato di prima previsione delle entrate, e per ciascun Ministero quello delle spese pei suoi rispettivi servizi. » Il successivo art. 26 vuole che il Bilancio definitivo si presenti « colle rettifiche ed aggiunte delle spese relative ai servizi di ciascun Ministero, in relazione anche ai residui dell'esercizio dell'anno antecedente. » - Gli elementi del Conto consuntivo sono indicati dall'art. 65°, che suona così: « Il Rendiconto generale consuntivo constterà del conto delle entrate e delle spese costituenti l'effettivo esercizio finanziario dell'anno, dal qual conto risulti distintamente, per ogni capitolo del Bilancio di previsione, e col confronto delle somme in ciascuno determinate o previste, l'ammontare delle riscossioni verificatesi nell'anno e quello delle spese pagate, e delle altre da pagare in adempimento di ordini già spediti dai Ministeri, o d'impegni già assunti in relazione al Bilancio. »

« Vi sarà unito a corredo:

1°. Il Conto generale di cassa dal 1° gennaio al 31 dicembre;

2°. Lo Stato patrimoniale attivo e passivo al 1° gennaio dell'anno a cui si riferisce il Rendiconto, coll'indicazione delle variazioni seguite nell'anno, e lo Stato patrimoniale alla fine di detto anno;

3°. I conti speciali . . . . . di qualsiasi operazione o Azienda in cui siano state interessate le Finanze dello Stato. »

In quest'ultimo articolo la forma del Rendiconto patrimoniale è ben lontana dall'essere esattamente definita, ma e da esso e da quelli precedentemente riferiti può concludersi che il Bilancio debbe prevedere e autorizzare accertamenti e non già semplici operazioni di cassa. Se non che vi ha nella legge l'art. 24 così formulato: « Sono materia del Conto dell'anno finanziario le riscossioni ed i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno. Perciò il termine dell'anno finanziario non potrà essere prorattato oltre il 31 dicembre. » Dal testo di tale articolo e da alcune espressioni che si trovano in vari punti della legge si volle desumere che il Bilancio ha da essere di cassa. E veramente non vi potrebbe essere dubbio, se non vi fosse l'ultima parte, la quale dimostra che in esso, piuttostochè la base o gli elementi del Bilancio e del Conto, si volle definire la durata dell'esercizio. La discussione vivace che intorno a tal punto si fece in Parlamento, prova essa pure che questo e non altro era stato il pensiero del legislatore.

Nell'articolo venuto la prima volta innanzi alla Camera, in luogo delle parole riscossione e pagamenti vi erano quelle di entrata e di uscita, che hanno indubitatamente un significato più ampio; e inoltre vi erano aggiunte altre disposizioni che miravano a rafforzare vieppiù il concetto che la durata dell'esercizio doveva limitarsi a quella dell'anno finanziario. E la Camera aveva approvato quell'articolo così come era stato proposto dalla Commissione e accettato dal Ministro, non ostante la viva opposizione del Sella. Questi, ricordando le disposizioni poste nel suo progetto di legge, si era studiato di dimostrare dovere il Conto essere l'indicazione degli impegni attivi e passivi contratti entro il periodo di tempo a cui si riferisce il Bilancio, doversi intendere come uscita ogni somma per la quale fosse stato spedito ordine di pagamento, e

come entrata ogni somma la quale fosse stata liquidata e riconosciuta in un dato conto; e aveva quindi chiesto che secondo così fatto concetto si emendasse l'articolo.

Le parole incassi e pagamenti furonvi introdotte poi dal Senato, nell'intento di ottenere una maggior precisione; così almeno ebbe a scrivere il Duchaqué relatore della legge, il quale in altro luogo ricordò che i Bilanci si votano per servizi e non per cassa.

Qui bisogna osservare che il Sella aveva realmente parlato di materia del Conto, e che nel rispondergli non gli si disse che l'articolo non mirava se non solamente a definire la durata dell'esercizio. Fa poi meraviglia che per ottenere simile intento non si sia, a imitazione di quanto avea fatto il Digny nel suo progetto, adoperata la parola esercizio, la quale, come voce tecnica in materia di Contabilità, non dà luogo ad ambiguità di sorta, e designa il periodo di esecuzione dei servizi di un Bilancio. Così è definito l'esercizio nelle leggi Francesi, e, come ognuno sa, codesta parola come voce tecnica in fatto di Ragioneria, venne a noi dalla Francia.

È anche a dolersi che il Ministro Cambray-Digny, che pur voleva un Bilancio di accertamenti e un Conto patrimoniale, abbia fatto troppe concessioni alle due Commissioni della Camera e del Senato. Forse gli pareva che ogni cosa fosse pienamente determinata quando restasse nella legge una disposizione che imponesse l'obbligo di applicare alla Contabilità di Stato la Partita doppia. Sembra infatti che egli reputasse tale metodo di scrittura inseparabile da un sistema di Contabilità a Conti strettamente patrimoniali; e che le entrate e le uscite da approvarsi nel Bilancio dovessero necessariamente essere quelle che avrebbero poi dovuto figurare nel Conti di gestione, ossia di rendite e spese. Invero nella sua prima lettera (1)

(1) Vedi Antologia Italiana fascicolo di aprile 1872.

al Senatore Scialoja ampiamente dichiara che la Partita doppia parte da uno Stato patrimoniale originario, rileva in un conto di entrate ed uscite le rendite e le spese che ne mutano il montare, e termina colla formazione della situazione del patrimonio alla fine dell'anno. Sono idee queste svolte, se non erro, la prima volta dal Villa nelle sue opere. Così un erroneo concetto di un metodo di registratura ha contribuito a rendere la legge incerta, e la sua applicazione erronea. E dove il legislatore voleva un Bilancio di accertamenti e una Contabilità che si estendesse a tutto il patrimonio dello Stato, si ebbe in fatto nei primi anni un Bilancio di Cassa, e un Conto patrimoniale che proprio non può dirsi compiuto.

Art. 4°.

Giurisprudenza parlamentare rispetto alla materia dei Bilanci e dei Conti. — Le disposizioni del progetto di legge testè presentato alla Camera dal Ministro Magliani.

Il cav. volle che la legge sulla Contabilità di Stato 22 aprile 1869 fosse la prima volta applicata proprio da quegli che più vigorosamente avea combattuti alcuni concetti a cui essa s'informava, specialmente là dove definiva la materia e la forma dei Conti e dei Bilanci. Non si rinuncia così facilmente alle proprie convinzioni, specialmente quando sono tenacemente radicate, e volentieri s'interpretano secondo esse vorrebbero prescrizioni e norme che ci vincolano quando v'ha qualche appiglio che giustifichi simile interpretazione. Il Sella adunque fermandosi più specialmente sull'articolo 24 della legge, così infelicemente formulato, dispose che gli atti di prima previsione riguardassero bensì le competenze d'entrata e d'uscita; ma restringe l'oggetto dei Bilanci definitivi e dei

Conti corrispondenti ai soli incassi e pagamenti. Questa interpretazione non era la vera, e non poteva a tutti garbare. La oppugnarono vigorosamente il Digny nel Senato e il Busacca. Non è qui il luogo opportuno per dire della lunga disputa seguita: il farò forse più tardi; mi basti ora il ricordare che l'on. Busacca predetto, relatore alla Camera dello schema di legge per l'approvazione del Conto del 1872, chiudeva la sua relazione col proporre un ordine del giorno mercè di cui la Camera nell'intento di tener distinte le competenze dell'anno dai resti degli esercizi chiusi, invitava il Ministero a presentare negli anni da venire la legge del Bilancio definitivo in tal forma che per essa s'approvasse in separati articoli, per ogni capitolo, la somma delle competenze e quelle dei resti. La proposta del Busacca venne in discussione il 10 dicembre 1875, e la Camera, consenziente il Ministro delle Finanze, era il Minghetti, l'accettò nella sua sostanza.

Il Ministro Depretis succeduto al Minghetti credette di interpretare la volontà della Camera formulando il Bilancio definitivo del 1877 in modo che per ogni capitolo di entrata e di spesa fossero autorizzati e limitati in somme distinte, i resti dell'esercizio precedente, le competenze dell'anno, gli incassi e i pagamenti. E il Parlamento approvò il Bilancio così foggiato, onde ne venne che anche il Consuntivo dovette poi indicare per ogni capitolo del Bilancio di previsione, le somme di competenze accertate, le somme incassate e pagate rispetto alle competenze, ai residui, e alle previsioni di cassa, e inoltre i nuovi resti. Così la giurisprudenza parlamentare, senza che la legge fosse mutata, ne modificava radicalmente l'applicazione.

L'on. Magliani, ministro delle finanze e del tesoro, presentò al Parlamento nel principio del corrente anno 1882 un timido schema di legge, nel quale rispetto alla materia dei Bilanci e dei Conti non

fa che sancire quanto ora nella pratica realmente si fa. In esso è detto essere materia degli Stati di prima Previsione le competenze d'entrata e d'uscita, dei Bilanci definitivi, le competenze, i resti e le somme da incassare e pagare, dei Conti consuntivi, oltre agli accertamenti, e agli incassi e pagamenti in relazione alle somme previste e consentite, i movimenti o le variazioni in tutti gli elementi del patrimonio dello Stato. Io non mi fermo di più su questo punto, tanto più che non è probabile che il progetto di legge possa venire prossimamente approvato.

Art. 5°.

Se giovi alla determinazione della materia dei Conti il dare forma solenne alla chiusura delle scritture di un esercizio?

In alcuni Stati, affine di determinare strettamente i dati del Conto consuntivo, e impedire che gli elementi suoi abbiansi poscia per qualsivoglia cagione a mutare, si applica un procedimento particolare, il quale è questo, di procedere alla chiusura dei registri relativi a ciascun esercizio coll'intervento di Commissioni speciali tolte dai corpi a cui è affidato il controllo legislativo e costituzionale, e affermare in appositi verbali codesta chiusura quasi in un modo solenne. Un così fatto procedimento la Camera dei deputati voleva che fosse introdotto anche fra noi. Infatti in un'aggiunta all'articolo che corrisponde al 24°. della legge più volte da me citata, disponeva che la Corte dei conti, per mezzo di una Giunta nominata nel seno di essa, dovesse l'ultimo giorno dell'anno finanziario chiudere i registri delle varie Amministrazioni centrali e della Ragioneria generale. Lo stesso articolo statuiva ancora che le partite di entrata e di uscita risultanti dalle scritture e registri dei contabili non per anco riportate sulle scritture delle

Amministrazioni centrali e della Ragioneria generale, vi si dovessero riportare poi in aggiunta ai risultamenti della chiusura già fatta, ed a compimento dell'esercizio decorso.

Quest'ultima parte, oltrechè sarebbe risultata di difficile applicazione, avrebbe dato luogo a non poche incertezze. In una grande amministrazione i cui agenti son disseminati in luoghi lontani, bisogna rinunciare a volere che i conti i quali si riferiscono ad un dato giorno abbiano a indicare in tutti i più piccoli elementi lo stato esatto dei vari conti patrimoniali in quel giorno, e la precisa situazione sua verso i terzi; è necessario restringersi a epilogare in essi conti, lo stato e la situazione dell'Azienda quale si è potuta affermare in determinate scritture riassuntive. Se si pretende di più, oltrechè si corre rischio di avere una situazione ipotetica anzichè reale, si cade nell'indeterminatezza e nell'arbitrio.

La precedente parte dell'articolo poi era inesatta; col chiudere in uno stesso giorno i registri della Ragioneria e quelli delle Amministrazioni centrali si impediva che i risultati della chiusura di quelli potessero coincidere coll'insieme dei risultati delle chiusure di questi; giacchè non tutte le scritture composte negli ultimi avrebbero potuto essere epilogate nei primi.

Ad ogni modo l'insieme del concetto dell'aggiunta votata dalla Camera all'articolo che si proponeva di fissare gli elementi del conto, era buono; e il Senato anzichè sopprimerla come fece, avrebbe dovuto tentar di correggerla togliendo l'ultima parte, e statuendo che i conti della Ragioneria generale si avessero a chiudere solamente dopo che in essi si fossero riferite le scritture dell'ultimo mese. Così facendo si sarebbero tolte molte incertezze ed impedite molte erronee interpretazioni.

La ragione per cui il Senato reputò in-

utile l'adottare da noi una chiusura solenne dei registri; fu questa, che la Corte dei Conti, la quale deve pur compilare scritture molteplici affine di poter esercitare il controllo costituzionale, col chiudere i propri libri determina e rende necessaria la chiusura degli altri. Così fatta ragione sarebbe irrefutabile se la Corte dei conti dovesse per proprio instituto compilare le stesse registrature della Ragioneria generale, il che non è.

Art. 6°.

La decorrenza dell'anno finanziario.

Un'altra questione che si collega colla fissazione degli elementi del Conto finanziario è quella che riguarda la determinazione del giorno dal quale deve incominciare l'anno finanziario.

Si sa che nella vecchia repubblica di Venezia l'anno finanziario civile andava dal 1° marzo al 28 febbraio. In Francia, a cominciare dalla Rivoluzione fino ai primi anni del Consolato l'anno finanziario si fissò in base al Calendario nuovamente adottato; in Austria per molto tempo l'anno camerale che vuol dire finanziario cominciò col novembre; negli Stati Uniti d'America, nella Svezia e Norvegia, nella Spagna e Portogallo corre dal 1° luglio al 30 giugno, e la stessa decorrenza aveva nel Wirtemberg fino a pochi anni fa; in Inghilterra a cominciare dal 1854 va dal 1° aprile al 31 marzo, e dal primo aprile parimenti incominciò nell'impero Germanico e in tutti i suoi Stati principali; in Francia, nell'Austria Ungheria, nel Belgio coincide coll'anno solare (1).

---

(1) Tolgo buona parte di queste notizie dall'Annuaire de l'Économie politique, etc.

Anche da noi le leggi antiche e le nuove statuirono che l'anno finanziario cominciasse col primo gennaio e finisse col 31 dicembre. Nondimeno il Sella nel suo progetto di legge proponeva che, come in Inghilterra, l'anno finanziario decorresse dal primo aprile, parendogli tale decorrenza coi tempi nei quali il Parlamento ha l'abitudine di adunarsi. Infatti le sessioni cominciano di solito in novembre, e però prima che venga gennaio non havvi spazio sufficiente per discutere con qualche larghezza i Bilanci nelle due Camere. E così pareva che non si potesse evitare uno di questi due inconvenienti: o discutere i Bilanci in estate, troppo innanzi che incominciasse l'anno, e, quindi, senza avere dati certi sui quali fondare le previsioni, o cominciare l'anno senza che quelli fossero approvati, e consentire con legge speciale l'esercizio provvisorio dei progetti di Bilancio presentati. Le stesse ragioni vi spinsero la Camera dei deputati a statuire nella legge primamente da essa votata che l'anno finanziario dovesse incominciare col primo marzo e finire coll'ultimo di febbraio. Ma il Senato reputò che le modificazioni introdotte nella formazione e nella votazione dei Bilanci bastassero a togliere il grave inconveniente dell'esercizio provvisorio di Bilanci non approvati, in cui si era sempre caduti dacchè s'era costituito il nuovo Regno: tanto che non fosse necessario allontanarsi da quella che in Italia, presso tutte le Amministrazioni pubbliche, e la maggior parte delle private, era costante abitudine, di far coincidere l'anno amministrativo coll'anno solare.

Nel fatto si riuscì ad evitare l'esercizio provvisorio, ma le più volte, specialmente in Senato, la discussione dei Bilanci dovette farsi in modo affrettato, quasi la si dovesse sopprimere, onde apparve nuovamente la opportunità di mutare la decorrenza dell'anno finanziario. Il disegno di legge testè presentato alla Camera dei deputati dal Magliani propone che l'an-

no cominci col 1° marzo, e questa mutazione del principio dell'anno amministrativo, è, per verità, la sola riforma che giustifichi la presentazione di quello schema di legge. Ma a me sembra che, poichè si vuol mantenere da noi il sistema dei doppi Bilanci, poichè i Bilanci rettificativi o definitivi si debbono presentare alle Camere, secondo il progetto proposto, al principio di novembre, e quando pure si presentassero prima non si potrebbero esaminare se non allora, a me pare, dico, che, ove la decorrenza dell'anno si voglia mutare, si dovrebbe portare addirittura al primo luglio, come negli Stati Uniti, nella Svezia e Norvegia, e in altri paesi. Così anche il Bilancio definitivo potrebbe avere qualche efficacia, potendo attenersi l'approvazione sua prima allorchè sia decorsa la metà dell'esercizio a cui si riferisce.

LIBRO QUINTO

Il Bilancio di previsione nel suo concetto teorico.

Capitolo 1°
Nozioni preliminari.

Gli atti legislativi che direttamente o indirettamente si collegano colla gestione delle finanze, in uno Stato hanno, a ben guardare, intenti vari. Per essi si deliberano le imposte e si fissano le varie entrate, per essi i probabili fondi che saran per gettare si deputano o appropriano ai vari servizi pubblici, e però si autorizzano e limitano le spese. Una saggia, giusta, e prudente deliberazione delle imposte e fissazione delle altre entrate, e un' illuminata e prudente appropriazione alle singole spese dei fondi che esse daranno, ossia una giusta limitazione delle uscite, non si può fare senza un' accurata previsione di quelli e di queste. Ma è errore pregiudizievole, in cui pur troppo molti sono caduti e cadono, questo di confondere la previsione delle entrate colla deliberazione loro, la previsione delle uscite colla loro limitazione, e colla appropriazione del pubblico denaro ai singoli servizi, e di credere che tutti codesti atti perciò che riguardano la gestione di un esercizio possano senza inconvenienti compendiarsi in quel solo che sarà il Bilancio di previsione corrispondente a quell' esercizio. Per verità i guai che da tale confusione possono venire non sono egualmente gravi in tutte le forme di pubblico reggimento. Anzi nei governi

assoluti, dove da una sola volontà viene la legge, non son di molto momento. Ma nei Governi parlamentari, specialmente in quelli dove le Assemblee legislative son due, il non separare nettamente le deliberazioni che riguardano le varie fasi in cui si svolgono, la provvisione e l'uso del pubblico denaro, può originare dannosi conflitti tra le due assemblee, può inceppare l'amministrazione della cosa pubblica e toglierle ogni stabilità. Perchè non sono ferme e vigorose le istituzioni di un paese quando ogni volta che deve votarsi il Bilancio di previsione tutti gli organismi amministrativi dello Stato vengono posti in forse, essendo i fondi, che in quello possono essere consentiti o negati, sangue che li avviva e nutre.

Se per poco si pone mente, appare palesemente che le spese attinenti ai servizi necessari alla vita normale dello Stato, del pari che le imposte dalle quali si possono avere i fondi per tali spese, vogliono essere consentiti, definiti e limitati non già per uno spazio di tempo breve, ma permanentemente finchè non mutano i bisogni pubblici, e che le spese straordinarie pertinenti a bisogni straordinari devono autorizzarsi non già in parte soltanto e per piccoli periodi, ma finchè i bisogni durano, e per tutta la somma che le singole spese richiedono. Tanto che l'efficacia delle autorizzazioni delle spese e delle entrate dovrebbe avere durata varia, indefinita per le spese ed entrate normali, limitata ma diversa per ciascheduna classe delle entrate e spese straordinarie. Inoltre l'autorizzazione, fissazione o limitazione di ogni singola entrata o spesa dovrebbesi deliberare separatamente, affinchè chi deve prendere la deliberazione non dia tratto a consentire spese inutili, entrate non opportune, oppure a negare spese giovevoli o entrate opportune, per ciò solo che la loro sorte è comune con spese o entrate di maggior momento cui importa di consentire o di negare. Inoltre l'autorizzazione delle entrate o delle spese non può ragionevolmente riferirsi a una loro fase soltanto, nè può ripetersi per le varie fasi, ma deve tutte abbracciarle. Chi autorizza ad assumere un impegno, concede implicitamente la facoltà di adempirlo.

Invece le previsioni perchè abbiano fondamento di probabilità devono, per le entrate e le spese non ferme, riguarda-

re tempi brevi e prossimi. Vogliono inoltre essere compiute, perchè altrimenti non potrebbero giovare efficacemente a chi amministra, se non si prevedessero e non si ponessero a confronto tutte le entrate e tutte le spese che saran per effettuarsi in un dato spazio di tempo, non si potrebbe ponderatamente e con cognizione di causa deliberare i provvedimenti straordinari che fossero per occorrere quando le entrate normali apparissero deficienti o soverchie. Tra fine potendo le varie fasi di un'entrata e di una spesa compiersi, talora, solamente in un tempo non breve, cioè a dire potendo esta entrata o spesa ridursi a fine in un esercizio diverso da quello in cui si è incominciata, le previsioni, dovendo restringersi a tempi brevi, possono riferirsi a una sola fase delle entrate e delle spese, e si possono anche fare previsioni varie per le varie fasi di queste e di quelle.

Adunque può vedersi fin d'ora che non sarà mai troppa la distinzione che si porrà nelle misure legislative che riguardano la concessione delle imposte, la limitazione delle spese, e la previsione delle une e delle altre. Se ben si considera, le previsioni non dovrebbero formar oggetto di deliberazione da parte delle volontà da cui originano le leggi, se non per ciò, che esse sole possono dimostrare la opportunità o necessità di mutare o togliere autorizzazioni di entrate e spese già deliberate, o deliberarne di nuove.

Capitolo 2°.

Del sistema di deputare a ciascuna classe di spese i fondi provenienti da determinate rendite.

La più viva preoccupazione degli onesti reggitori delle pubbliche finanze fu in tutti i tempi questa, di ottenere che non mancassero mai i fondi alle spese, le quali, per la dignità, l'onore, e il benessere dello stato, più importava di fare. Ed era parso fin nei tempi più antichi che il modo migliore

per raggiungere simile intento fosse questo, di vincolare a ciascuna di così fatte spese i fondi provenienti da determinate rendite o tasse, facendo all'uopo custodire in separate casse simili fondi. Tale via si seguiva in Atene. Pericle raccolse e pose in serbo un fondo di mille talenti da potersi adoperare solo quando una flotta nemica si avvicinasse al Pireo, e fece decretare la pena di morte contro chiunque proponesse impiegare quel fondo ad altro intento; ma poi, in occasione della rivolta di Scio, con voto unanime si abrogò da prima la legge penale, poi si prese la risoluzione di adoperare quel danaro ai bisogni della guerra, ancorchè la eventualità prevista da Pericle non si fosse avverata (1). Lo stesso Pericle istituì la cassa del theoricon, che dovea fornire ai cittadini il denaro richiesto per entrare nei teatri, e fece votare una legge che comminava la pena di morte a chi distraesse ad altri oggetti simili fondi. Destinazioni speciali avevano i fondi che gettavano i tributi degli alleati, amministrati da particolari magistrati (hellenotamiae) (2), e vi erano casse speciali per i fondi deputati al servizio del culto, alle fortificazioni, all'armata. Demostene nell'orazione contro Androzione (3) narra che una volta il Senato ateniese non potè far eseguire la legge di Temistocle, la quale imponeva la fabbricazione di venti navi all'anno, perchè il cassiere del Magistrato a cui incombeva tale ufficio era fuggito portando seco due talenti e mezzo.

Pare che lo stesso sistema si seguisse negli antichi imperi barbari. Artaserse non concede a Temistocle, divenutogli amico, una determinata pensione, ma gli assegna le tasse che danno tre floride città. Ed è certo poi che esso ha trovato un'applicazione più o meno compiuta in tutti gli Stati feudali, in non pochi dei vecchi Comuni e delle vecchie Repubbliche, e in talune monarchie degli ultimi secoli, nè può dirsi che negli stessi tempi nostri sia del tutto abbandonato.

---

(1) Tucidide - VIII - 15.
(2) Grote - Histoire de la Grèce - trad. fran. Vol XIV, c. 2°, p. 117.
(3) Le orazioni tradotte dal Mariotti, Vol. 2°, pag. 302.

Le ragioni di simile pratica son varie

Talora, occorrendo cavar danaro per via di prestiti, e non essendo il pubblico credito assodato, s'impegnavano per il pagamento degli interessi e la graduale restituzione dei capitali, i fondi che alcune tasse e alcuni monopoli eran per gettare. E allora essi fondi si raccoglievano in casse separate, facendo solennemente giurare ai magistrati che li amministravano di non istornarli ad usi diversi; oppure si davano a dirittura le tasse e i monopoli in amministrazione agli stessi creditori. Il primo modo si seguì ripetutamente in Venezia e nelle altre vecchie repubbliche italiane; il secondo nel Regno di Napoli, nella vecchia monarchia francese, e, pur troppo, nel nuovo regno d'Italia sia colla società per la vendita dei beni demaniali, sia quando nel 1866, affine di avere 180 milioni, si cedette per quindici anni a una Regia cointeressata il monopolio dei tabacchi.

Ma le più volte le speciali imputazioni dei fondi provenienti da entrate speciali ebbe altra origine. Le nuove imposte non si solevano chiedere che al sorgere dei bisogni nuovi e per essi. Onde alle assemblee feudali, o alle concioni o consigli delle Repubbliche e dei Comuni a cui si domandavano, solevasi promettere, o spontaneamente o dietro richiesta, di adoperarne il provento al soddisfacimento di quei soli bisogni. Anzi, a garanzia che la promessa sarebbe mantenuta, spesso si istituivano per il denaro proveniente da simili imposte nuove casse e nuovi magistrati che le amministrassero. E poichè era comodo a chi chiedeva ed a cui si chiedeva illudersi che i bisogni fossero straordinari e transitori, così le tasse si domandavano e consentivano per una sol volta o per tempi brevi. Ma poi, come suole, i bisogni reputati straordinari e transitori divenivano normali, le tasse, temporanee da prima, si mutavano in permanenti, e con esse divenivano permanenti le casse e i magistrati istituiti provvisoriamente. Col decorrere del tempo quei magistrati mutavano talora attribuzioni, a nuove entrate dovevano talora badare e nuove spese curare. Così più tardi si trovava poi che taluni amministravano entrate e spese tra le quali non si poteva vedere nessuna attinenza. Sully nelle sue memorie e Necker

nei suoi vari scritti si lagnano ad ogni punto delle difficoltà in cui intoppavano quando volevano rendersi ragione dello stato delle finanze francesi, appunto perchè le Regie e gli appaltatori delle tasse davan conto, non già del prodotto lordo, e nemmeno del prodotto lordo depurato delle pure spese di riscossione, ma soltanto dei fondi che rimanevano dopo aver sostenute tutte le spese loro addossate, molte delle quali nessuna attinenza aveano colle tasse da loro riscosse.

Questa del resto è la storia di pressochè tutti gli Stati nei secoli decorsi. Ma in nessuno, tolta Venezia, si tentò di applicare codesto sistema a tutti i rami della finanza con unità di concetto. In Venezia soltanto, anche quando non sussistevano più le antiche ragioni che avevano potuto consigliare, qui come altrove, una speciale imputazione dei prodotti delle singole tasse, perseverò nell'antico sistema, anzi, migliorandolo sempre, giunse a ordinarlo saggiamente come volevano i nuovi bisogni e la costituzione dello Stato. Io ho già detto lungamente come nella vecchia Venezia si deliberasse l'entrata, e come si ottenesse la limitazione della spesa e l'approvazione ad esse dei fondi che le varie entrate fornivano; non ne riparlerò qui. Io solamente notare la ricchezza e la proprietà del linguaggio tecnico adottato a questo riguardo nei loro atti dai magistrati e assemblee veneziane e la netta distinzione che era tra la deliberazione dell'imposta l'autorizzazione della spesa, la limitazione sua, la provvisione e la disposizione del danaro, le regolazioni di cassa, e va dicendo. In questo punto, come in molti altri, Venezia non è per anco stata vinta da nessuna delle moderne nazioni.

A questo sistema della parziale imputazione delle entrate alle singole spese, va necessariamente congiunto il sistema della molteplicità delle casse, e però in generale esso non ammette unità nelle previsioni e nei fabisogni di cassa. Ogni cassa ad ogni gruppo di Cassa ha le proprie previsioni ed il proprio fabisogno. Ma fra tutti i fabisogno ha manifestamente maggior importanza quello che si riferi-

sce alla cassa o al gruppo di casse centrali, ove si raccolgono le somme esuberanti alle altre casse e deputati ai bisogni generali a tutto lo Stato e a quelli straordinari. Nella Repubblica veneta il Savio Cassier presentava al Senato il solo fa-bisogno della Casse a sua disposizione, di quelle vo' dire del Conservator del deposito.

Capitolo 3°.

I Bilanci di Previsione - Loro origine.

La moltiplicità delle casse poteva durare senza molti inconvenienti e con vantaggi speciali finchè le attribuzioni dello Stato e con esse le entrate sue e le sue spese non erano soverchie. Ma mano mano che quelle attribuzioni, e con esse l'importanza delle pubbliche finanze, crescevano, si sentiva sempre più la opportunità di ridurre la cassa affine, e di poter meglio provvedere a tutti i bisogni senza tenere inoperosamente giacenti grosse somme. Così a poco a poco trovarono nella pratica conferma questi principii ormai inoppugnati del controllo finanziario: Separazione spiccata delle due funzioni che riguardano la custodia del denaro e la disposizione sua, e unità del tesoro, cioè a dire unità del magistrato che presiede alla custodia del danaro e alla sua distribuzione fra i vari luoghi dello Stato.

L'unità del Tesoro portò necessariamente all'unità del Fa-bisogno di cassa. E finchè in un unico stato o Prospetto si prevedevano le riscossioni e i pagamenti di tutta la pubblica Azienda, parve che il miglior modo di fissare le entrate e limitare le spese, così nei governi assoluti come nei governi parlamentari, fosse questo, di fare che le singole previsioni di quel fa-bisogno divenissero ad un tempo autorizzazioni definite, e segnassero, specialmente nella parte passiva, limiti invalicabili. E non che questa evoluzione nei Fa-

bisogni di cassa, la quale del resto passò pressochè inavvertita, tolse ogni stabilità alla fissazione delle rendite assise e alla limitazione delle spese ferme. Perchè dovendo necessariamente le previsioni di cassa rinnovarsi a brevi intervalli, ne venne che eziandio per tempi brevi furono le entrate consentite e le spese autorizzate.

La mutata indole dei Fa-bisogni di cassa condusse alla mutazione del loro nome. Ora si dicono da noi Stati o Bilanci di previsione, all'estero Budgets o Etats. Per verità ho trovato che la voce Bilanzo o Bilancio era usata talora nel secolo scorso anche a Venezia in luogo della voce Fa-bisogno; essa poi è stata adoperata in questo significato in Piemonte senza interruzione dal principio del secolo decimo-ottavo in poi. L'uso Vittorio Amedeo II.° nelle sue celebri ordinazioni del 1713 e del 1730. Da lui, e dopo di lui da tutti gli altri in Piemonte fino al 1859 si dissero Spogli i conti consuntivi. Ma in Venezia fino agli ultimi tempi, in Piemonte fino almeno a Emanuele Filiberto, si adoperava la voce Bilanzo nel significato di Conto, che essa conserva tuttora nelle Aziende mercantili.

Nel regno di Napoli i Fa-bisogni, divenuti Stati di previsione, si dissero Stati discussi; nel primo Regno italico, come può leggersi nei Conti pubblicati dal Prina, si dissero Boudgets o Budjets. Rispetto all'origine di codesta voce, che, usata da prima in Inghilterra nel significato di fa-bisogno o Stato di previsione, è stata poi accolta dalla Francia, dal Belgio, e dalla stessa Germania, dove s'adopra promiscuamente coll'altra voce francese Etat, ecco che cosa scrive il d'Audiffret (1): «La parola budget o bougette, secondo Pasquier e altri autori .... è una derivazione dalla voce latina bulga divenuta gallica, e significa bisaccia. L'Inghilterra ne fece applicazione al sacco di cuoio in cui si

(1) D'Audiffret - Système financier - op. cit. Vol. III p. 10.

ponevano i documenti che i Ministri del Re presentavano al Parlamento. Il Calonne, ministro di Luigi XVI, che visse parecchio tempo a Londra, in un suo libro (1) scrive: Lorsque le Chancelier de l'Echiquier fait ce qu'on appelle l'ouverture de son budget ..... e vuol accennare alla presentazione del Bilancio. Ma tale voce non è adoperata nè dal Necker nè dallo stesso Calonne in nessun altro luogo. Essa, secondo afferma il d'Audiffret sopra citato (2), non apparve in Francia in documenti pubblici prima del 1802; la si usò la prima volta nei decreti dei consoli del 4 termidoro anno X e del 17 germinale anno XI, cioè del mese d'agosto 1802 e di aprile 1803. Essa sostituì l'espressione Aperçu des recettes et des dépenses.

Capitolo 4°.

I Bilanci di previsione negli Stati assoluti.

In luogo di esporre diffusamente come debbono foggiarsi i Bilanci e ordinarsi gli organismi e i servizi che sono attinenti all'entrata e alla spesa nelle monarchie assolute, io m'accontenterò di richiamare quanto ho scritto intorno all'ordinamento di così fatti negozi in Piemonte dal principio del secolo XVIII in fino al 1848: perocchè, e m'è caro il poterlo dire, in nessun altro paese, in nessun altro Principato furono essi meglio ordinati. L'imposta deliberata dal Principe dopo interpellate le città, le spese ferme autorizzate e limitate da lui in modo permanente, e le transitorie o straordinarie finchè non fossero soddisfatti e quindi cessassero i bisogni per cui si sostenevano, le previsioni di Cassa, e però delle entrate e delle spese, esposte in Bilanci speciali, e compendiate in un Bilancio universale compilati dai capi delle particolari Aziende e dal Generale delle Finanze, riveduti da un Controllore non dipendente che dal Principe, discussi da un Consiglio di Finanze autorevolissimo, e final-

(1) Réponse de Mr. de Calonne à l'Ecrit de M. Necker - Londres 1787 - p. 21.

(2) D'Audiffret - op. cit. Vol. III - p. 10.

mente riconosciute dal Governo; il diritto di storno da categoria a categoria del Bilancio, al pari che la deliberazione di nuove entrate e nuove spese riserbato al Re; una partizione mensile dei fondi alle casse dei vari dicasteri fatta in seguito a richiesta dei loro capi e colla sanzione del principe; in fine, una Camera dei Conti suprema che può porre il veto alle deliberazioni stesse del Principe, rifiutandosi di interinarle quando le giudicasse contrarie alle leggi in vigore, o perniciose agli interessi del Fisco.

La Russia, il sólo dei grandi Stati civili in cui la Monarchia assoluta possa ancora durare, ha bilanci preparati dalle amministrazioni centrali e dai Ministeri, esaminati dal Controllore generale, altissimo funzionario dipendente solamente dallo Czar, e da questi sanzionati poi.

Del resto la differenza essenziale, intorno ai Bilanci e ai negozi che vi si collegano, tra le monarchie assolute e i governi rappresentativi, sta, nei riguardi della Contabilità, principalmente in ciò, che in quelle l'approvazione di essi Bilanci e di tutti gli atti ad essi attinenti viene da una volontà sola; onde non vi ha possibilità di conflitti tra i supremi poteri, e quindi i guai che possono venire da un meno corretto ordinamento loro, sono minori.

Capitolo 5°.

Il diritto di Bilancio negli Stati parlamentari di recente costituzione.

Tolgo dallo Gneist (1) l'espressione diritto di Bilancio colla quale si vuol indicare la facoltà consentita alle assemblee negli Stati parlamentari di votare l'entrata e la spesa. Se si fa eccezione del nostro Regno, ove la costituzione parlamen-

(1) Rodolfo Gneist - Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale - Trad. ital. - Firenze - Le Monnier.

tare venne concessa dal Principe senza che la concessione fosse strappata da commozione di popolo e mantenuta poi colla fede e restituendone che è propria di casa Savoia, puossi dire che gli ordini costituzionali cominciano da per tutto pressochè ad un modo: costituenti, suffragio universale, e diritto assoluto in materia di Bilancio (1). Coloro che si proposero di restituire e assicurare ai popoli gli imprescrittibili diritti della libertà, cercarono la via più corta e più sicura per riuscirvi. « La via più breve, osserva il citato autore (2), era di far dipendere immediatamente la nomina dei Ministri e l'andamento dell'Amministrazione pubblica dalla maggioranza di un'assemblea elettiva. Il mezzo più semplice era un'istituzione, mercè la quale l'assemblea popolare avesse da approvare o rigettare di anno in anno tutte le entrate e tutte le spese dello Stato. L'efficacia di questo mezzo era così evidente che divenuto nella convinzione di tutti una inoppugnabile teorica. »

« Ne è, continua il Borghi (3), checchè paia, una esagerazione l'affermare che agli autori della più parte degli Statuti costituenti è bastato sapere che uno Stato costituzionale e parlamentare come l'inglese, doveva avere tre poteri, ciascuno dei quali vivesse in divorzio dall'altro; poi tra questi un'Assemblea col diritto di tenere lo Stato durante l'anno, e di trabalzarlo, se bisogna, alla fine, negandogli a un tratto la facoltà di vivere, che è tutt'una con quella di riscuotere e di spendere, ed anche un Ministero che vada via, appena la metà più uno dei deputati starnuti. »

La Francia fu la prima nazione sul continente che ottenesse le forme costituzionali. Ai tempi della rivoluzione e sotto Napoleone si votarono i Bilanci ogni anno; ma, come ognun sa, in quella sua anarchia, e il governo di questo era anzi tutto dittatoriale, e al Corpo legislativo non rimaneva, si può dire, che il mandato di applaudire a chi aggiungeva sempre nuove glorie alle glorie francesi.

---

(1) Gneist - op. cit. pag. 22.
(2) id. id. » 23.
(3) Prefazione all'opuscolo dello Gneist - poi anzi citato.

L'art. 46 della carta 4 giugno 1814, ottenuta dalla ristorazione, era così concepito: « Nessuna imposta può essere stabilita o riscossa se non è consentita dalle Camere e sanzionata dal re. » Veruna legge, a quanto osserva il d'Audiffret, imponeva la presentazione del Bilancio e la sua approvazione; ma questo cominciò a richiedersi ogni anno e per tutte le parti del Bilancio, nè mai poscia si abbandonò questa consuetudine. Nessuna innovazione importante in materia di Bilancio si introdusse nella Carta del 1830, e nella costituzione 14 gennaio 1852.

Assai più esplicita è la costituzione Belga. All'art. 111 essa dice: « Le imposte a favore dello Stato sono annualmente soggette a discussione e a votazione. Le leggi che determinano le imposte hanno vigore, se non sono rinnovate, solamente per un anno. » All'art. 115 aggiunge: « Ogni anno le Camere approvano la legge sui Conti e votano il Bilancio delle spese. Tutte le entrate e le uscite dello Stato devono essere comprese nei Bilanci e nei Conti ».

Capitolo 6°.

Origine e sviluppo del diritto di Bilancio in Inghilterra.

Nelle monarchie feudali il Principe, al pari dei feudatari dipendenti da lui, aveva domini propri ed entrate proprie, di più fruiva delle regalie, cioè a dire riscuoteva per diritto proprio tasse e balzelli diversi, specialmente dai non nobili. Quando queste rendite normali non bastavano ai bisogni dello Stato, chiedeva nuove entrate, le quali venivano concedute col nome di sussidi, doni, o collette da assemblee convocate espressamente e costituite dai nobili e dai rappresentanti del clero e dei comuni, cioè a dire della borghesia. Il diritto di consentire l'imposta è adunque d'origine feudale. E vota-

vano le imposte, secondo s'è visto nel primo libro, gli Stati generali Francesi, quelli di Savoia, e le votavano anche le Cortes di Spagna e i Parlamenti siciliani in fino al 1810. Infatti, secondo narra il Colletta (1), nel 1060 i Baroni normanni scacciando i Saraceni dall'isola s'unirono in Assemblea per provvedere alla guerra; di poi a questa prima assemblea s'aggiunse quella dei rappresentanti del clero, indi una terza dei rappresentanti dei liberi possidenti, e così si ebbero i tre Bracci del parlamento, il Braccio baronale, il Braccio ecclesiastico, e il Braccio demaniale. Del Braccio baronale erano membri i nobili per diritto ereditario; dell'ecclesiastico i vescovi e gli abati di certe sedi; dei demaniali i deputati eletti da alcune città o terre. Il Parlamento si adunava da prima ogni anno, dopo l'impero di Carlo V ogni quattro. Al termine di ciascuna sessione venivano eletti quattro membri di ogni Braccio, i quali insieme componevano un collegio esecutore, nell'intervallo tra le sessioni, delle deliberazioni del Parlamento, e sostenitore delle sue ragioni. Gli Aragonesi avevano consentito al Parlamento, oltre la votazione dell'imposta che ebbe sempre, altre facoltà, cui i re venuti poi revocarono. Nel 1810 re Ferdinando, vendendo i beni delle comunità, e ritraendo a forza un gravissimo tributo non votato dal Parlamento, violò e di fatto abolì la più antica costituzione che fosse dopo l'inglese, rispettata per otto secoli da trentun re.

Portanto l'Inghilterra è il solo paese d'Europa dove l'antica costituzione feudale abbia potuto durare, modificandosi secondo le mutate condizioni dei tempi, in cui il diritto di consentire l'imposta risalga più in là dell'evo moderno e le tradizioni parlamentari non siano state interrotte mai. Quel diritto vi fu riconosciuto e validamente difeso in mezzo a continui conflitti nel secolo decimo terzo.

Nei primi tempi della conquista normanna la Corona fu provveduta di entrate stabili più che sufficienti ai bisogni della Corte dello Stato; e solamente a cagione dei debiti fatti dal re Giovanni si fece sentire la necessità di straordinari sussi-

(1) Colletta - Storia del Reame di Napoli - lib. VIII c. 2°. §26.

di. Questi venivano votati periodicamente, ma l'applicazione loro, come quella delle rendite permanenti ed ereditarie della Corona, ai vari servizi dipendeva in tutto dall'arbitrio personale del Re. Il concetto di compilare un conto di entrata e di spesa non nacque se non al finire di ciò che può chiamarsi il medio evo dell'Inghilterra. Dal 1866 in poi (1) il diritto della Corona soffrì una nuova ed importante limitazione per l'uso invalso nella Camera dei Comuni di aggiungere all'assegnamento dei fondi clausole fisse per ciò che riguarda la loro erogazione. Codesta pratica dopo la rivoluzione del 1688 divenne una massima parlamentare.

La diminuzione che s'andava verificando in crescente misura nelle rendite permanenti della Corona, e l'aumento delle spese e per gli interessi del debito pubblico, per la marina e per gli altri servizi, aveano rese necessarie sempre nuove e crescenti richieste di sussidi o entrate straordinarie. La possibilità che queste fossero negate e non si potesse così soddisfare ai bisogni dello Stato e ai diritti dei suoi creditori, aveva ingenerato una grande instabilità nell'amministrazione. E siccome codesta instabilità dipendeva dalla instabilità delle entrate, si pensò a renderle permanenti. Da prima erasi trovata la stabilità sotto forma di un diritto privato, trattando ciò che costituiva un bisogno durevole dello Stato come una rendita permanente del re, ereditaria o almeno vitalizia; ora, stante la troppo grande importanza che aveano ricevuto le entrate, non si poteva seguire codesta via senza soverchiamente esaltare la podestà personale del re. - Si cercò una via nuova, e poichè erasi già attuato lo stato secondo la legge, così si provvide alla restituzione di una rendita permanente dello stato sotto la denominazione di fondo consolidato, ordinato pressapoco nella forma di una persona giuridica non secondo il significato che le si dà nel diritto civile, ma piuttosto nel senso in cui

(1) Tolgo in gran parte queste notizie dal « Diritto Amministrativo inglese del Gneist, Vol. 2°, e dall'opuscolo dello stesso autore sul « bilancio e la legge », già cit.

si assume in diritto pubblico, cioè a dire di un ente costituito allo scopo di sottrarre certe spese alla disposizione personale del Re, e di disporne secondo le leggi. In fatti il Fondo consolidato si gravò di tutte le spese, le quali si reputavano o obbligatorie, o tali da doversi per la dignità, la sicurezza, e il credito dello Stato, sottrarre all'approvazione annuale del Parlamento.

Così all'antica e rozza forma dei sussidi seguì il più maturo sistema delle leggi tributarie, e le imposte votate da prima per alcuni bisogni speciali, e supposti temporanei, dello Stato, si trasformarono in entrate permanenti. E al presente son permanenti, cioè aggregate per legge al Fondo consolidato, e quindi sottratte all'approvazione annuale del Parlamento, quasi tutte le principali entrate storiche, cioè a dire la dogana, l'excise (tassa di consumo e fabbricazione), l'assessed (fondiaria, tassa sulle porte e finestre, sui cani, sui domestici), ecc. Esse costituiscono pressochè i cinque settimi dell'entrata totale. La parte mobile delle entrate, che è soggetta al voto annuale del Parlamento, abbraccia alcune poche imposte stabilite di nuovo, e radicalmente trasformate; e cioè l'imposta sulla rendita (income tax) e un dazio sul thè. L'income tax fu la prima volta introdotta dal Pitt; abolita nel 1802 al tempo della pace di Amiens, ricomparve nell'anno seguente; abolita di nuovo nel 1816, fu di nuovo imposta più tardi; ed ora son molti in Inghilterra che la vorrebbero tolta, riguardandola essi come una tassa odiosa (1).

Adunque il voto annuale dell'entrata da parte della Camera dei comuni si riduce all'approvazione o alla modificazione delle speciali leggi di finanza da cui sono regolate le poche tasse mobili sopradette. Codeste leggi separate in prima, furono riunite nel 1862 in una legge unica sull'Inland Revenue. La qual legge corrisponde a quelle per cui, secondo le costituzioni del continente, si fissano le entrate del Bilancio.

Le imposte annuali dovranno forse col tempo

(1) Thomson Hankey - Membro della Camera dei Comuni - Tasse e spese - Discorso - tradotto per cura di R. Poggi - Torino 1865.

anch'esse permanenti, e forse si sopprimeranno, il che è più probabile, quando le entrate del fondo consolidato basteranno a tutti i bisogni.

Per ciò che riguarda le spese si tenne una via opposta. In antico tutte le spese dipendevano dall'arbitrio della Corona, poi il Parlamento limitò con clausole speciali di assegnazione codesto arbitrio; quindi le spese furono nella maggior parte sanzionate da previi atti del Parlamento, e però sottratte ai voti annuali del Parlamento; infine la parte delle spese soggetta a simili voti andò crescendo, e ora comprende più della metà e quasi i due terzi dell'uscita totale.

Entrano a costituire le spese permanenti, cioè approvate per legge, la lista civile, gli interessi sul debito pubblico, le spese occorrenti per gli stipendi dei diplomatici, quelle per le corti di giustizia, per pensioni consentite dalla Corona, e pochealtre: sono insomma quelle spese le quali erano ab antico addottate alle rendite permanenti della Corona.

Tutte le rimanenti spese, che comprendono quelle per l'esercito, la marina, e i servizi civili, s'approvano annualmente dalle Camere.

Donde si vede che il Parlamento inglese in materia di votazione del Bilancio s'attiene costantemente a questi due principi direttivi.

1°. Le entrate, le quali in forza di legge spettano allo Stato, non possono assolutamente essere soggette di un voto di Bilancio, per cui esse da permanenti si voterebbero in annuali:

2°. Medesimamente le spese, le quali si fondano sopra leggi, non possono divenire oggetto di un voto di Bilancio.

13

Capitolo 7°.

Dei rapporti tra i Bilanci e le leggi organiche dello Stato. Se sia espediente sottrarre alcune entrate e alcune spese all'approvazione annuale del Parlamento.

Dalle cose discorse nel precedente capitolo intorno al

diritto di Bilancio in Inghilterra non devesi desumere che siano da ritenere irrevocabilmente fissate tutte le entrate e tutte le spese le quali ivi si considerano come permanenti. Le riforme di Roberto Peel, di John Russel, di Aberdeen, di Gladstone e di tant' altri provano il contrario. Solamente è da ricordare che acciò simili entrate e simili spese mutino vuolsi un atto della stessa natura di quello che le ha instituite, un atto in cui esplicitamente e legittimamente concorrano le volontà delle due Camere e della Corona, delle tre autorità insomma che unite creano le leggi. Le conseguenze di un diverso ordinamento sono gravissime. La facoltà di approvare una cosa suppone quella di disapprovarla o respingerla. Sinchè dunque si statuisce che vengan sottoposti ogni anno all'approvazione del Parlamento tutte le entrate e tutte le spese previste nel Bilancio, ancorchè alcune di esse siano state previamente determinate con legge, si riconosce in ciascuna delle due Camere il diritto di togliere ogni efficacia a instituzioni precedentemente sanzite col consenso di tutti. In ogni altro caso il voto negativo di una delle tre volontà che concorrono alla formazione delle leggi lascia le cose come stanno, cioè lascia sussistere le leggi in vigore: dove, per ciò che ha relazione col Bilancio, quel voto può avere virtù di abbattere tutto un edificio di leggi laboriosamente costrutto. E siccome pressochè tutte le leggi si collegano col Bilancio, e da esso ricevon vita, così può dirsi che, non solamente le singole leggi finanziarie, ma l'intero ordinamento legislativo dello Stato può essere posto in forse se non a dirittura abrogato dai voti negativi di una sola Camera; al posto di un governo secondo le leggi si pone un governo secondo le giornaliere deliberazioni di un'assemblea chiamato a votare le imposte » (1). Un sistema così fatto è incompatibile coll'esistenza di due Camere, e siccome nelle votazioni di finanza le Camere elettive hanno dappertutto preponderanza, così è resta per esse illusoria l'istituzione di una Camera alta o Senato per la tutela dell'ordinamento giuridico sussistente, potendosi ogni legge rendere inefficace da una deliberazione della seconda Came-

(1) Gneist. opuscolo citato. pag. 55.

ra, la quale negasse i mezzi necessari alla sua esecuzione. L'intera Amministrazione dello Stato, compresa la giustizia, si fa dipendere nella sua esistenza e nel suo indirizzo dalle mutabili e non sempre sereno deliberazioni delle maggioranze e dei partiti. Le aspettazioni e le relazioni che si fondano sul presupposto della stabilità delle leggi vengono scosse; e gli interessi che vi attengono compromessi; da questo stato di cose che dà ad ognuno la facoltà di impedire che si faccia, a niuno la potenza di fare. E mentre la precipua condizione di un buon ordinamento giuridico è la stabilità sua, si introduce per ogni dove incertezza e sfilacciamento. E questa è ben triste condizione di cose. « Dove, scrive il Bonghi (1), dove accanto a una politica che s'agita non si forma un'amministrazione che sta, il moto di quella procede a principio sbrigliato e poi s'arresta. Dove ogni cosa può essere scossa ogni giorno, tutto crolla in fine. Dove nulla resiste, infonna, nulla si fonda. »

Posto pure che un ramo del Parlamento inglese negasse l'approvazione del Bilancio, il governo avrebbe, ciò non ostante, modo di provvedere all'esazione della massima parte delle imposte e al pagamento delle spese che più importano al credito e alla dignità dello Stato; il che quanto importi alla stabilità dell'Amministrazione niuno è che non veda. Laddove in quei paesi in cui il diritto di Bilancio è confinato e comprende l'approvazione di tutte le entrate e di tutte le spese, una decisione consimile produrrebbe incalcolabili guai. Pongasi l'ipotesi, pur troppo non inverosimile, di una Camera dei rappresentanti così disaggregata che nessun partito vi abbia preponderanza, e possa sostenere un Ministero. Non v'ha allora altra via che si possa seguire da questa in fuori; scioglierla e procedere alla convocazione dei comizi. Ma frattanto giunge la fine dell'anno, e cessa nel Governo la facoltà di intendere all'Amministrazione della cosa pubblica, ed è distrutta l'efficacia legale di tutte quelle istituzioni, la validità delle quali doveva essere confermata nella legge del Bilancio. Allora dovrà il Governo rinunziare dall'esazione delle pubbliche entrate e dal pagamento delle pubbliche spese, o, ciò che è lo stesso, cessare dall'adempiere a tutti i pubblici servigi, e lasciare che l'anarchia più sbrigliata sconvolga lo Stato? Niuno che abbia onore potrebbe volere che ciò seguisse. Adunque si avrà come se

(1) Prefazione alla traduzione del « Bilancio e la legge » dello Gneist. opera citata p. XIV.

non fosse avvenuto il voto negativo, si esigeranno le entrate e pagheranno le spese come in passato. Ma codesta sarebbe una misura incostituzionale, un colpo di stato insomma. Ben è vero che a simili estremi non si venne forse mai; giacchè le Camere vedendo dietro loro l'abisso rifuggono dal gettarvisi. Così il diritto di tutto approvare o respingere lasciato in materia di Bilancio alle rappresentanze nazionali, nel fatto toglie loro potenza; poichè esse non osano, nè possono far uso di una facoltà sconfinata, laddove potrebbero valersene a vantaggio della libertà quando fosse ragionevolmente limitata (1).

In Prussia nel 1848 si adottarono, per rispetto al Bilancio, disposizioni analoghe a quelle della Costituzione belga; ma dal 1850 in poi tutte le imposte si dichiararono permanenti. Lo Gneist (2) rimprovera alla seconda Camera prussiana di non aver saputo procurarsi, in occasione dei cambiamenti d'imposta, qualche tassa variabile che di sua natura, e secondo i bisogni mutabili dello Stato, si adattasse realmente ad un'approvazione periodica.

Io reputo che l'esistenza di tasse annuali, di tasse vò dire che debbonsi ogni anno confermare con un voto di Bilancio, potria essere espediente solamente in quegli Stati, le cui condizioni finanziarie permettono che esse si possano aumentare o diminuire secondo il bisogno, ossia in quegli Stati in cui vi ha elasticità palese nel Bilancio, e le entrate normali bastano a tutte le spese, eziandio a quelle d'ammortimento dei debiti; ma parmi che in quei paesi in cui non si è potuta togliere ancora o si è tolta a mala pena la brutta piaga del disavanzo, ed è giuoco forza cercar di ottenere dalle imposte il maggior prodotto che esse possono dare, ogni tassa che non sia permanente non ha ragione d'essere. Concludendo, il diritto d'approvare o respingere mercè di un voto di Bilancio si dovrebbe, quanto alle entrate, restringere alle imposte variabili ed annuali in quegli Stati in cui sia ragionevole l'esistenza loro, e inoltre le entrate straordinarie dipendenti da movimenti di capitali che non siano e non debbano essere, per la loro poca importanza, previamente approvate da leggi.

---

(1) La Camera dei Comuni negò una sol volta la approvazione del Bilancio, e fu nel 1784.

(2) Il Bilancio e la legge - opuscolo citato - pag. 29.

Rispetto alla parte passiva, io giudico che sia espediente andare assai più in là che in Inghilterra non si faccia. Vorrei sancite da leggi speciali e però sottratte a ogni voto deliberativo di Bilancio tutte le spese fisse e normali, tutte le spese straordinarie per pubblici lavori, per armamenti straordinari, e simili. E quanto alle spese che son mutabili bensì, ma che in una data minima misura sono indispensabili alla vita dello Stato, le vorrei pure in massima approvate dalle leggi. Esse dovrebbero nondimeno discutersi quando si discute il Bilancio, ma il voto discorde delle Camere, o il dissenso della Corona, dovrebbe non già abrogarle ma lasciare che durino in quella stessa misura in cui erano state riconosciute nel Bilancio precedente.

Insomma a me pare che gli organismi di uno Stato saranno tanto più fortemente costituiti, e l'ordinamento del Bilancio tanto più corretto, quanto maggiore sarà la proporzione tra le entrate e le spese approvate da leggi speciali, e quelle che lo sono dalla sola legge che riconosce esso Bilancio.

Con ciò io non voglio dire che si debba rinunciare ad avere un Bilancio compiuto, che si debba abbandonare la consuetudine invalsa ormai in tutti gli Stati di raccogliere in un solo prospetto tutte le entrate e tutte le spese. Simile consuetudine è ragionevole: le previsioni non si possono saggiamente fare se non si bada a tutti i bisogni e a tutte le fonti di rendita. Mi preme soltanto che si ammetta questa massima: che è espediente, anzi necessario, distinguere con formole certe e senza ambiguità le partite che nel Bilancio si riconoscono soltanto da quelle che a dirittura si approvano, o in altri termini le autorizzazioni che sono in esso Bilancio riprese da quelle che vi si danno.

I voti di Bilancio espressi dall'una o dall'altra delle due Camere, e il voto stesso della Corona dovrebbe avere diversa efficacia secondo che si riferisce a entrate od a spese già approvate da leggi speciali, ad autorizzazioni riprese insomma, o ad entrate o spese annuali che si devono espressamente autorizzare. Il voto negativo di una delle tre volontà intorno a queste ultime entrate o spese dovrebbe essere sufficiente a impedire che abbiano luogo; dove rispetto alle entrate e spese approvate da leggi speciali il voto negativo, sia pur di tutte codeste volontà, dovrebbe tutt'al più provocare la immediata presentazione di nuovi schemi di leggi a modificazione di quel-

le attinenti alle voci del Bilancio non riconosciute. Quando le Camere e la Corona non s'accordassero nelle modificazioni da introdurre nelle leggi in vigore, dovrebbe durare la loro piena efficacia nonostante il voto di Bilancio negativo.

E per conchiudere, non deve si dimenticare che il Bilancio di previsione in uno Stato ha due fini: l'uno di natura puramente amministrativa, l'altro di natura eminentemente costituzionale. Nei riguardi amministrativi il Bilancio deve contenere la previsione di tutti i bisogni dello Stato durante un esercizio, e delle vie e dei mezzi per provvedervi; nei riguardi costituzionali esso è la nota delle facoltà che il potere legislativo consente al potere esecutivo perchè possa intendere alla regolare amministrazione dello Stato durante un esercizio. Ora i voti che si danno mentre si discute e approva il Bilancio si riferiscono sopratutto alle previsioni, le autorizzazioni in generale, si devono dare non colla legge che riconosce il Bilancio, ma con leggi speciali. Non ripeterò mai abbastanza questo concetto, come non sarà mai troppa la cura che si porrà nel separare e distinguere nettamente in ogni misura legislativa, rispetto alle entrate e alle spese, le previsioni dalle autorizzazioni.

Dicchè i voti di Bilancio devono principalmente riferirsi alle previsioni. Infatti le previsioni, se bene si guarda, mirano specialmente a determinare quali fra le spese necessarie ma non urgenti si debbano por tosto e quali ritardare, quali spese utili bensì ma non indispensabili sia espediente di sostenere mentre l'esercizio dura, e quali entrate straordinarie si debbano deliberare per avere i fondi richiesti da tutte le spese autorizzate. Adunque esse previsioni non si possono sagacemente fare se non si bada a tutta la compagine delle entrate e delle spese che al Parlamento può piacere di votare; una spesa non ammessa può portare per natural conseguenza il rifiuto di un'entrata, e reciprocamente; la deliberazione di una spesa o di un'entrata può indurre a negare altre meno espedienti. E perchè le previsioni siano approssimate e non vengano poi di troppo contraddette dalla realtà dei fatti, devono riferirsi a tempi brevi. Ora i voti di Bilancio attinenti alle entrate e alle spese hanno efficacia per breve tempo, per un solo

esercizio, e sono dati con unità di intento e tutti fra loro collegati: in essi pertanto possono trovarsi tutte le condizioni che devono avere, perchè siano sagge, le deliberazioni attinenti alle previsioni.

Ma non può dirsi che quei voti di Bilancio siano i più propri per deliberare le entrate e le spese. Ciascheduna delle spese necessarie, vuoi permanenti, vuoi transitorie, non deve correre la sorte delle spese utili ma non indispensabili: Le spese che riguardano i bisogni permanenti dello Stato e la cui soddisfazione è necessaria al suo vivere e al suo progredire, devono essere consentite per tempi indefiniti: ogni incertezza, ogni instabilità nelle autorizzazioni che le riguardano nuoce alla spedita e regolare amministrazione della cosa pubblica. Le spese straordinarie che riguardano opere pubbliche o bisogni transitori devono essere deliberate per tutta la somma che è richiesta dal compimento dell'opera o dalla soddisfazione di quei bisogni, e finchè l'opera è compiuta o il bisogno soddisfatto. Un'autorizzazione parziale di simili spese che non fosse poi sussegnita da altre autorizzazioni complementari potrebbe condurre a inutile spreco del pubblico denaro. Perciò mi par nevolevole di ogni encomio la riforma voluta rispetto alle spese per opere pubbliche dal Re Carlo Felice, e sancita nelle Patenti del 22 luglio 1826, imitata poi dalla Francia colla legge 22 aprile 1832(1). Lo stesso dicasi delle entrate normali che son necessarie alle spese normali dello Stato, e di quelle che debbono fornire i fondi necessari alle spese straordinarie sancite da leggi; anzi, siccome le spese straordinarie tendono, considerate ad una ad una, a scomparire bensì, ma sono costantemente sostituite da altre nuove spese; così le entrate permanenti e normali debbono in un Bilancio bene ordinato superare le spese normali ordinarie tanto che rimanga un fondo bastevole per la costante somma delle mutabili spese straordinarie.

Le autorizzazioni poi delle entrate e delle spese sopradette devono essere date separatamente per ciascheduna classe di entrate e di spese, anzi per ciascheduna entrate e per

(1) Libro 1. Capo V. pag. 140 e 141.

ciascheduna spesa; prima perchè son diversi i tempi pei quali simili autorizzazioni devono essere date, poi perchè le une non devono farsi dipendere dalle altre, e deve essere possibile la parziale riforma o abolizione di ciascheduna entrata e di ciascheduna spesa senza che le altre siano tocche o poste in forse. Se ogni spesa e ogni entrata è retta da una legge speciale, le riforme delle singole leggi potran chiedersi e tentarsi più agevolmente non mettendosi con esse a repentaglio d'un tratto tutta la finanza, anzi tutto l'andamento della cosa pubblica.

E perchè non mi si accusi di oppormi troppo, con queste teoriche, alla pratica universale in materia di Bilancio, dirò che la riforma ch'io chiedo parrà radicale ma non è. Dappertutto la giurisprudenza parlamentare ha corretta la forma troppo rigida delle costituzioni. Nei Parlamenti, tutti gli uomini di Stato, nei giornali, nelle riviste e libri tutti gli scrittori più autorevoli di Finanze non ristanno dall'asseverare che i voti di Bilancio son voti puramente amministrativi, e non politici; che essi non possono valere a modificare, o a scemare, o interrompere efficacia alle leggi, che insomma le entrate e le spese approvate da leggi speciali non possono respingersi con un voto di Bilancio. E nel fatto le leggi fiaccate o abolite con un voto di Bilancio sono state poche; tanto che ti è fatto un gran parlare, come di cosa incontrata, del voto con cui, disfacendosi in Francia il Bilancio del 1877, la Camera non ammise la spesa riguardante lo stipendio dei cappellani militari istituiti con legge 20 maggio 1874. E si badi che sogliono venire in tutti i paesi deliberate e ordinate con le leggi speciali tutte le imposte, e tutte le entrate provenienti da prestiti o da vendite di beni immobili del pubblico demanio, tutte le spese necessarie al servizio dei debiti pubblici di qualunque forma, molte fra le spese attinenti ai servigi pubblici più importanti, e tutte le spese per opere pubbliche straordinarie di qualche momento.

È lecito pertanto, sembrami, propugnare che le leggi organiche di Contabilità di Stato sanzionino queste riconosciute nella pratica necessarie, e che hanno l'approvazione o tacita o

palese in tutti i Parlamenti quando discutono in tempi normali.

Capitolo 8°.

Oggetto dei voti di Bilancio. - I Bilanci di Cassa e di Competenze.

Ha non poca importanza questa questione di vedere se il Bilancio deva contenere soltanto le somme che concernono l'entrata e l'uscita del danaro delle casse del Tesoro, e in questo caso se tali somme debbano gli increditamenti e gli addebitamenti, oppure a dirittura gli incassi e i pagamenti effettivi, ovvero se debba avere inoltre riguardo agli aumenti e alle diminuzioni degli altri valori che non siano denaro, in seguito a compere o produzioni, a vendite o consumi. Per risolvere in modo razionale così fatta questione è mestieri non dimenticare il duplice fine di un Bilancio di uno Stato. Perchè se nei riguardi amministrativi e della semplice previsione un Bilancio facendo il conticino di Montelouis potrebbe fino ad un certo punto reputarsi espediente, nei riguardi costituzionali e delle autorizzazioni è del tutto inopportuno. Montelouis (1) voleva che il Bilancio contenesse: a) autorizzazioni per ispese in denaro; b) autorizzazioni per consumi di materie; c) autorizzazioni per conversioni di valori monetari in altri valori; d) autorizzazioni per conversioni in valori monetari di altri valori; e) l'indicazione delle contribuzioni o imposte in danaro. Così il Bilancio verrebbe quasi ad essere un Rendiconto patrimoniale diviato un anno e più innanzi che abbiano a verificarsi i fatti a cui dovrà riguardare.

---

(1) Montelouis - De la Comptabilité publique en France - Op. cit. Parte III c. 3°, p. 214.

Ora, le diminuzioni e gli aumenti dei valori che non siano denaro, provenienti da vendite, o compere, o produzioni sono indirettamente presunte, e, se fa bisogno, autorizzate, quando si prevede o s'autorizza l'entrata o l'uscita di danaro. Cosicchè una convenevole classificazione delle entrate ed uscite a danaro può bastare per la previsione delle variazioni suddette. Restano i consumi. Veramente, se il Ministro della Guerra, ad esempio, ebbe in un anno nel Bilancio l'autorizzazione di acquistare, per cinque milioni di lire, grano onde trarne pane, non può dirsi che egli ha stato strettamente nei limiti del Bilancio, quando pur non avendo fatto acquisto per una somma maggiore di cinque milioni, abbia consumato per sei milioni di grano, diminuendo di un milione la quantità che si conservava nei magazzeni. Per tal modo rese necessarie autorizzazioni per maggiori acquisti negli anni avvenire, affine di reintegrare le scorte. Ma è egli possibile circondare l'uscita dai magazzeni di tutte quelle cautele che si pongono all'uscita del denaro dalla cassa dello Stato? ad esempio, è egli per il consumo delle materie possibile un controllo preventivo della Corte dei Conti? E allora, come si potrebbe ottenere la speditezza ne' servizi, che è la condizione essenziale ad una buona amministrazione?

In tutti i paesi si è in ogni tempo riconosciuto la necessità di lasciare, per riguardo al consumo dei materiali, la più ampia facoltà all'Amministrazione. Si cercò bensì di afforzare con ogni mezzo possibile il controllo amministrativo intorno all'entrata o all'uscita dei valori dai magazzeni; si sottoposero anche gli agenti che hanno in custodia codesti valori alla giurisdizione della Corte dei Conti, ma non si richiede di più.

Ma posto che il Bilancio debba restringersi ai fatti dai quali consegue direttamente un'entrata od un'uscita di danaro, dovrà esso presumere gli incassi e i pagamenti che avranno effettivamente luogo nell'anno, oppure dovrà essere un Bilancio di accertamenti, o come suol dirsi, di <u>Competenze</u>? Una simile questione si collega direttamente coll'altra degli elementi o della materia del Conto finanziario. A un Conto di cassa, non v'ha dubbio, deve corrispondere un Bilancio di cassa, la Contabilità inglese che basa il rendimento dei conti dello Stato sul <u>Conto dello Scacchiere</u>, deve avere un Bilancio, che preve-

da autorizzi le entrate che uscite proprie di tal Conto: ciò è ragionale, ma v'hanno alcuni che reputano opportuno un Bilancio di cassa epiandio quando gli elementi del Conto non si devano restringere ai soli incassi e ai soli pagamenti. Essi osservano che una Bilancio di cassa raggiunge meglio lo scopo amministrativo che il Bilancio deve avere, che è più facile a intendersi a chicchessia, che più giova al conseguimento del controllo costituzionale.

Il primo vantaggio non si può oppugnare; all'Amministrazione più che tutto importa sapere quanto denaro entrerà in cassa, e se esso basterà alle spese e fasi. Quanto al secondo, sta bene quel che ebbe a dire il Sella, il più autorevole sostenitore dei Bilanci per cassa tra noi, che fan l'ultima mano comprende quando si dice: nell'anno lo Stato esigerà tanto, e pagherà tanto; ma a me non sembra poi molto più arduo a comprendersi quest'altra espressione: durante l'anno lo Stato acquisterà il diritto a esigere la tal somma e s'impegnerà per la tal altra. Resta il terzo punto. Io non voglio negare che sia assai più facile rilevare e fermare a un dato punto il cammino che il potere esecutivo percorre sulla via dei pagamenti e delle esazioni, che non tra quelle degli accertamenti; nella prima ogni passo è contrassegnato da un fatto materiale che può facilmente ritrovarsi. Nondimeno è dubbio che il riscontro riesca sempre a efficacemente tutelare gli interessi veri e durevoli dello Stato. Imperocchè niuno può volere che si disconoscano impegni legalmente e regolarmente assunti dal potere esecutivo, e perchè nel fatto la limitazione dei pagamenti non giova; poi basterebbe ritardare i pagamenti, rimandandoli all'anno sussegnente, poichè dai Conti apparisce economia, più che non sia veramente stata, la gestione di un dato esercizio. Ben è vero che il ritardato pagamento dovrebbe figurare nei Bilanci, nei Conti dell'esercizio seguente, e per giunta in una somma maggiore, giacchè nessun creditore consente senza compenso un ritardo all'esazione del suo credito; ecco perchè sta il fatto, che eziandio quando il potere esecutivo è vincolato solamente da Bilanci per cassa, ogni suo atto viene, o tosto o tardi, a cadere sotto la sanzione del Parlamento. Di più, potrebbe aggiungersi taluno, il Potere esecutivo ha tutto l'interesse che vi cada presto; perchè, per una parte, tutto lo spinge ad affrettare le esazioni, per l'altra i pagamenti sollecitati permettono, per un dato esercizio, l'uscita di una somma più piccola. Simile ragione sarebbe pienamente valida se il rispondere innanzi al Parlamento della gestione delle finanze spettasse sempre alle medesime persone; essa ha molto pe-

so per l'Inghilterra, ove, come ognun sa, i Ministeri hanno per contratto lunga durata; ma ne ha assai poco per quei paesi in cui la vita parlamentare è fiaccamente costituita, in cui non è regolare, non che il lento avvicendarsi dei partiti alla direzione del Governo, neppure la loro costituzione, in cui insomma in nessun tempo è sicuro che il Ministero dell'oggi sia pur quello del domani.

Adunque è ragionale che le previsioni e le autorizzazioni del Bilancio riguardino per una parte gli increditamenti ossia i diritti che lo Stato acquisterà durante l'esercizio all'esazione di una determinata somma; per l'altra gli indebitamenti ossia gli impegni che si incontreranno; siano insomma previsioni e autorizzazioni di accertamenti o di competenze. Per tal modo è possibile sfuggire a ogni indeterminatezza, forzare ognuno ad assumere la responsabilità che gli spetta, esercitare, in una parola, colla maggiore efficacia, il controllo costituzionale. A un simile Bilancio si potrà agevolmente aggiungere pei riguardi amministrativi, una fa bisogno di cassa, e così sarà ottenuto anche quel solo vantaggio reale che un Bilancio di cassa presenta fu un Bilancio di competenze. Ma siccome il fa bisogno di cassa riguarda previsioni soltanto, ha fine puramente amministrativo, e non può averne altri; così non è ragionevole che sulle singole sue voci si pronunci il Parlamento. Quando il Parlamento ha consentito la facoltà di increditare o indebitare lo Stato, non può ragionevolmente negare quelle di esigere il credito, o di pagare il debito. Il Parlamento deve al più riserbarsi l'autorizzazione delle operazioni straordinarie di tesoreria che fossero necessarie per coprire un deficit di cassa, o per provvedere all'impiego di un avanzo.

Capitolo 9°

I Residui attivi e passivi nei loro rapporti col Bilancio.

Le due forme di Bilanci hanno sugli esercizi susseguenti a quello a cui si riferiscono un'influenza specialmente diversa, dal

che ne viene una maggior disparità tra l'una e l'altra.

Non tutte le entrate accertate in un anno possono esigersi durante l'esercizio che prende nome da esso, non tutti i debiti contratti per ispese stesse nell'anno possono durante l'esercizio pagarsi; le somme che al chiudersi dell'esercizio rimangono da esigere o da pagare sono residui, e siccome la liquidazione loro influisce sul servizio di cassa dell'esercizio susseguente a quella da cui provengono, così reputasi da molti che nel Bilancio di un esercizio debbano far parte i residui dell'esercizio precedente.

Questa questione merita un attento esame, perchè dalle erronee soluzioni che si diedero ad essa conseguitarono non poche complicazioni nei Bilanci.

Anzitutto un Bilancio puro di cassa non ha residui propriamente detti, o almeno questi non vi appaiono. Il Bilancio inglese, ad esempio, prevede ed autorizza le interizioni nel Conto dello Scacchiere e le traslazioni da esso Conto, che si presume doversi fare in un anno, insomma le esazioni e i pagamenti che corrispondano ad accertamenti di entrate e di spese, sia dell'anno a cui il Bilancio si riferisce, sia di anni precedenti, le minori somme riscosse o pagate sono minori entrate, o economia. Le autorizzazioni del Bilancio riguardano i fatti di un anno; quella parte di esse di cui nell'anno non si è fatto uso, alla fine perde di efficacia e rimane annullata.

I residui adunque sono propri soltanto di un Bilancio di accertamenti. Ed è noto come, affine di scemarne il montare, si sia adottato, in Francia prima, ed in altri paesi poi, la Contabilità per esercizi.

Ora ecco come si procede in Francia per rispetto ai resti. Le somme incassate sui residui attivi degli esercizi chiusi sono portate in entrata degli esercizi correnti (1). Rispetto ai pagamenti a saldo dei resti passivi, si distinguono quelli appartenenti agli esercizi chiusi (exercices clos), e quelli che si riferiscono agli esercizi prescritti (exercices périmés). I pagamenti in conto dei resti lasciati dagli esercizi chiusi si ordinano sul fondo dell'esercizio corrente senza veruna nuova autorizzazione del Parlamento; solamente debbono essere ristretti nei limiti dei

(1) Art. 113 del regolamento 31 maggio 1862.

resti riconosciuti per ciascun capitolo nella legge che approvò il Conto finanziario. Gli ordini di pagamento furono imputati a un capitolo che si apre per memoria, senza assegnazione speciale di fondi, nel Bilancio di ciascun Ministero. Infatti l'articolo 124 del decreto 31 maggio 1862, che corrisponde all'articolo 7 della legge 23 maggio 1834, la quale disciplinò ordinatamente l'appurazione dei resti, è così concepito:

« Les ministres sont tenus de renfermer les ordonnances à délivrer sur l'exercice courant, par rappel des exercices clos, dans les limites des crédits, par chapitres, annulés par les lois de règlement, pour les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice. »

« Ces ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère sans allocation spéciale des fonds. »

« Le montant des payements effectués pendant le cours de chaque année, pour des exercices clos, est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de l'exercice. »

La maggior parte dei crediti verso lo Stato si prescrivono nel termine di cinque anni; e questo periodo è fissato dall'art. 9 della legge 29 gennaio 1831 per l'intero triennio degli esercizi chiusi. Allo scadere di esso les crédits applicables aux créances restant encore à solder demeurent définitivement annulés, et l'exercice arrivé au terme de déchéance cesse de figurer dans la comptabilité des ministères (1). Può tuttavia avvenire per alcuni casi speciali che sia interrotta la prescrizione, e anche dopo i cinque anni lo Stato sia tenuto a far pagamenti sui resti degli esercizi chiusi. Simili spese ne sont ordonnancées qu'après que des crédits extraordinaires, spéciaux par articles, ont été ouverts. Ces créances sont imputées sur le budget courant à un chapitre spécial intitolé: Dépenses des exercices périmés. Si elles n'ont pas été payées à l'époque de la clôture de l'exercice sur lequel le crédit spécial a été ouvert, ce crédit est annulé;

(1) Articolo 134 dello stesso decreto riferentesi all'art. 7 della legge 10 maggio 1838, e all'articolo 9 dell'ordinanza 10 febbraio dello stesso anno.

et le rioddonnancement des mêmes créances ne doit avoir lieu qu'en vertu d'un nouveau crédit également applicables au chapitre des dépenses des exercices périmés (1).

Les crédits extraordinaires spéciaux à demander pour les créances des exercices périmés ne peuvent être ouverts que par la loi. Sont seuls exceptés de cette disposition les crédits que nécessiterait le service des arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères (2).

Rividimeno anche le autorizzazioni di cui qui è cenno non si chiedono nella legge del Bilancio, ma più tardi. I Bilanci si votano annualmente, e riguardano i diritti e gli impegni da affermarsi nell'anno, ai resti non accennano neppure. I due articoli intestati alle spese degli esercizi chiusi e di quelli prescritti, non portano somme: son capitoli d'ordine e servono a render possibile il confronto tra il Bilancio di previsione e il Conto consuntivo.

Tutto ciò è pienamente razionale. Rividimeno si reputò da taluno che simile procedimento non fosse espediente nel caso di contabilità per amate, o a rendiconti patrimoniali. Marclante nel domandare che fosse tolto il prolungamento dell'esercizio, suggeriva che il Bilancio della spesa portasse a ciascun capitolo oltre il credito aperto per l'anno corrente, uno per gli esercizi chiusi, e uno per gli esercizi perenti. In Italia questo concetto trovò autorevoli sostenitori. E andò più oltre: si giudicò che dovessero comprendersi fra i residui passivi non soltanto i debiti regolarmente liquidati, ma ancora quella parte di somme consentite dal Parlamento, la quale ancorchè non sia stata impegnata, si reputa necessaria al compimento di spese che rimangono a farsi in conto di anni decorsi. Questo confondere debiti liquidi con spese che si ha in animo di fare, a me parve non solamente dannoso alla chiarezza dei Conti, ma contrario al concetto che ne' riguardi costituzionali tutti ci formiamo del Bilancio. Il Bilancio contiene le autorizzazioni che si danno dal potere esecutivo per intendere durante un esercizio all'amministrazione dello Stato. Le facoltà date cessano collo scadere dell'esercizio. Ciò posto, se le autorizzazioni si riferiscono

(1) Art. 139 del decreto 31 maggio 1862.

(2) Art. 140 dello stesso decreto.

ad impegni, quelle relative ad impegni non contratti e non accertati durante l'esercizio s'annullano da per sè stesse alla scadere di esso. Per le nuove spese da fare, o meglio per gl'indebitamenti che si giudica conveniente di contrarre per ispese già state previste, ma non fatte nel tempo in cui erano autorizzate, e la cui convenienza sussiste tuttavia, si devono richiedere nuove autorizzazioni nella forma ordinaria, cioè a dire nel Bilancio insieme a tutte le altre. A che far figurare fra le competenze di anni decorsi spese che in quelli non si sono sostenute? Tutto ciò abbuja i Conti, e introduce in essi quella incertezza i cui danni furono altrove notati. Adunque i residui non devono comprendere che crediti o debiti riconosciuti ed accertati, se non definitivamente, almeno in via provvisoria; di essi si deve bensì tener conto nella formazione del Fabbisogno di Cassa, ma essi non devono far parte del Bilancio. Il Parlamento concede da prima l'autorizzazione di addebitare e accreditare lo Stato in somme determinate, vò dire di contrarre i debiti e accertare i crediti da cui i residui provennero; però, anzi deve riconoscere poi il montare di simili residui nella legge che approva il Conto finanziario, a che richiedere da lui una terza deliberazione e una nuova autorizzazione?

Capitolo 10°

Classificazione delle entrate e delle uscite del Bilancio.

Il Bilancio accenna alle entrate e alle spese di un esercizio; dove per entrata, è bene ripeterlo, s'intende non già una rendita vera effettiva, ma l'accertamento di un credito, ossia del diritto di esigere una somma in denaro, e per ispesa non già una spesa vera, una perdita di ricchezza effettiva, ma l'accertamento di un debito, ossia dell'obbligo di pagare una somma.

Questa osservazione e le cose precedentemente discorse, mentre persuadono, a mio credere, della opportunità di una accurata classifi-

cazione delle entrate e delle uscite del Bilancio, pongono in grado di stabilire alcuni criteri fondamentali secondo i quali esso deve farsi.

Cercherò di formulare codesti criteri.

Anzitutto conviene separare nettamente le entrate e le spese, vuoi permanenti, vuoi temporanee, già approvate da leggi, e che nel Bilancio sono semplicemente riconosciute, da quelle che non sono autorizzate se non dalla legge del Bilancio. E su questo non insisto di più; ne ho già detto a sufficienza.

In secondo luogo è a tutti palese che la limitazione delle spese sancita con leggi speciali o solamente con quella del Bilancio, non può avere per tutte le spese efficacia, non può essere fatta per tutte ad un modo. Per alcune le somme nelle quali vengono previste e limitate possono segnare confini assoluti da non potersi per nessun motivo o pretesto varcare; per altre invece simile limitazione assoluta non potrebbe farsi o non sarebbe saggio il farla. Non si possono porre limitazioni assolute alle spese obbligatorie che corrispondono a diritti acquisiti da terzi, e alle quali lo Stato potrebbe essere astretto dai tribunali, anche nonostante opposti voti del Parlamento. Son soli gli interessi sui debiti pubblici. Non sarebbe prudente poi limitare in modo assoluto certe spese dette d'ordine che sono inseparabili coll'effettuazione di entrate maggiori, ad esempio: le vincite al lotto, gli aggi di riscossione di alcune tasse, e non poche spese attinenti ai servizi pubblici delle poste, dei telegrafi, delle ferrovie o all'esercizio dei monopoli del sale, dei tabacchi, ecc. Coll'impedire che tali spese crescano secondo i sopraggiunti bisogni vogliono, lasciando di dire della possibile offesa ai diritti dei terzi, si impedirebbe l'incremento delle entrate. Se non si potesse in nessuna maniera eccedere la limitazione segnata in Bilancio rispetto alle vincite al Lotto, quando per imprevedute incremento manifestatosi in questo malaugurato balocco fosse per essere esaurita la somma concessa, il Ministro dovrebbe suo malgrado sospendere le giocate e così impedire che l'erario tragga nuovi utili. Similmente dovrebbe sospendere la riscossione delle tasse, o l'esercizio dei monopoli e dei servizi pubblici quando tutte le somme stanziate si fossero spese. È mestieri adunque concedere che, per tali spese obbligatorie o d'ordine, previe opportune cautele, si possano eccedere le limitazioni poste. Ma appunto perciò vogliono nel Bilancio di-

stinguere dalle altre per le quali le limitazioni segnano confini non superabili. Questa distinzione si può fare, o coll'ammettere nella legge che approva il Bilancio le voci delle spese obbligatorie e d'ordine, o col fissare una volta per tutte con una legge speciale le classi di spese per le quali, salve le volute cautele, si possono eccedere le somme previste. Così la legge francese 23 maggio 1834 determinava con nomenclatura speciale i servigi per i quali con decreto reale si potevano concedere crédits supplémentaires, vo' dire nuove autorizzazioni di maggiori spese.(1)

Ecco poi altro è il riscontro costituzionale che si deve esercitare rispetto alle spese variabili durante l'effettuazione loro, altro quello sulle spese normali e ferme che ricorrono sempre nella stessa misura e la cui liquidazione non può dar luogo a dubbi, dovendo tale riscontro, palesemente, essere assai più rigoroso e minuto per quelle che non per queste; così è espediente che nel Bilancio si riconosca quali spese debbansi avere per ferme o fisse.

E poichè per l'effettuazione di talune spese è d'uopo concedere aperture di credito sul Tesoro a ordinatori secondari, con cui si viene a togliere efficacia al riscontro preventivo che su di esse può esercitare la Corte dei Conti, vuolsi determinare nel Bilancio per quali voci o partite simili aperture di credito si possono concedere.

Ma più di tutto importa separare le entrate e le uscite di Bilancio che sono rendite o spese vere, o, come si dice anche, e non troppo bene, entrate e spese effettive, dalle altre che non sono se non giri o movimenti di capitali. Ognuno vede quanta differenza vi abbia tra le uscite per estinzioni di debiti, per accensioni di crediti, per acquisto di beni, o costruzioni di ferrovie, e le spese per pagamento d'interessi, di stipendi e simili. Per le prime la fortuna pubblica muta forma, ma, a ben guardare, in monte non scema; per le altre una data somma di ricchezza è tolta allo Stato. Analogamente rispetto alle entrate. Le rendite che vengono dalle imposte non possono confondersi coi fondi che l'erario trae da accensione di debiti, o estinzione di cre-

(1) M. Clergier. - Etude sur la Comptabilité publique en France. Paris - 1877. Cap. 1°. p. 22. - Questo opuscolo è un'edizione accresciuta dell'altro anonimo col titolo Essai sur la Comptabilité ecc. già cit.

diti o vendite di beni. La sola differenza tra le rendite e le spese vere può aggiungere o togliere ricchezza allo Stato. Pertanto il distinguere codeste due classi di entrate e di uscite è della maggior importanza. E non che non si deve esser larghi nell'allogare, le uscite specialmente, tra i movimenti di capitali. Fra essi possono ragionevolmente figurare soltanto le uscite le quali aggiungano al patrimonio dello Stato una somma di ricchezza alienabile pari al loro montare, oppure scemano nella stessa misura passività reali. Ora nessun dubbio finchè si tratta di estinzioni di debiti fruttiferi; il dubbio sorge quando si tratta di acquisti o costruzioni di palazzi, caserme od altre opere per uso delle varie amministrazioni, il cui valore di cambio è incerto assai, oppure di costruzioni ferroviarie. Le ferrovie nuove, secondo ogni probabilità, non daranno, nei primi anni almeno, frutti corrispondenti ai capitali che han richiesto, onde non si può dire che il valore di cambio ne raggiunga il costo. Bensì in tutti gli Stati, anche a floride finanze, si traggono da emissioni di rendita, se non tutte le somme volute dalle costruzioni ferroviarie, la maggior parte; e finchè questa generale consuetudine dura, tali uscite non possono allogarsi fra le spese effettive.

La distinzione tra le entrate e le spese ordinarie e straordinarie che trovo in pressochè tutti i Bilanci esteri corrisponde in qualche modo a quelle di cui qui ragiono, sebbene, ognun lo vede, non tutte le entrate e le spese straordinarie sieno meri movimenti di capitali. Piuttosto non è male che nei Bilanci appaiono separate tra le entrate e le spese effettive quelle normali od ordinarie, e quelle straordinarie.

Tra le spese effettive devesi nettamente distinguere quelle che riguardano acquisti di materiali o scorte, e per le quali i consumi soltanto segnano l'ultima fase, quelle insomma che si dicono spese pel materiale. E la ragione è questa, che nel Bilancio le limitazioni di tali spese si possono riferire soltanto, l'ho detto già, alla provvista, cioè a quella fase nella quale esse sono meri movimenti di capitali.

Può poi allogare nel Bilancio in voci distinte le spese dipendenti da determinate entrate, come sarebbe a dire le spese di riscossione delle imposte, e le entrate dipendenti da determinate uscite, ad esempio le rendite che danno certi pubblici servizi; e ciò perchè sia

agevole il confronto tra le entrate e le spese corrispondenti nell'intento di rilevare il prodotto netto delle imposte o il costo netto dei pubblici servizi.

Infine è mestieri distinguere le entrate e le spese reali da quelle che sono meramente figurative. A cagion d'esempio, s'è veduto già come in Italia gli immobili che fan parte del Patrimonio dello Stato e che sono assegnati ad un servizio pubblico, s'intendono dati in affitto dal Ministero delle Finanze, e l'affitto convenuto si computa così fra le entrate generali, come fra le spese pertinenti ai singoli servizi. Lo stesso dicasi delle spese per telegrammi all'interno, sostenute dalle singole Amministrazioni governative, che sono entrate per quelle dei telegrafi. Codeste entrate e codeste spese si compensano vicendevolmente; esse non possono influire sui risultamenti generali della gestione, sono insomma entrate e spese di giro, meramente figurative; onde la convenienza di distinguerle dalle altre.

Siccome poi ai servizi pubblici, e però anche all'effettuazione delle entrate e delle spese, attendono diversi dicasteri, a capo dei quali stanno Ministri, Segretari di Stato, o funzionari da loro dipendenti; così le entrate e le uscite, che riunite insieme offrono gli elementi del Bilancio generale, vogliono essere distinte in prospetti speciali secondo i dicasteri a cui sono pertinenti: il Bilancio generale insomma deve comporsi dei Bilanci speciali dei singoli dicasteri.

In questa separazione delle entrate e delle spese coi Bilanci speciali si procede in vario modo nei diversi Stati. In alcuni, come in Italia, in Francia e nel Belgio, le entrate si raccolgono in un solo prospetto di Bilancio e le spese in tanti quanti sono i Ministeri. Anche in Inghilterra si segue un sistema analogo; ma per le spese la divisione non si fa per Ministeri, mutando questi nelle loro attribuzioni secondo le speciali attitudini e vedute di coloro che vengono chiamati nel Consiglio della Corona, sibbene per dicasteri o servizi; e son nove gli Stati della spesa: uno per la guerra, uno per la marina, e sette per i servizi civili. In altri paesi, come in Prussia, non v'ha un unico stato di previsione per l'entrata, v'hanno invece tanti stati di previsione speciali quanti sono i dicasteri; e ciascuno comprende le entrate e le spese proprie di un medesimo

dicastero.

A me pare che l'uso seguito in Italia, in Francia, in Inghilterra, nel Belgio, e in alcuni Stati tedeschi, ad esempio nel Würtemberg, di separare nel Bilancio nettamente le entrate dalle spese, e raccogliere quelle in un solo Stato da più commendevole dell'altro per cui s'accommunano rendite e spese intiere: è bene poter vedere a un colpo d'occhio a quanto sommano le entrate totali dello Stato.

E poichè tra tutti i criteri secondo i quali vuolsi fare la classificazione delle entrate e delle spese, ha importanza capitale quello per cui esse di contioderano in rapporto al patrimonio dello Stato per gli effetti che su di esse produrranno, così secondo tale criterio devono, sembrami, esporsi o raggrupparsi negli Stati di previsione.

Adunque nell'unico stato di previsione per l'entrata figureranno:

1°. Le rendite vere effettive, e quindi: a) le imposte storiche permanenti approvate da legge; b) le rendite temporanee pure approvate da leggi speciali; c) le rendite annuali da autorizzarsi colla legge del Bilancio soltanto, e che possono suddividersi in ordinarie e straordinarie.

2°. Le entrate per movimento o giro di capitali, ponendo prima quelle approvate da leggi speciali, poi le altre da approvarsi soltanto dalla legge del Bilancio. Può anche tornare espediente distinguere in questa grande categoria di entrate quelle da cui si traggono i fondi deputati alla costruzione delle ferrovie.

3°. Le entrate di giro, ossia quelle a cui corrispondano uguali spese nei Ministeri o dicasteri passivi.

Parimente per rispetto all'uscita in ciascheduno stato di previsione parziale si porranno:

1°. Le spese vere effettive, e quindi: a) le spese permanenti approvate da leggi; b) le spese temporanee parimenti approvate da leggi speciali e ripartite da esse sopra un numero limitato di Bilanci; c) le spese annuali limitate solamente dalla legge del Bilancio, le quali possono distinguersi in ordinarie e straordinarie.

2°. Le uscite per giri di capitale, esponendo prima quelle approvate da leggi speciali, poi le altre che la sola legge del Bilancio deve autorizzare. Qui pure può essere espediente collocare in gruppo

separato le spese per costruzioni di ferrovie.

3°. Le Uscite di giro, che corrispondono alle entrate di giro.

Le distinzioni volute dagli altri criteri esposti si possono ottenere in diversa maniera. O si può aggiungere alle singole voci delle entrate o delle spese le denominazioni speciali che son proprie delle classi a cui appartengono; questa via si segue nel nostro Bilancio per le spese ferme, aggiungendosi le parole spese fisse ai titoli di tutte le voci che si riferiscono a tali uscite. O si possono far seguire al Bilancio elenchi speciali delle voci in cui sono allogate le uscite o le entrate di questa o di quella classe; e anche questa via si segue da noi per designare le spese obbligatorie e d'ordine, e le altre per cui si possono concedere aperture di crediti sul Tesoro a ordinatori secondari. O in fine dopo esposte una prima volta in una serie di prospetti principali le varie voci del Bilancio, esse si possono seguendo un diverso ordine innovamente enumerare in una seconda, e in una terza serie di prospetti. Questa via è seguita in Inghilterra per ciò che s'attiene alle spese dei servizi civili. In una prima serie di preventivi (Estimates) si espongono per ordine le seguenti sette classi di spese: 1°. Public works and buildings; 2°. Salaries and expenses of public departments; 3°. Law and Justice; 4°. Education, science and art; 5°. Colonial, consular and other foreign services; 6°. Superannuation and retired allowances and gratuities for charitable and other porposes; 7°. Miscellaneous special and temporary objects. In un altro stato le stesse voci conservando i numeri progressivi che hanno nei primi Estimates s'espongano secondo i dicasteri a cui sono relativi, e i dicasteri sono quindici (1): 1°. Treasury; 2°. Home office; 3°. Foreign office; 4°. Colonial office; 5°. Board of Trade; 6°. Chief Segretary, Ireland; 7°. Paymaster general; 8°. Queen's and Lord Treasurer's Remembrancer; 9°. Commissioners of her Majesty's Works, England; 10°. Board of Public Works, Ireland; 11°. Copyhold inclosure and tithes Commissioners; 12°. Emigration Commissioners; 13°. Committe of Council on Education; 14°. Committe of Council on E-

(1) Tolgo queste notizie dai Bilanci Inglesi pubblicati negli atti della Camera dei Comuni del 1877.

ducation in Scotland; 15°. Chief officers of the several departments.

Anche da noi s'è seguita questa via nel Bilancio del 1882 per mettere in evidenza le entrate e le spese dipendenti fra loro, e quindi il prodotto netto delle imposte e il costo netto dei servizi pubblici. Lascio di dire poi che in luogo di riprendere in queste successive serie di stati o prospetti tutte le singole voci, esse si possono raggruppare in poche categorie.

Capitolo 11°.

Il numero delle voci negli Stati di Previsione.

Gli Stati di Previsione sono prospetti numerici; risultano adunque dall'unione di più partite. La maggiore o minore suddivisione delle partite, in quanto s'attiene alle entrate non ha grande importanza, perchè le entrate in generale si fissano e non si limitano, e le somme in cui si prevedono, in generale, non segnano confini che non si possano varcare. La limitazione assoluta può e deve farsi forse unicamente per talune entrate che riguardano giri di capitali. Rispetto alle imposte, se il Ministero, pur adoperandosi col maggior vigore e la maggior cura, non ha potuto inreddittare lo Stato per tutte le somme previste, nessuno gliene può ragionevolmente muovere rimprovero; e se, non violando le leggi, giunge a inreddittare lo Stato per una somma maggiore, esso è meritevole d'encomio.

Il maggiore o minor numero di voti espressi dal Parlamento sulle entrate non ha adunque per effetto di dare al Potere esecutivo facoltà più o meno ampie. E se non s'ammette una parte permanente delle entrate, è da preferirsi una minuta suddivisione, giacchè in tal caso un voto negativo di una delle Camere ha per effetto di togliere efficacia a un minor numero di leggi.

Ma ciò non può ripetersi per le spese. Ogni partita votata dal Parlamento indica in prima che una data parte delle entrate dello Stato deve deputarsi ad un dato servizio, applicarsi a una data spesa, e non può stornarsi da questa destinazione; perchè nell'ademp-

pimento di quel servizio o nell'effettuazione di quella spesa il Potere esecutivo non può impegnare lo Stato al di là del limite segnato dal voto. Laonde la libertà d'azione lasciata al Ministero nell'adempimento dei vari servizi è in ragione inversa del numero dei voti che il Parlamento pronuncia sugli stati di Previsione delle spese. Onde viene che la suddivisione può essere fatta in modo giudizioso, e il numero dei voti né troppo elevato, né troppo basso; acciò siano evitati questi due inconvenienti del pari dannosi, che sia troppo ampio il campo lasciato all'arbitrio dei Ministri, o troppo ristretto quello della loro responsabilità. Per esprimere un giudizio ponderato su questo punto sarà bene studiare quanto si pratica e si pratica negli Stati che sono più adulti nella vita parlamentare.

In Francia ai tempi di Napoleone il grande la legge di Finanza metteva a disposizione del Governo ottocento o novecento milioni; e il potere esecutivo che si personificava nell'Imperatore, poteva a suo talento, e senza verun riscontro, distribuire la somma fra i vari servizi. Dal 1814 in poi il Bilancio della spesa si votò per Ministeri; ma le Camere reputavano insufficiente questa maggior larghezza a loro consentita, e dal 1818 al 1822 tentarono in più riprese d'introdurre nel Bilancio maggiori suddivisioni; e Royer-Collard sostenne con molta abilità questa giusta pretesa. « La ragion dell'imposta (1), egli disse, è la spesa; la ragion della spesa sono i servizi, laonde i servizi sono l'ultima e vera ragione dell'imposta. Il consentimento della Camera si decompone in tanti consentimenti particolari quante v'hanno spese distinte, e v'hanno tante spese distinte quanti sono i servizi differenti allegati (allégués). L'allegazione (allégation) d'un servizio importa la supposizione che quel servizio sarà fatto, codesto e non altro. Così i servizi, tali quali sono esposti, sono le ragioni, le cause, le condizioni dei voti successivi della Camera, e la reciprocità di queste due cose, il servizio e il danaro, forma un vero contratto che obbliga il Governo verso la Camera e la nazione. Le specialità non sono altro che

(1) Citato da P. Boiteau — De la fortune publique en France. op. cit. Vol. 2°. pag. 229.

gli impegni (engagements) di cui io ho ora parlato. Ciascun impegno in-genera una specialità. V'hanno tante specialità quante allegazioni (allegations) differenti ha fatto il governo per attirare l'imposta.»

L'ordinanza 1 settembre 1827 volle il voto per sezioni, e queste andarono crescendo finchè nel 1831 erano cento dieci. La legge 29 gennaio 1831 sanzionò il frazionamento per capitoli speciali per ogni singolo servizio, e i capitoli ebbero sempre in numero finchè nel 1853 erano trecento ottanta due. Il Senatus Consulto 25 dicembre 1852 che seguiva all'indomani del colpo di Stato, restringeva nuovamente la facoltà del Parlamento e statuiva il voto per Ministeri; ma un nuovo Senatus consulto del 31 dicembre 1861 provocato da una celebre memoria di Fould, membro del Consiglio privato dell'Imperatore e poi Ministro delle Finanze, dispose che il Bilancio si votasse per sezioni conformemente a una nomenclatura o classificazione fissata dallo stesso Senatus consulto. E le sezioni furono in tutto sessantasei. Ciò è sancito dall'articolo 30 della legge di finanza del 16 settembre 1871. Il Senatus consulto 8 settembre 1869 ristabilì il voto per capitoli (1), e la votazione per capitoli fu pure confermata dopo la caduta del secondo Impero dall'art. 30 della legge di finanza 16 settembre 1871. (2)

Nei Bilanci del 1874, del 1879 e del 1880 (3), i capitoli per le spese erano distribuiti fra i vari Ministeri come appare dalla tavola seguente.

---

(1) Hergier. Op. cit. cap. 1° pag. 21.

(2) G. Kaye. Le Budget d'Etat - Paris. Guillaumin 1875.

(3) Le notizie relative all'esercizio 1874 le tolgo dall'opera del Kaye ora citato; le altre dal Budget del 1880 che ho potuto esaminare.

	1874	1879	1880
Finanze - Sezione 1ª. Debiti pubblici: dotazioni a . . .	34	42	40
Giustizia	17	16	16
Affari esteri	15	15	15
Interni - Sezione 1ª	32	39	39
id. - Sezione 2ª. Algeria	15	23	21
Finanze - Sezione 2ª. Servizi generali	13	14	14
Guerra - 1ª. Sezione	20	27	27
Marina. 1ª. e 2ª. Sezione	23	22	26
Istruzione e Belle arti - 1ª. e 2ª. Sezione	31	32	34
id. e Culti - 3ª. Sezione	20	20	20
Agricoltura, Industria e Commercio	17	26	28
Lavori pubblici - 1ª. e 2ª. Sezione	32	39	61
Finanze - 3ª. Sezione - Spese di riscossione	34	30	29
id. 4ª. Sezione		5	5
	343	392	395

Ma è da notare per una parte che il Bilancio del 1880 ha cinque articoli ripetuti coll'aggiunta della voce bis, e 35 capitoli di spese straordinarie sopra entrate straordinarie (il Bilancio del 1879 ne aveva 26), e per l'altra che in ciascuna sezione di quei Bilanci vi sono due capitoli per lo stralcio dei residui, capitoli pour mémoire senza somme, l'uno per le dépenses des exercices clos, l'altro per le dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance. Tanto che può dirsi che i capitoli per le spese dell'esercizio non superano nell'enorme Bilancio Francese i quattrocento.

Per l'Inghilterra i dati relativi agli esercizi 1864-65, 1876-77, e 1878-79 per le spese che il Parlamento vota ogni anno sono i seguenti (1):

(1) Tolgo le notizie relative all'esercizio 1864-65 dalla memoria del Cerazzi sulla Contabilità inglese, annessa al progetto di legge presentato dal Sella nel 1865 già cit., e dallo Gneist op. cit.; e quelle degli altri due esercizi dagli Estimates pubblicati negli atti della Camera dei Comuni dell'anno 1877.

	1864-65	1876-77	1877-78
Guerra	27	23	23
Marina	17	17	17
Servizi Civili — Classe 1ª. - Lavori pubblici	27	23	23
id. 2ª. - Stipendi e spese dei dicasteri	38	43	43
id. 3ª. - Spese di polizia e di giustizia	47	36	37
id. 4ª. - Istruzione, scienze ed arti	18	17	18
id. 5ª. - Amministrazione delle colonie, ecc.	23	8	8
id. 6ª. - Sussidi a ospedali e Opere pie - Pensioni	19	6	7
id. 7ª. - Spese varie - Restituzioni di dazi, ecc.	10	3	2
Totale	226	180	180

Il Parlamento inglese limita anche con alcuni voti, che nell'esercizio del 1864-65 erano 9, altre spese attinenti ai monopoli pubblici, alle Poste per esempio. Cosicchè, sommando, si può vedere che i voti per la spesa nel Bilancio inglese, che è pur così poderoso, non raggiungono i duecento, e son scemati dal 1864 in poi. - Solamente 4 erano nel 1864-65 i voti dei Comuni inglesi sulla parte non permanente della Parte attiva.

Nel Bilancio del Würtemberg per l'esercizio del 1876-77 i capitoli per la spesa eran 110, quelli per l'entrata 19(1). Le divisioni principali in titoli erano anche minori nel Granducato di Baden, nel sopradetto esercizio non superano i 60(2). Il Bilancio delle spese comuni per l'impero Austro-Ungarico si suddivideva nel 1875 in 21 sezioni: quello per le spese particolari dell'Austria in 50(3).

È poi della maggiore importanza che la classificazione e la no-

(1) Haupt finanz etat des Königreichs Würtemberg für das Jahr 1. Juli 1876 bis 30 Juni 1877 nebst Anlagen - Stutgars 1877.
(2) Budget über die ordentlichen Ausgaben und Einnahmen - 1876-77 Baden-Baden.
(3) Meilinen - Les Finances de l'Autriche - Paris - Guillaumin 1875.

menclatura dei capitoli una volta fissata di considerarsi come permanente; non la si muti, vo' dire, ogni anno; perchè, ove ciò avvenisse, il Parlamento non potrebbe rendersi agevolmente ragione delle modificazioni proposte nei vari Bilanci.

Affinchè poi i membri del Parlamento possan render ragione del voto che loro si chiede sopra le somme complessive allogate in Bilancio, questo viene esplicato in una serie di prospetti particolareggiatissimi, ove molte fra le partite che costituiscono oggetto di un voto, se non tutte, vengono decomposte in un numero maggiore o minore di parti o componenti. Queste parti o componenti costituiscono gli articoli dei Bilanci italiani e francesi, i titoli dei Bilanci prussiani e del Würtemberg, i capitoli del Budget del granducato di Baden; i sotto capi (Sub-Heads) [1] del Budjet inglese. A questi prospetti s'aggiungono talora acconce tabelle statistiche, e sempre opportune note esplicative per dar ragione delle somme esposte.

Capitolo 12°.

Unità e integrità dei Bilanci. — Loro forma e pubblicazione.

L'accurata classificazione che deve farsi delle entrate e delle uscite del Bilancio non impedisce che questo possa essere uno, cioè a dire che tutte le entrate e tutte le uscite possano e debbano riguardarsi strettamente collegate insieme. L'unità del Tebro non è separabile dall'unità del Bilancio: l'una vuol l'altra. E la molteplicità delle casse, e la speciale imputazione dei fondi che vengono dalle singole entrate, non è possibile ormai per la moltitudine dei servizi e quindi delle spese addossate allo Stato, per la sua ingerenza nell'economia pubblica oltre misura cresciuta, e sempre crescente. Si è bensì tentato talora di separare in due Bilanci distinti le entrate e le spese normali ordinarie, e le entrate e le spese straordinarie, parendo che

(1) Lo Cpreist nella classica opera citata dice che i voti del Budget inglese si dividono in Items; questa voce, che suona articolo, nel Budget del 1877-78 non l'ho trovata.

a spese ordinarie occorressero entrate ordinarie, a spese straordinarie potessero deputarsi entrate straordinarie. La Francia ebbe nel 1853 questi due Bilanci distinti, ma poi ridivenne all'unico Bilancio. E fu bene, prima perchè la distinzione fra le due categorie di entrate e di spese non può sempre farsi senza incertezza, poi perchè, se le singole spese straordinarie sono per loro natura evanescenti, v'ha sempre nei Bilanci che sostengono una somma di spese straordinarie che può riguardarsi come normale sebbene i componenti mutino, e prudenza vuole che a tal somma di spese si provveda con entrate normali. L'unico Bilancio è espediente anche per questo, anzi principalmente per questo, che importa ordinare tutte le entrate e tutte le uscite con unità d'intento e di concetto, il che non sarebbe possibile di fare se tutte non si potessero egualmente raffrontare fra di loro.

Il Bilancio poi vuol essere integro in questo senso, che nessuna entrata e nessuna spesa deve essere sottratta al voto diretto del Parlamento. Non sono integri i così detti Bilanci a prodotto o costo netto, nei quali per una parte le imposte e i prodotti dei monopoli pubblici sono inscritti colle sole entrate nette che daranno, vo' dire coi totali prodotti loro scemati delle spese di riscossione e di servizio, e per l'altra certi servizi pubblici da cui vengono rendite vi appaiono colla spesa totale che cagionano, scemata di simili rendite. In tal maniera le spese di riscossione o di esercizio, e le rendite speciali dei servizi pubblici, son sottratte al voto costituzionale, il che non deve avvenire. La Francia ha un Bilancio integro dal 1829, dove in Inghilterra solamente a cominciare dal 1° aprile 1854 si inscrivono nella parte attiva tutte le entrate per la somma lorda da riscuotere, e nella parte passiva le spese di percezione e gli stipendi dell'Amministrazione delle Dogane, delle Poste, ecc.(1)

Se non che a questo principio dell'unità e dell'integrità del Bilancio si suole da per tutto fare qualche strappo. In tutti gli Stati vi hanno talune branche della cosa pubblica che hanno entrate proprie, spese proprie, e propri Bilanci, i cui deficit o i cui avanzi devono necessariamente, o tosto o tardi, riferirsi al Bilancio generale. In Italia hanno da tempo Bilancio proprio il Fondo per il Culto e la Cassa mu-

(1) Stat. 17 e 18. Vict. c. 94 § 1.

litare, l'hanno da poco certe Ferrovie dello Stato, e la Cassa pensioni, questa a cominciare dal 1° gennaio 1882; anzi per la Cassa militare s'è fin fatta la proposta al Parlamento di una tassa speciale che dovrebbe colpire coloro che vanno esenti dal servizio militare.

Siccome le previsioni e perciò stesso le autorizzazioni per l'avvenire trovano loro base nei risultamenti del passato, così è commendevole la pratica universale di porre i dati di ogni nuovo Bilancio a confronto con quelli del Bilancio dell'esercizio decorso, e di dar ragione di tutte le differenze di qualche importanza.

È ora mi par espediente di far seguire gli schemi da cui appariano le forme che si danno ai prospetti di Bilancio, specialmente nella parte passiva, presso i principali Stati esteri, acciò si veda quanta somiglianza vi abbia tra codeste forme (1).

a) Budgets francesi per la spesa.

Numéros d'ordre des chapitres	Désignation des services et des dépenses	Crédits demandés pour l'exercice 1880	Crédits accordés pour l'exercice 1879	Différences à l'exercice 1880		Observations
				en plus	en moins	

b) Estimates inglesi per i servizi civili.

N°. of vote	Page of estimate	Service	1877-78	1876-77 (for appropriation acct 1876)	Compared with grants for 1876-77		Cash Extra Receipts payable to Exchequer		Observations
					Increase	Decrease	1877-78	1876-77	
							(2)	(2)	

(1) Tolgo questi prospetti dai Bilanci originali dei diversi Stati per gli esercizi indicati.

(2) Le somme qui accennate secondo il titolo furono, a entrate dei singoli dicasteri e che devono da essi versarsi al Tesoro.

c) Etat. per la spesa in Russia.

Kap.	Rit.	Ausgabe	Betrag für 1876 M. pf.	Der vorige Etatsbetrag M. pf.	Mithin mehr für 1876 M. pf.	Mithin weniger für 1876 M. pf.	Bemerkungen

Negli Stati per l'entrata alla voce Ausgabe è sostituita la voce Einnahme. Sono in tutto simili a questi i prospetti del Würtemberg e degli altri Stati tedeschi minori.

Negli Stati parlamentari i Bilanci si sogliono presentare alle Camere stampati; la qual misura è necessaria, non foss'altro, per rendere possibile l'esame loro ai componenti di quelle. Può essere poi, e senza fine, utile al credito dello Stato, il quale non può reggere se non è sorretto da una sincera pubblicità. Ma di questa pubblicità dei negozi che sono attinenti alla Finanza, e della fatica di durò a vincere l'antico pregiudizio che per il bene e la sicurezza dello Stato il mistero dovesse coprire tutto ciò che riguardava la cosa pubblica, dirò in altro luogo.

Capitolo 13°.

Discussione e approvazione del Bilancio.

In tutti gli Stati, l'ho detto già, è costante questa massima di giurisprudenza parlamentare, che i voti dati per approvare gli stanziamenti nel Bilancio non han carattere e indole politica, ma solamente amministrativa, e che con un voto di Bilancio non si può modificare o sopprimere una legge in vigore. Cotalchè è contrario ad ogni buona regola parlamentare l'aggiungere alla legge del Bilancio clausole (gli Inglesi le chiamano tackings), che valgano in qualche modo ad alterare l'ordinamento legislativo in vigore.

Ma perchè la legge del Bilancio possa conservare tale carattere o aspetto modesto, e la discussione sua possa procedere calma e serena, e farsi senza spirito di parte, è mestieri che essa sia foggiata in modo che valga a confermare e mantenere un ordine di cose già esistente, piuttostochè a mutarlo. Onde nessuna imposta deve deliberarsi la prima volta con un voto di Bilancio, mancomale; e neppure nessuna spesa di qualche momento. Ogni spesa la quale non trovi fondamento nella ragion storica di sua esistenza deve venire ampiamente discussa prima di essere ammessa, e devesi poter deliberare senza verun pensiero o verun cura ad essa estranea, senza che il voto favorevole o sfavorevole sia sbalzato unicamente dalla considerazione di altre spese utili o superflue che le chiedono insieme con essa. Vuolsi adunque deliberare da prima con legge speciale. Da noi nessuna spesa nuova che raggiunga o superi le trenta mila lire può approvarsi la prima volta con un voto di Bilancio. Nè si creda che tutte codeste cautele, le quali han per fine di frenare il fatale accrescersi della spesa, siano soverchie: rien n'est plus difficile, ebbe a dire un Ministro francese (1), que de lutter contre le plus légitime des entraînements, celui des dépenses utiles.»

E ora parmi opportuno vedere quali procedimenti si tengono nei vari paesi quando dalle Assemblee legislative si discute e s'approva il Bilancio.

In quasi tutti gli Stati del continente europeo la legge del Bilancio si presenta alla Camera alcuni mesi innanzi che incominci l'anno a cui si riferisce. In alcune Camere esso viene esaminato da Commissioni speciali e permanenti, e votato quindi con procedimenti particolari, in altre si esamina, si discute e s'approva come qualsiasi altra legge. In quei Paesi in cui vi hanno due Camere il Bilancio è presentato in prima alla Camera bassa a più larga base di elezione.

Il Ministero può sempre proporre rettificazioni al Bilancio, con leggi supplementari o rettificative.

---

(1) Fould ministro di Napoleone III, citato dal Garnier nel suo Traité de Finances - Ediz. III pag. 441

In Francia, in Italia, nel Belgio, in Ispagna, nel Portogallo, in Baviera, nel Würtemberg e negli altri piccoli Stati costituzionali, vi hanno due Camere, e sebbene la legge del Bilancio al pari di tutte le altre leggi finanziarie, debba iniziarsi in quella delle due Camere la cui base di elezione è più larga, nondimeno l'altra Camera, la Camera Alta, ha il diritto di proporre modificazioni o emendamenti a quella come a tutte le altre leggi.

In Olanda la Camera alta degli Stati generali composta di 39 membri tutti esclusivamente fra i maggiori contribuenti di ciascuna provincia, e in Prussia la Camera dei Signori, non hanno altro diritto fuor quello di adottare o rigettare nel loro insieme, senza poter introdurvi modificazioni, le leggi dei Bilanci dell'entrata e della spesa già votate nella Camera bassa (1).

La sezione 7ª della costituzione federale degli Stati Uniti d'America vuole che tutti i bills d'imposta debbano aver inizio nella Camera dei rappresentanti, e concede al Senato il diritto di proporre e adottare emendamenti come per le altre leggi. Quanto alle spese la Costituzione stabilisce che non possono aver luogo se non in virtù d'una legge d'appropriazione, e che le spese dell'armata non possono essere votate per un periodo maggiore di due anni.

I Ministri degli Stati Uniti non possono entrare nel Congresso, e però non possono direttamente presentare e difendere i propri Bilanci. Questi sono preparati da due Comitati speciali della Camera dei rappresentanti: Un Comitato di Finanze o delle vie e dei mezzi si occupa delle entrate. Un Comitato delle appropriazioni esamina le spese, prendendo per base dei suoi calcoli le somme dell'esercizio precedente; esso chiama nel suo seno i Ministri, e dopo aver accettate le loro esplicazioni prepara per ciascun servizio pubblico una serie di proposizioni che sottomette successivamente alle deliberazioni della Camera. Simili proposizioni a misura che vengono adottate sono trasmesse al Senato, il quale le accetta o le modifica; in questo secondo caso ritornano

(1) Vedi nella Revue des deux Mondes fascic. 1° novembre 1876 un articolo di Cacheval. Clarigny col titolo Le Senat et le vote du Bud-

alla Camera dei rappresentanti, e se questa non aderisce alle modificazioni fatte dal Senato vengono nominati dei Commissari dalle due Camere, affinchè riuniti in conferenza cerchino le vie d'un accordo. Se dopo il rapporto delle rispettive commissioni ciascuna delle due Camere persiste nel voto precedentemente emesso, o non lo modifica in quel modo che è desiderato dall'altra, si nominano nuovi commissari e han luogo nuove conferenze e nuove proposte, finchè si giunge a un accordo. Le spese rittabilite nel Bilancio del 1876 dal Senato ascendono a più di 45 milioni (1).

L'Inghilterra invece segue una via tutta propria. Il Parlamento inglese è convocato ogni anno il più sovente in gennaio, al più tardi in febbraio per approvare i servizi e votare le spese. La Corona nel discorso d'apertura annunzia che farà presentare all'approvazione della Camera dei Comuni i Bilanci di previsione; e a tale annuncio i Comuni prendono in via generica una risoluzione preliminare di concedere sussidi alla Corona. Indi il Cancelliere dello Scacchiere, che è considerato come il tesoriere del Ministero, presenta i Bilanci di previsione delle spese pei servizi a votarsi ogni anno, ossia per le spese non permanenti (Estimates of the voted services); i quali proposti dai capi dei singoli servizi saranno stati prima esaminati dai Lords della Tesoreria e discussi e sanzionati in Consiglio dei Ministri. I capi dei vari dipartimenti o dicasteri, come a dire quello dell'esercito, della marina, domandano alla Camera dei Comuni che sanzioni i loro Preventivi (Estimates); e quando non v'ha nella Camera dei Comuni un rappresentante speciale del dipartimento, il dovere di farlo ricade non già sul Cancelliere dello Scacchiere, ma sul Segretario della Tesoreria; il quale è l'autorità generalmente riconosciuta per ciò che si riferisce alle Spese del Regno, eccettuate quelle per la Guerra e per la Marina (2).

Quando è molto inoltrata o finita la discussione delle spese, la Camera, raccolta in Comitato delle vie e dei mezzi (Committee of

---

(1) Vedi l'articolo della Revue des deux Mondes citato nella pagina precedente.

(2) Thomson Hankey – Casse e Spese – lavoro citato.

ways and means) tratta dei mezzi e dei modi onde sopperirvi. Questi mezzi sono di tre sorta: 1°. La parte del fondo consolidato costituito dalle entrate permanenti, la quale rimane dopo che si è provveduto a tutte le spese permanenti; 2°. La rinnovazione in una determinata misura delle imposte temporanee, e la creazione di nuove imposte; 3°. I pubblici prestiti per i bisogni straordinari; e l'emissione di Biglietti delle Scacchiere (Exchequer bills), i nostri buoni del tesoro, per i bisogni passeggeri di servizio del Tesoreria. Si hanno tre sorta di biglietti delle Scacchiere, distinti fra loro colla denominazione: deficiency bills, ways and means bills, supply exchequer bills. I primi servono a provvedere alle spese permanenti, e vengono emessi dalla Scacchiere e dati alla Banca d'Inghilterra in garanzia di somme da essa anticipate al Governo per sopperire alle deficienze che si possono verificare nel fondo consolidato, o meglio nel Conto della Scacchiere nei tempi in cui scadono i pagamenti degli interessi sul debito pubblico, o delle altre spese permanenti. Simili biglietti portano la scritta payable to the Governor and Company of the Bank of England or to their order; ciò non ostante non sono mai stati negoziati dalla Banca d'Inghilterra. Essi vengono rimborsati di giorno in giorno a misura che si verificano nuovi versamenti d'entrate, e il rimborso deve compiersi nel trimestre in cui sono emessi.

I biglietti della seconda serie (Ways and means bills) son girati ancor essi alla Banca, ma in garanzia delle somme che presta allo Stato pel pagamento delle spese non permanenti quando nel Conto della Scacchiere mancano i fondi. Anch'essi non vengono negoziati dalla Banca; devono essere rimborsati nel trimestre successivo a quello in cui furono emessi, e frattanto fruttano interesse il cui massimo per centuna per diem è fissato dal Parlamento.

Finalmente i biglietti della terza serie (Supply Exchequer Bills) corrispondono ai Buoni del Tesoro di tutti gli altri Stati, e l'emissione loro si fa e per provvedere al cambio di quelli venuti in corso di pagamento, e per procurare all'Erario nuovo denaro. Gli Exchequer bills che si trovano sul mercato inglese appartengono tutti a questa classe(1).

---

(1) Vedi la memoria del Peratzi sulla Contabilità inglese - già citata.

Ora, prima che incominci il nuovo anno il Comitato delle vie e dei mezzi, sopra domanda del Cancelliere delle Scacchiere consente un assegno generale in conto sul fondo consolidato affine di provvedere alle spese votate per un dato tempo. Solamente dopo che il voto dei Comuni fu approvato dai Lordi e sanzionato dalla Corona, e per tal modo convertito in legge, può aver luogo l'erogazione del fondo consolidato. Di cotali fatte leggi per assegni in conto di somme limitate, ve n'ha generalmente più d'una durante ogni sessione, finchè verso il suo fine esse sono completate e sanzionate da una legge di cui parlerò fra poco.

Quando il più delle spese non permanenti furono votate per consunto poco dopo l'incominciamento dell'anno finanziario, assai di rado prima, il Cancelliere delle Scacchiere sottopone in nome del Governo ai Comuni il Budget generale dell'entrata e della spesa dell'anno. In esso trovano luogo tutte le entrate presunte e tutte le spese, eziandio quelle permanenti.

Nel presentare il Budget il Cancelliere delle Scacchiere fa l'esposizione finanziaria (Financial Statement). In essa accenna ai risultamenti finanziari ottenuti nell'anno che s'è spento o sta per ispegnersi, a quelli che presume per l'anno a cui si riferisce il Budget, alla misura nella quale reputa doversi votare le imposte temporanee, e alle altre vie o mezzi necessari per sopperire ai bisogni del Tesoro.

Le proposte del Cancelliere delle Scacchiere sono esaminate e discusse dai Comuni, e quelle che essi accettano formano oggetto di uno schema di legge. Siffatta legge indica il giorno a cominciare dal quale vanno in vigore le diverse tasse temporanee votate, e inoltre la durata loro.

L'ultimo atto che sanzione e completa tutti i provvedimenti votati dal Parlamento durante la sessione per rispetto al servizio del Bilancio, è la così detta legge di appropriazione; la quale s'intitola an act to apply a sum out of the consolidated fund and surplus of ways and means to the service of the year . . . and to appropriate the supplies granted in this session of Parliament. Questa legge, che suolsi votare verso il fine della sessione, incomincia dal fissare la rimanente somma da erogarsi dal fondo delle entrate pel pagamento delle spese, in aggiunta e a complemento degli assegni già conta-

titi in conto, poi concede la facoltà di emettere conti delle Scacchiere delle varie specie entro limiti determinati; indi enumera le spese votate, e le somme del fondo delle entrate che vengono applicate ad ogni servizio, e infine contiene la clausola che rimane vietata qualsiasi distrazione delle somme dalle singole spese a cui furono appropriate, salvo qualche eccezione per la guerra e marina, di cui dirò più tardi.

I Comuni negarono ripetute volte ai Lordi il diritto di emendamento ai bills di appropriazione, e a tutte le altre leggi finanziarie: ogni qual volta tali leggi tornavano emendate dalla Camera alta, la Camera bassa le riguardava come respinte, e formulava nuove proposte che potessero da quella essere accolte. Nulladimeno i Lordi non han mai rinunciato a simile diritto di emendamento, la qual cosa, anni sono, fu in piena Camera dei Comuni riconosciuta dal Gladstone, mentr'era primo Lord della Tesoreria.

Simile procedimento pel quale si contentano quasi a spizzico le autorizzazioni del Bilancio giova a più cose. Primamente non obbliga le Camere ad occuparsi in modo interrotto per uno o più mesi di quel lavoro arido ed uggioso che è sempre la discussione di un Bilancio, distraendolo da altri parimenti importanti e forse più urgenti lavori legislativi; poi quel ritornare continuamente sui voti già espressi permette di rettificarli e di ottenere previsioni che non si discostino di troppo dai fatti che realmente avverranno, al che serve principalmente questo, che le definitive deliberazioni si prendono mentre i servizi a cui si riferiscono sono in corso di esecuzione; infine il contentire da prima soltanto autorizzazioni provvisorie a erogare il denaro dello Stato, e il rimandare l'atto definitivo di appropriazione alla fine della Sessione, vale a rendere più efficace, più compiuta l'azione del Parlamento nell'Amministrazione delle finanze.

Nulladimeno codesto procedimento non potrebbe applicarsi integralmente nelle Camere degli Stati continentali. In prima in presso che tutti codesti Stati i Bilanci sono di competenza, e non di cassa; poi l'accentramento, in tutte le forme sue, vi predomina, tanto che par quasi che non vi si abbia per buona ogni cosa che non sia strettamente una.

Ciò non vuol dire che il metodo seguito dai più sia il migliore e non debba mutarsi, e dopo tutto esso, non al pari del metodo inglese, ebbe così lunga riprova dall'esperienza.

Se il Parlamento ha da fare una sola discussione del Bilancio e se la votazione che ne segue ha da essere definitiva e valere fino a che dura l'esercizio, essa non può essere rapida, e deve necessariamente farsi innanzi che cominci l'anno, e molto innanzi per lasciar tempo alla Camera alta di esaminare, discutere e modificare, se lo crede, le deliberazioni di quella dei rappresentanti. Onde, non potendo le previsioni fondarsi su risultati recenti, devono per necessità essere incerte, e le autorizzazioni consentite o soverchie, o insufficienti, cioè a dire sempre dannose al buon governo della Finanza e di tutta la cosa pubblica.

Vuolsi adunque protrarre le deliberazioni definitive sull'intera serie delle entrate e delle uscite a esercizio incominciato, al tempo in cui possono esser noti i risultati della gestione dell'anno precedente, e compilati i Conti ad essa attinenti. Ma perchè possa farsi, senza offesa ai supremi principii dei governi parlamentari, è necessario che intervenga, innanzi che incominci l'esercizio, una prima deliberazione delle Camere, la quale dia al Potere esecutivo, in via provvisoria, la facoltà di amministrare lo Stato sino alla votazione definitiva del Bilancio.

Se non che non è indispensabile che la prima deliberazione riguardi tutte le voci del Bilancio; essa può, anzi dovrebbe, parmi, restringersi a quelle che sono entrate e uscite, che non sono autorizzate da leggi, e che devonsi, in parte almeno, esigere o sostenere innanzi la votazione definitiva del Bilancio intero.

Tali entrate e tali uscite da deliberarsi provvisoriamente nei primi Stati di previsione sono, se ben si guarda, le sole rendite e spese reali ed effettive non permanenti. Perchè, anzitutto, a me pare ridevole richiedere un voto dal Parlamento sulle entrate e sulle spese di giro puramente figurative che appaiono in alcuni Bilanci, il loro montare dipende, non da fatti reali, ma da meri apprezzamenti; ed esse, ancor che mutino poi, non possono mutare l'avanzo o il disavanzo, che le altre entrate e spese reali daranno. Poi, quanto alle entrate e alle spese che dipendono da movimenti di capitali

e sono autorizzati già da leggi, e allora è soverchia ogni nuova autorizzazione, o non lo sono, e allora riguardano misure o provvedimenti straordinari voluti dai bisogni del Tesoro, e si possono deliberare con piena cognizione di causa solamente quando si hanno tutti i dati per la formazione del Fa-bisogno di cassa, cioè a dire, dopo che son noti i resti lasciati dall'esercizio precedente, nel tempo intanto in cui può procedersi all'approvazione definitiva del Bilancio. Anzi l'assoluta necessità di una prima e provvisoria approvazione si restringe per avventura alle sole competenze di spese effettive che non sono permanenti. Infatti le rendite effettive non approvate da leggi speciali sogliono ridursi alle sole imposte non permanenti e da votarsi ogni anno; ora basterebbe, per evitare una prima provvisoria approvazione, stabilire che il giorno da cui devono decorrere non sia il primo dell'anno finanziario, ma uno che venga dopo quello in cui possa ottenersi l'approvazione o almeno la presentazione alle Camere del Bilancio definitivo. Tal pratica è in vigore in Inghilterra, dove, ad esempio, l'anno d'esazione dell'income tax comincia dal sei anzichè dal primo aprile. Essa è anche voluta dall'ufficio speciale delle tasse non permanenti, il quale è questo, di provvedere col mutare della misura loro al costante pareggio tra le entrate e le uscite. Come potrebbe determinarsi la misura nella quale esse tasse debbon levarsi, prima che sia possibile formulare un Bilancio bastevolmente approssimato.

Le prime previsioni ristrette a una sola classe di spese, non potrebbero raccogliersi in un solo prospetto a due sezioni che possan pareggiarsi, e al quale ha appropriato il nome di Bilancio. Esse apparranno in Stati distinti, ed è bene che questi siano tanti quanti sono i Ministri tenuti a rispondere del servizio della spesa innanzi al Parlamento.

Gli Stati di Prima previsione poi vogliono presentarsi alle Camere vari mesi innanzi che l'esercizio, a cui si riferiscono, cominci, affinchè si possano esaminare e discutere con sufficiente ampiezza, e il voto che li riconosce non sia strappato da considerazioni estranee alle spese e ai servizi a cui accennano. Ove qualcuno di questi Stati sia respinto da una delle Camere, o modificato in guisa che al Ministero non piaccia di accettare, cosicchè cede luogo

ad altri Ministri, deve a questi restare la possibilità di presentare, innanzi che l'esercizio cominci, nuovi Stati. È poi espediente che ogni Stato s'approvi con legge distinta, affinchè non appena uno di essi venga votato dalla Camera bassa, possa essere discusso, approvato, e, se è del caso, modificato dall'altra.

Tutto ciò non può ripetersi per le previsioni definitive. Esse debbono estendersi a tutte le entrate e a tutte le spese; vogliono adunque raccogliersi o almeno compendiarsi in un unico Bilancio. E poi, anzi deve essere una sola la legge che lo approva. Tra le previsioni sono tutte collegate fra loro; in generale non si può modificare una voce senza mutarne altre. E poi avendo il Ministero negli Stati di prima previsione e nelle leggi speciali facoltà di amministrare la cosa pubblica per un tempo indefinito, fino a un certo punto almeno, un lieve ritardo nell'approvazione dei Bilanci definitivi non può recare grandi guai.

Ciò posto il Bilancio definitivo ha da contenere in modo distinto: a) le entrate e le spese effettive permanenti, e quelle altre già approvate da leggi che nel Bilancio si riconoscono soltanto: e queste voci saran poste a confronto colle somme dell'anno precedente; b) le entrate annuali da confermarsi con legge speciale e le entrate straordinarie del Tesoro: anche queste partite troveranno loro conferma nelle somme corrispondenti dell'anno prima decorso; c) le spese già provvisoriamente ammesse negli Stati di prima previsione, e i mutamenti che si propongano, posti in evidenza somma per somma; d) le entrate e le spese di giro per pura memoria.

Quali allegati al Bilancio definitivo vogliono sottoporsi all'esame del Parlamento: a) lo Stato dei resti attivi e passivi lasciati dagli esercizi chiusi; b) Il Fabbisogno di cassa dell'esercizio corrente.

Rispetto alla situazione dei resti io giudico che in un buon ordinamento della Contabilità di Stato sia possibile ottenere il Conto consuntivo due, o al più, tre mesi dopo la fine dell'esercizio e quindi prima che si debba presentare il Bilancio definitivo dell'esercizio in corso. L'approvazione di quello dovrebbe precedere l'approvazione di questo, e però i Resti da esigere o da pagare, i quali necessariamente devono apparire nel Conto consuntivo, restano di per sè stessi fissati colla legge che sanziona simile Conto, e nel Bilancio devono solamente riconoscersi. Va da sè

che quando una così sollecita presentazione e approvazione del Conto non si potesse conseguire, i Resti dovrebbero approvarsi nella legge del Bilancio, non foss'altro per rilevare le economie ottenute, e impedire che esse vengano appropriate alle spese dell'anno in corso in aumento delle limitazioni fatte.

Il Fa-bisogno di Cassa si desume dalla considerazione delle somme che probabilmente si esigeranno o dovranno pagarsi nell'anno, sia per i resti dell'esercizio precedente, cioè per i crediti e debiti già liquidati, sia per le competenze d'entrata o di uscita dell'anno, sia per le operazioni di Tesoreria normali e straordinarie. Il Fa bisogno di Cassa tende appunto a dar ragione di queste operazioni straordinarie di Tesoreria, le quali, s'intende, devono autorizzarsi o con leggi speciali o con quella del Bilancio. Così, per accennare ad un solo esempio, nella legge del Bilancio si suole limitare la somma dei Buoni del tesoro che l'Amministrazione delle Finanze può emettere e mantenere in circolazione. Ora, coll'autorizzare queste operazioni straordinarie di Tesoreria, si riconosce la regolarità del Fa bisogno di Cassa, la opportuna ed equa valutazione delle sue voci, e però indirettamente lo si approva. Ogni Conto diretto esplicito del Parlamento che fissi e limiti le previsioni di Cassa torna vano, o, peggio, pregiudizievole: non potendosi, giova ripeterlo, limitare senza guai al Potere esecutivo la facoltà di esigere la facoltà di esigere o pagare somme, per le quali, in seguito a regolari autorizzazioni avute, incredito o indebito lo Stato.

Noi attualmente abbiamo gli Stati di Prima previsione e il Bilancio definitivo. Per vero dire, e quelli e questo non son foggiati nel modo che a me sembra migliore, nulladimeno, m'è caro il poterlo affermare, in questo punto la nostra legislazione del Bilancio è, fra quelle degli Stati continentali, quella che più s'avvicina all'Inglese e la migliore fra tutte.

Capitolo 14°.

Le maggiori spese e le nuove spese. — Gli Storni.

Il supremo principio costituzionale perciò che s'attiene alla legislazione del Bilancio è questo, che non si rifuggano tasse dal Parla-

mento non consentite, e non si spenda per i singoli servizi più di quanto al Parlamento, nei singoli voti, è piaciuto di determinare. La qual cosa non vuol dire che mentre dura l'esercizio non vi possano essere altre entrate o spese da quelle comprese o riconosciute nel Bilancio in fuori, vuol dire solamente che ogni aggiunta alle fissazioni o limitazioni fatte per le entrate e per le uscite colla legge del Bilancio o con leggi particolari, deve essere sancita da nuove leggi rese nello stesso modo di quelle. Quanto tale principio sia osservato in Inghilterra lo prova il fatto dei funerali del Duca di Wellington: essendosi decretato di farsi a pubbliche spese, e mancando i fondi in Bilancio, si dovettero convocare espressamente le Camere acciò autorizzassero la spesa.

Adunque le nuove entrate devono essere consentite da leggi; e leggi speciali devono autorizzare le nuove spese e le maggiori spese. Dove per spese nuove s'intendono spese non prima previste, e deliberate in nessuna misura, e per maggiori spese nuove somme da erogare per spese previste bensì, ma limitate in tal somma che i bisogni sopraggiunti chiarirono insufficienti: La deliberazione delle nuove spese corrisponde alla concessione dei crediti straordinari (crédits extraordinaires); l'autorizzazione delle spese maggiori a quella dei crediti complementari (crédits complémentaires), di cui parla l'Ordinanza francese del 1827; ora in luogo di crediti complementari si usa più generalmente l'espressione crédits supplémentaires (1).

Queste nuove o maggiori spese, o, se vuolsi, questi crediti supplementari, sono la maggior piaga delle Finanze, perchè sconvolgono l'economia del Bilancio, togliendone il Pareggio, o assorbendo l'avanzo che si fosse preveduto. Badando a tali spese che non si potrebbero evitare mai, Leon Say, ministro francese, ha detto in un suo notevole discorso che « un Budget réglé exactement est un Budget malheureusement réglé (2). »

S'è creduto di riparare a simile guaio col tenere nelle varie

---

(1) Clagier - op. cit. c.1°. pag.21 - Leroy Beaulieu - Traité de la Science de Finance - Vol.2°. lib.1°. cap.2°. pag.38 e 39.

(2) Discorso dell'8 dicembre 1876 riprodotto in gran parte nel Journal de l'Économiste del dicembre 1876 - pag.438.

legislazioni del Bilancio questa norma, che nell'atto di chiedere l'autorizzazione di una maggiore spesa o di una spesa nuova si debba anche indicare con quali fondi s'intende farvi fronte; ma nella pratica, osserva Leroy-Beaulieu, « on se soustrait à cette obligation par la déclaration banale, presque prud'hommesque, qu'il sera pourvu à ces crédits sur les fonds généraux du Budget (1). »

Il prorogare ad anno incominciato, anzi inoltrato, le deliberazioni definitive circa la fissazione delle entrate e la limitazione delle spese, ha anche il vantaggio di restringere le nuove o maggiori spese, o, se vuolsi, i crediti straordinari e supplementari. La ragione è facile a vedersi. Le deliberazioni definitive correggono le prime previsioni e conformano le limitazioni ai bisogni così come da vicino si possono valutare. In Inghilterra prima di votare l'*Appropriation act* che è la vera legge del Bilancio, i Comuni raccolti in Comitato di sussidi approvano uno o più Stati di previsione supplementari (*Supplementary Estimates*), e concedono mercè di essi autorizzazioni supplementari di spese (*Supplementary grands*). Negli atti dei Comuni del 1877 ho potuto vedere diversi di questi *Supplementary Estimates* presentati dall'aprile al luglio. Inoltre le deliberazioni definitive date mentre l'anno è già innanzi nel suo corso, dovendo riguardare l'intera materia del Bilancio, possono, col fissare nuove entrate, colmare i vuoti che le spese chieste dopo le prime limitazioni fatte lascerebbero. E questo è vantaggio di non poco momento.

Se non che mentre le Camere son chiuse può presentarsi la necessità di qualche spesa non preveduta che non ammetta dilazione. Non sarebbe per avventura prudente l'impedire in modo assoluto che tali spese impreviste possano aver luogo. In nessuna parte forse tali spese sono impedite in modo assoluto. In Inghilterra v'ha nel Bilancio un fondo per le spese impreviste che s'aggira intorno alle 125000 lire sterline. In altri paesi, in Francia ad esempio, è sostenuto che a Camere chiuse essi si possano deliberare per via di decreti del capo del Potere esecutivo, e tutt'al più si limitano le classi di spese, cioè a dire le voci del Bilancio rispetto alle quali

(1) Opera citata - Vol. 2° lib. 1° pag. 46.

si possono concedere crediti supplementari in così fatta maniera.

Se non che se non si pone un limite nel totale di queste spese, che il Governo da solo può deliberare, si corre pericolo che esse crescano oltre misura. I bisogni pressanti sogliono apparire ai Ministri principalmente a Parlamento chiuso: è tanto più facile e meno seccante promulgare un decreto che affrontare la discussione delle Camere per ottenere una legge! E tal limite nel più degli Stati non è posto. Si vuole tutt'al più richiedere che i sopradetti decreti si presentino poi alle Camere non appena s'adunieranno per essere convertiti in leggi. Ma tale ingiunzione non ha molta efficacia: quando la spesa è seguita, non si può ottenere che non lo sia. Si può dare un voto di biasimo ai Ministri, ecco tutto. La soddisfazione per verità è poca. Cosicchè io reputo erratissima questa massima espressa da Thiers mentre era ministro, che nei negozi attinenti al Budget volevasi dalla Camera: « un grand contrôle après, mais un peu de confiance avant. » Il controllo parlamentare se vuol essere efficace deve essere sopra tutto antecedente.

Una questione che si collega strettamente con quella delle maggiori spese è la questione degli Storni, i virements dei francesi. Lo storno nei riguardi del Bilancio, e più propriamente del Bilancio della spesa, giacchè per la spesa soltanto può aver importanza nel controllo parlamentare, lo Storno, dico, è il giro di una somma da una voce troppo largamente dotata, a un'altra che lo fu insufficientemente. Lo storno adunque da una voce all'altra ha per effetto di restringere la limitazione di una classe di spese più che al Parlamento sia piaciuto di fare, e di concedere per un altra classe di spese facoltà maggiori di quelle che il Parlamento s'è indotto a dare. Tanto che, ognuno lo vede, la facoltà di storno da voce a voce fatta senza limite, commessa al Potere esecutivo, tornerebbe vana ogni speciale appropriazione di fondi ai singoli servizi che il Parlamento avesse voluto fare. Perciò il Senatus consulto 31 dicembre 1861 che volle il voto del Bilancio da parte del Corpo legislativo francese per Sezioni anzichè per Ministeri, ma permise che, senza previe autorizzazioni del Parlamento, gli storni dall'uno all'altro capitolo non già di ogni singola sezione

ma di uno stesso Ministero, nel fatto non portò veruna valida riforma al Senatus Consulto 25 dicembre 1852 che stabiliva il voto per Ministeri; e nella pratica fu vana del pari la nuova riforma sancita dal Senato consulto 8 settembre 1869 che ristabiliva il voto per capitoli così come dava ai tempi di Luigi Filippo, lasciando per altro che l'Imperatore con Decreti resi nel Consiglio di Stato autorizzasse da capitolo a capitolo nel Bilancio di ciascheduno Ministero. La riforma che ristabiliva in Francia il voto per capitoli fu corretta in modo efficace dalla legge 16 settembre 1871 che abolì ogni storno da capitolo a capitolo; i quali storni del resto eran vietati anche dalla legge del 1830 che sanciva la prima volta la votazione per capitoli (1).

Adunque se non si vuol rendere illusoria la speciale imputazione di fondi a ogni servizio, e quindi la limitazione delle singole classi di spese fatta dal Parlamento, ogni storno da voto a voto deve essere vietato. Nulladimeno in taluni Stati e per certe classi di spese che non si possono prevedere con sicurezza e quindi limitare nella misura più giusta, l'applicazione assoluta del sopradetto principio non è per avventura espediente. Così in Inghilterra esso si reputò inapplicabile al Bilancio della guerra e della marina non potendosi prevedere e determinare anzitempo con precisione i singoli bisogni di forze militari e marinaresche distribuite in tutte le parti del mondo, e però dal 1846 in poi si sono ammessi per i due sopradetti Bilanci gli storni da voto a voto, limitando solamente per ciascuno la spesa totale (2).

È palese poi che se, o prima delle deliberazioni del Parlamento, o dopo, ogni somma limitata con un voto suo viene dai Ministeri suddivisa in minori partite, in articoli ad esempio, deve essere riserbata ai ministri di mutare, previe alcune cautele, la suddivisione fatta mercè storni, purchè, s'intende, non

---

(1) Le notizie sulle evoluzioni della legislazione del Bilancio in Francia, rispetto agli Storni e alle maggiori spese possono leggersi nelle opere già citate del Clergier - capo 1°. pag. 20 e 21 e del Leroy-Beaulieu - Vol. 2°. lib. 1°. cap. 2°.

(2) Veggasi lo Gneist - Il Bilancio e la legge - op. cit.

sia in nulla alterata la limitazione fatta dalle Camere.

Rispetto a tale questione degli Storni Léon Say, il saggio Ministro delle finanze della terza repubblica francese, fece, in uno dei suoi onesti discorsi alla Camera dei Deputati, queste sottili ma giuste osservazioni: « le système des virements .... avait beaucoup d'inconvénients politiques; il ne mettait pas suffisamment le maniment des fonds publics à la disposition des Chambres; mais au point de vue des crédits supplémentaires, il avait un avantage. Lorsqu'un chapitre comportait un excédant, on utilisait cet excédant au profit d'un chapitre qui n'était pas assez doté et on ne demandait pas de crédit supplémentaire. Aujourd'hui les administrations sont encouragées à aller jusqu'au bout du crédit et à ne point le laisser tomber en annulation, puisque ces administrations ne profitent pas sur un autre chapitre des annulations qui peuvent se produire. Il y a donc dans ce procédé nouveau, beaucoup plus parlamentaire, et qui au point de vue politique est le seul qui doive exister, il y a quelque chose qui n'est pas un encouragement à diminuer les crédits supplémentaires (1). » Già molt'anni prima, nel rapporto sul Senatus Consulto del 1861 che sostituiva al voto parlamentare per capitoli il voto per sezione, il Signor Dupin avea espresso questo, che era allora opinione generale, sebbene erronea, in Francia, che « les crédits supplémentaires tant critiqués sous la monarchie de Juillet n'étaient pourtant que le correctif indispensable de la spécialité (des chapitres) poussée à l'excès (2). »

Ora le affermazioni sopradette, quelle di Léon Say specialmente, hanno un fondo di verità. I diversi dicasteri centrali riguardano come somme perdute quelle le quali, avendo autorità di spendere, non ispendono. L'efficacia e i benefici dell'azione loro sono, o almeno dovrebbero essere in ragione delle spese che possono fare; onde per essi sono molti e potenti gli stimoli a spendere, pochi i freni. È indubitato che se potessero volgere

---

(1) Discorso dell'8 dicembre 1876, riprodotto in molti punti dal Journal des Économistes del dicembre di detto anno – pag. 34. Ricordisi che « virements de chapitre à chapitre » erano stati vietati dalla legge 16 settembre 1871.

(2) Tolgo la citazione dal Leroy-Beaulieu – Opera citata Vol. 2°. lib. 2°. cap. 2°. pag. 44.

le economie fatte su talune spese ad altre, quelle economie sarebbero maggiori, e minori di qualche poco le domande di nuove spese. Il divieto assoluto degli storni riesce adunque in qualche maniera gravoso al pubblico erario. Si dovrà togliere per ciò o limitare? Non parmi. Ogni limitazione d'arbitrio nei governanti costa ai governati: i governi parlamentari son più spenderecci delle monarchie assolute; l'esperienza di tutti i tempi lo prova; e le spese crescono a misura che l'esercizio della libertà si svolge, ma per questo si rimpiangono forse le istituzioni parlamentari e l'uso della libertà?

Ma tornando alla questione delle spese nuove o maggiori, ossia dei crediti supplementari, dico che è vano il tentare d'impedirle. Bisognerebbe poter impedire che sorgessero bisogni nuovi e inopinati: bisognerebbe che si potesse tutto prevedere ed esattamente prevedere, bisognerebbe insomma che la mente degli amministratori potesse leggere senza errori e senza lacune nel futuro: ora tutto ciò è fuor del possibile. Bisogna pertanto accontentarsi di limitarle il più che si può codeste spese, di frenare ingiusta misura rispetto ad esse l'arbitrio dei governanti, e di fare in fine, e questo è ciò che più monta, di fare, dico, che esse non scuotano l'economia del Bilancio.

Ora tutto ciò non si raggiunge appieno con nessuna delle misure che la varia legislazione del Bilancio sancì nei vari tempi in Francia. Non coll'ordinanza del 1827 che voleva le nuove spese deliberate da ordinanze reali da presentarsi al parlamento nella più vicina sessione, e le spese maggiori dimostrate nei Conti consuntivi, perchè il controllo parlamentare giungeva solo susseguente, e però presso che del tutto vano. Non la riforma sancita dalla legge del 1833 per cui i crediti straordinari e supplementari dovevano a Parlamento chiuso essere deliberati dal Consiglio dei Ministri, e autorizzati da ordinanze reali da convertirsi in leggi nella più prossima sessione della Camera perchè nessun limite era posto al montare di codesti crediti, e il Parlamento avea soltanto il potere di biasimarli, non d'impedirli. Non in fine il Senatus consulto 31 dicembre 1861, il quale all'art. 3.° sanciva questa massima, che d'allora in poi nessun credito supplementare si sarebbe potuto contentire se non in virtù di una legge o di un decreto di storno, perchè non si potè o non si volle osservare. Forse, bene applicata, può

avere qualche efficacia la norma sancita dalla legge 23 maggio 1834, che la facoltà riserbata al Re dalla legge 25 marzo 1817 di aprire crediti supplementari per le spese urgenti, s'applicherebbe soltanto a quelle che fossero di natura tale da non poter essere prevedute al tempo dell'approvazione del Bilancio, a quelle spese insomma le cui classi eran designate in un elenco allogato alla legge stessa. La terza repubblica ha ripreso, anche per ciò che riguarda i crediti supplementari, la legislazione del Bilancio della monarchia di luglio. Quando siedono le Camere, i crediti supplementari devono essere contenuti con leggi; quando son prorogate possono, per alcune voci enumerate in un elenco annesso alla legge del Bilancio, concedersi con decreti resi in Consiglio di Stato e da presentarsi al Parlamento, per venir convertiti in leggi, nella prima quindicina della sua prossima riunione (1). Il Ministero deve anche indicare i fondi con cui intende di provvedere a simili spese. Ma tutte queste cautele non hanno impedito che i crediti supplementari si deliberassero in buon numero per ciascun esercizio, e che i Budgets francesi votati pressochè sempre con pareggio fra le entrate e le uscite o con avanzo, si chiudessero poi, per quelle maggiori spese, quasi costantemente in disavanzo. Gli è che tor. a fronte deliberar nuove spese in qualsiasi tempo, ma non riesce agevole procurare, a esercizio incominciato, nuove rendite. La massima: «a spese nuove entrate nuove» giustissima in sè stessa, è d'attuazione più difficile che non si possa a tutta prima credere.

La sola cautela efficace per impedire o almeno menomare gli sbilanci che le spese nuove o maggiori possan cagionare, è questa, di fissare colla legge del Bilancio entrate maggiori che non siano richieste dalle spese con essa legge limitate, e di lasciare in serbo una porzione di simili rendite per far fronte alle spese maggiori, le quali, secondo che l'esperienza di tutti i tempi e di tutti i paesi ci ammaestra, indubitatamente si verificheranno.

---

(1) Articoli 31 e 32 della legge 16 settembre 1871. Quando quella legge si votava e promulgava la Francia aveva un'unica Assemblea legislativa; la quale fu colla nuova Costituzione sostituita dalle solite due Camere.

Il principio che mentre stedono le Camere le maggiori spese o le nuove debbano essere consentite per legge, è retta norma parlamentare e devesi scrupolosamente osservare; ma non si può, parmi, utilmente preterivere che a Camera chiusa non sia concesso al Governo in nessuna maniera di deliberare talune spese volute da urgenti bisogni. Importa piuttosto rattenere entro limiti convenienti questa facoltà che non gli si può negare. Ora tale limitazione non si ottiene in modo efficace col deliberare che non vi abbiano da essere nuove spese se non vi ha nuove entrate per esse, non essendo agevole valutare in ogni tempo le entrate e le spese accertate e quelle da accertare innanzi che l'esercizio termini; affine di vedere se vi han fondi disponibili; si può ottenere soltanto, sembrami, con allogare nella parte passiva del Bilancio fondi in misura definita senza speciale impiegazione, e dai quali si potta, o per leggi o per decreti a Parlamento prorogato, levare, colle volute cautele, le somme dalle nuove spese. Tali allogazioni fra le usate di fondi per le spese non previste, oltre al fine anzidetto di limitare in modo definito le maggiori spese che possono aver luogo a Camere chiuse, raggiunge quest'altro non meno importante di portare le spese previste alla somma nella quale probabilmente si verificheranno, e designare così al Parlamento la misura nella quale devono fissarsi le entrate perchè bastino al bisogno.

Il pensiero di inscrivere nel Bilancio a codesti due fini un fondo per le spese impreviste apparve, per quanto io so, la prima volta nello schema di legge sulla Contabilità di Stato presentato dal Minghetti il 12 dicembre 1863. Di codesto fondo non si dovea poter disporre se non previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sopra Mandati del Ministro delle Finanze spediti a modo di anticipazioni e dal approvarsi poi dal Parlamento (1).

Ma codesto fondo e codesto disposizioni restrittive non riguardano le spese obbligatorie e d'ordine per le quali il Minghetti voleva mantenute le facoltà di eccedere gli stanziamenti fatti secondo i bisogni esigevano. Questo era non piccolo guaio. Simili maggiori spese, al pari delle altre, possono sconvolgere l'economia del Bilancio, e

(1) Veggasi più addietro - lib. 1°. cap. 6°. p. 149 e 150 -

per esse pure non vi han masse di rispetto in serbo. E per altra parte non è espediente porre un solo fondo per entrambe le classi di spese così distinte, nè vincolare negli stessi modi e colle stesse cautele la loro effettuazione. Onde opportunamente il Sella nel suo schema di legge presentato alla Camera dei Deputati il 19 dicembre 1865, vuole l'iscrizione in Bilancio di due fondi senza imputazione a spese già deliberate, l'uno per le maggiori spese d'ordine od obbligatorie, l'altro per le spese impreviste delle rimanenti classi(1). In tutti gli schemi di leggi formolati poi, è parola di codesti due fondi speciali, e la legge 22 aprile 1869 li ammette, e ne disciplina l'uso con disposizioni molto sagge. Le spese nuove e le maggiori spese a Camere aperte devono autorizzarsi con leggi speciali, e nelle proposte da presentarsi devono indicarsi i mezzi con cui si intende sopperire all'uscita. Se la legge che autorizza la nuova spesa non dispone altrimenti, il montare di questa devesi sottrarre dal fondo per le spese impreviste. Sui fondi per le nuove o maggiori spese non si possono direttamente spedire ordini di pagamento; si possono soltanto deliberare trascrizioni di somme da essi fondi ai capitali insufficientemente dotati, o a nuovi capitali da aggiungersi al Bilancio. E dove le trascrizioni o prelevazioni dal fondo di riserva per le spese d'ordine od obbligatorie può autorizzarsi con semplice decreto del Ministro delle Finanze, quelle del Fondo per le altre spese impreviste non si possono deliberare se non colle maggiori cautele. Vogliasi leggi speciali se le Camere siedono; se sono chiuse, decreti reali provocati da deliberazioni del Consiglio dei Ministri, e da convertirsi in leggi alla prima convocazione del Parlamento. Ogni maggior spesa oltre i limiti consentiti da quei due fondi è assolutamente impedita.

L'esperienza di dodici anni ha ormai dimostrata l'efficacia di queste prescrizioni, le migliori fra quante ho potuto esaminare nelle legislazioni dei Bilanci de' vari paesi. Quando, anni sono, il Ministro della Guerra, generale Mezzacapo, essendo le Camere prorogate, credette di dovere, pel bene della nazione, incontrare spese straordinarie in acquisto di cavalli e di oggetti d'armamento, per circa 10 milioni, non havvi altra via da seguire se non questa,

---

(1) Veggasi più addietro - Libro 1°: cap. 6°: pag. 152 -

di chiedere alla Banca Nazionale, sotto la sua personale responsabilità, un prestito la sopradetta somma. Il Parlamento, interpellato poi, concesse un bill d'indennità, in considerazione dell'urgenza della Spesa, e ordinò la restituzione della somma alla Banca. Nulladimeno s'è dovuto osservare che anche da noi i bisogni di maggiori spese sogliono rivelarsi quando le Camere tacciono, e s'è osservato ancora che i Ministri hanno esaurito pressochè sempre l'intero fondo per le spese impreviste, provvedendo con esso anche a spese non veramente urgenti, e di natura tale da potersi prevedere al tempo in cui si votò il Bilancio. Forse si potrebbe migliorare la legislazione nostra togliendo da quella francese la disposizione che non si possano autorizzare con decreti le spese non veramente urgenti; che insomma non si possano ordinare, a Camere chiuse, prelevazioni dal fondo per le spese impreviste se non per talune voci da fissarsi in un allegato della legge del Bilancio. Questa facoltà non si dovrebbe consentire, ad esempio, per aumenti di stipendi ad impiegati, per dotazioni fisse, e per altre consimili spese.

Così completata, la nostra legislazione del Bilancio sarebbe, nei riguardi delle maggiori spese, veramente commendabile.

15

LIBRO SESTO

Il Bilancio nella sua forma attuale in Italia.

Capitolo 1°.

La disposizione della legge sulla Contabilità dello Stato rispetto al Bilancio.

La legge 22 aprile 1869, nella parte specialmente che riguarda il Bilancio, non uscì dalla viva e quasi appassionata discussione che se ne fece nei due rami del Parlamento, così chiara ed esplicita come sarebbe stato desiderabile. Nondimeno, aggiunge il Digny (1), essa sanzionò certe disposizioni principali che bastano per dar modo d'interpretarla senza voler curare i precetti e le regole dell'arte della Contabilità. E anche a me pare che con un po' di buona volontà senza offendere la legge si sarebbe potuto avere da noi un Bilancio, se non ottimo, almeno buono.

Essa legge statuiva che nei primi quindici giorni di marzo il Ministro delle Finanze presentasse al Parlamento, già stampati e con abbastanti distinti progetti di legge, lo Stato di prima previsione delle entrate dell'anno seguente, e, per ciascun Ministero, lo Stato di prima previsione delle spese pei suoi rispettivi servizi; i quali Stati e schemi di leggi dovevano essere approvati a-

(1) Della Contabilità dello Stato. lettera 3ª. Antologia. Giugno 1862 p. 368.

vanti il primo gennaio (art. 23).

Se non che l'esperienza dimostrò poi che simili Stati di prima previsione non potevano mai venire in discussione innanzi novembre, quando il Parlamento si riassembra dopo la vacanza autunnale. Frattanto negli otto mesi, tra il marzo e il novembre, accadevano sempre nuovi fatti e si manifestavano nuovi dati, pei quali apparivano errate le prime previsioni fatte in tempi troppo lontani. Onde la necessità di una prima rettificazione, e però la presentazione di uno Stato di variazione agli Stati di prima previsione, del quale non parlava la legge. Queste Variazioni, le quali si dovettero compilare pressochè sempre fin qui, mutavano talvolta in modo non lieve i primi Bilanci, tanto da renderli quasi illusori, e richiedevano lavoro, e quindi spesa non piccola. Codesta duplicazione di lavoro e di spesa parve soverchia: a toglierla il Ministro delle Finanze on. Depretis ottenne dal Parlamento l'approvazione ad un progetto di legge (1) pel quale si muta l'art. 23 della legge di Contabilità in questo senso, che gli Stati di prima previsione debbano essere presentati non già avanti il 15 marzo, ma soltanto prima del 15 settembre.

La citata legge della Contabilità di Stato vuole poi che nei primi quindici giorni di marzo il Ministro delle Finanze presenti, pure già stampato, il Bilancio definitivo di previsione, colle rettifiche ed aggiunte delle spese relative ai servizi di ciascun Ministero, in relazione anche ai residui dell'esercizio dell'anno antecedente nel progetto riassuntivo di pareggio fra le entrate e le spese (art. 26), e coll'indicazione dei mezzi coi quali ottenere dimmile pareggio (art. 28).

La legge dispone ancora che insieme al Bilancio di definitiva previsione sia presentata la situazione del Tesoro condotta al termine dell'anno finanziario, scaduto alla fine dell'antecedente mese di dicembre, cioè le risultanze di cassa e dei residui attivi e passivi della gestione dell'anno stesso (art. 26).

La legge distingue le entrate e le spese in ordinarie e stra-

(1) Legge 30 dicembre 1876, n. 3390.-

ordinarie, e le spese ordinarie in fisse e variabili; e vuole che le entrate e le spese, così ordinarie come straordinarie, siano ripartite in capitoli (art. 28); vieta il trasporto da un capitolo all'altro dei fondi a ciascuno assegnati (art. 29); ordina la ripartizione definitiva in articoli delle somme stanziate per ogni capitolo, la quale deve farsi dopo che siano approvati gli Stati di prima previsione, e con Decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei Conti, ma poi consente lo storno da articolo ad articolo, purchè sia autorizzato da Decreto Ministeriale da registrarsi parimenti alla Corte dei Conti (art. 30). Prescrive che nell'ordinare le spese i Ministri non escano dai limiti dei fondi assegnati in Bilancio (art. 39); ma per provvedere alle deficienze che si manifestassero nelle assegnazioni singole statuisce l'iscrizione in due capitoli distinti di un fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, e di un fondo per le spese impreviste; dispone infine che la prelevazione delle somme dal fondo di riserva, e la loro inscrizione ai vari capitoli delle spese obbligatorie e d'ordine, il cui elenco deve unirsi alla legge annuale del Bilancio, sia fatta per decreti del Ministro delle Finanze registrati alla Corte dei Conti, e che la prelevazione di somme dal fondo per le spese impreviste e la loro inscrizione ai vari capitoli del Bilancio o ad un capitolo nuovo debbe, nell'intervallo delle Sessioni, seguire per decreti reali promossi dal Ministro delle Finanze dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri, decreti che hanno da essere presentati al Parlamento alla prima sua convocazione per venir convertiti in Legge (art. 32). Se poi la spesa imprevista occorre quando tiene il Parlamento, essa deve approvarsi per legge; e ove questa non disponga diversamente, la somma autorizzata deve togliersi da quella scritta in Bilancio per le spese impreviste (articolo 32).

Per ultimo la legge sancisce che le maggiori spese a cui non possa provvedersi col fondo per le spese impreviste, e le nuove spese che occorrono dopo l'approvazione del Bilancio definitivo, non possono essere autorizzate altrimenti che per legge speciale, e che nelle proposte da presentarsi al Parlamento debbano indicarsi i mezzi con cui provvedere alle nuove spese richieste (art. 33 e 34).

Gli Stati di prima previsione e il Bilancio definitivo sono

predisposti dalla Ragioneria generale sulle proposte e cogli elementi trasmessi dai singoli Ministeri a quello delle Finanze (art. 19 della legge), e sogliono essere preceduti da relazioni tendenti a chiarire le principali partite in essi esposte.

L'articolo 151 del Regolamento indica i criteri secondo cui deve provvedersi alla distribuzione delle spese in capitoli. Tale distribuzione, dice il citato articolo, è determinata dalla diversità della materia e dei servizi pubblici; così occorre che si stabiliscano capitoli distinti:

a) secondo che varia la materia amministrativa;

b) secondo che siano vari i servizi attinenti alla stessa materia ed allo stesso scopo amministrativo;

c) per le spese del personale;

d) per le spese del materiale;

e) per le casuali.

Le molte norme riguardanti la forma del Bilancio contenute nel Regolamento, furono poscia solamente in parte seguite.

Capitolo 2°.

Gli Stati di previsione e il Bilancio nella forma che ebbero la prima volta che si applicò la legge 22 aprile 1869.

La bizzarria del caso volle che il primo Ministro, cui toccò applicare la legge 22 aprile 1869, fosse colui che nella Camera più vigorosamente l'aveva in talune parti combattuta. Ora è chiaro che, quando non si è persuasi della bontà di una cosa, la quale si deve fare, è assai difficile che la si faccia bene. Così il Sella nell'applicare la legge, per ciò che riguarda i Bilanci, badò al concetto ideale che egli del Bilancio di uno Stato si era formato, piuttostochè alla lettera e allo spirito di quella, e trovò modo di iniziare fra noi un sistema di Bilanci per cassa.

I primi Stati di prima previsione che si presentarono secondo

la nuova legge furono quelli del 1871, e la presentazione loro alla Camera avvenne il 20 maggio 1870. Tolto questo ritardo, non può dirsi che in quegli Stati le disposizioni della nuova legge non siano state speditamente seguite; in essi eran previsti solo gli accertamenti di entrate e di spese proprie dell'esercizio a cui si riferivano.

La qual cosa non deve ripetersi del Bilancio definitivo dello stesso anno presentato dal Sella nella tornata del 24 giugno 1871. Nella relazione che lo precede si volle trovare una contraddizione tra l'articolo 24 della legge che dichiara essere materia del conto finanziario le riscossioni e i pagamenti i quali hanno effettivamente luogo mentre l'anno dura, e gli articoli 25 e 26 i quali nel definire gli Stati di previsione e il Bilancio, accennano a entrate e spese relative a ciascun Ministero; quasi che da ciò dovesse conchiudersi che la materia del Conto debba essere diversa da quella del Bilancio. Si fece poi osservare che « col sistema precedentemente in vigore di stanziare nei Bilanci gli impegni attivi o passivi che ciascuna amministrazione presupponeva contrarre, senza tener calcolo se tutte le entrate previste venissero riscosse e tutte le spese pagate effettivamente entro l'anno, si andava incontro al grave inconveniente che alla chiusura di ogni esercizio appariva una enorme differenza tra le somme del Bilancio e le risultanze del Conto amministrativo. » Dal qual inconveniente nasceva l'altro « del cumulo sempre crescente di considerevoli residui che tutti si rappresentavano sebbene non tutti realizzabili, o non realizzabili che fra alcuni anni ». « Egli è certo, si aggiunge nella stessa relazione, che quando le previsioni dei Bilanci vengono commisurate sulle esazioni e sui pagamenti che si presume doversi fare entro l'anno, si avvicinano di più alle risultanze dei conti consuntivi, e le accennate differenze ed il cumulo dei residui che ingombrano la contabilità ed offuscano bene spesso il concetto della situazione finanziaria vengono, se non a scomparire del tutto, almeno a diminuire notevolmente. » Ma si osservava poi, che, se si avesse voluto applicare l'art. 39 della legge, il quale sancisce che i Ministri debbano ordinare le spese nei limiti dei fondi assegnati in Bilancio, a stanziamenti che presumono le somme le quali effettivamente si dovranno pagare, non si sa-

rebbe potuto evitare l'inconveniente gravissimo di porre i Ministri nella condizione di non poter provvedere alle esigenze più indispensabili di alcuni servizi », pei quali è necessario assumere impegni al di là delle somme che si dovranno realmente contare altri durante l'anno. Laonde si veniva a questa conclusione, che, poichè avevano da essere due gli Stati di previsione, l'uno, quello di prima previsione, fosse uno Stato d'accertamenti e d'impegni, l'altro un Bilancio di esazioni e di pagamenti. Così gli Stati di prima previsione mutandosi in Bilancio definitivo dovevano divenire un fa-bisogno di Cassa. Tutto ciò richiedeva che nel Bilancio definitivo, per ogni capitolo, si conglomerassero insieme le somme che si presumeva di esigere o pagare tanto sui residui degli anni precedenti, quanto sulle competenze dell'anno a cui si riferiva esso Bilancio; e inoltre che negli Stati di prima previsione dell'anno susseguente apparissero, insieme alle competenze proprie di detto anno, una prima parte dei residui dell'esercizio in corso, quella che nel Bilancio definitivo si era preveduto di non dover esigere o pagare.

A chiarire poi in qualche modo come risultasse costituita la somma posta ad ogni capitolo d'entrata o di spesa del Bilancio di definitiva previsione, e le variazioni proposte agli stanziamenti fatti negli Stati di prima previsione, nel progetto di Bilancio definitivo pel 1871, al prospetto principale e riassuntivo per capitoli, si fecero seguire due serie di prospetti dimostrativi.

Nei prospetti della prima serie, tendenti a dimostrare le previsioni definitive, ossia gli incassi e i pagamenti, erano quattro colonne per le somme: la prima per quelle approvate nello Stato di prima previsione; la seconda pei residui degli anni precedenti ritenuti riscuotibili o pagabili nel 1871; la terza per le variazioni proposte alla prima previsione; la quarta per le previsioni definitive.

I prospetti della seconda serie miravano ad esplicare le somme poste nella terza colonna di quelli or ora descritti. Essi pure avevano quattro colonne per le somme; le prime due per le variazioni proposte alle competenze previste negli Stati di prima previsione, e precisamente l'una per gli aumenti, l'altra per le diminuzioni; la terza per le somme che vennero imputate nel Bilancio del 1871, l'ul-

torna per il risultamento delle variazioni in più o in meno.

Non sarà difficile dimostrare la mala interpretazione data alla legge, e gli erronei apprezzamenti contenuti nella relazione del Sella, che ho fedelmente epilogata.

Io mi sono già ampiamente occupato dell'infelicissima compilazione dell'art. 24 e dello scopo vero a cui tende. Esso mira a limitare la durata dell'esercizio, e non a determinare gli elementi del Conto consuntivo. Che cosa debba essere il Conto consuntivo è indicato dall'art. 63 della legge, ove si parla non solamente di riscossione e di pagamenti, ma ancora di spese « da pagare in adempimento di ordini già spediti dai Ministri, o di impegni già assunti in relazione al Bilancio », e inoltre dello Stato patrimoniale attivo e passivo, e di altri conti speciali. « Non so, ebbe a dire l'on. Bruna (1), non so come non siasi veduto che l'introdurre al capitolo del Bilancio e dell'anno finanziario una prima definizione del Conto per poi darne un'altra affatto diversa al capitolo che tratta del rendimento dei Conti, non solo avrebbe stabilito una contraddizione fra i due articoli, ma avrebbe reso difettatissima la struttura della legge ».

Colto codesto articolo 24 non vene ha nessun altro nella legge dal quale possa, sia pure indirettamente, desumersi che il Bilancio definitivo debba essere un Bilancio di esazioni o di pagamenti; non v'ha neppure in esso nessuna disposizione che ordini la presentazione di un fabbisogno di cassa; e pur non si vuol credere che v'accenni l'art. 28 dove dice che « nel Bilancio definitivo sono indicati i mezzi per provvedere al pareggio dell'entrata colla spesa ».

E v'ha di più. La Commissione reale che compilò il progetto di regolamento per l'esecuzione della legge surriferita, avea reputato pur essa che la disposizione che prescrive i due Stati di previsione mirasse ad avere nell'uno la previsione delle Competenze, e nell'altro il Bilancio di Cassa; e avea chiaramente esposto questo concetto in un articolo, che era il 133°; ma codesto articolo non ebbe poi l'approvazione del Consiglio di Stato (2).

---

(1) Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata 1° dicembre 1873.

(2) Relazione della Ragioneria generale presentata alla Camera il 21 dicembre 1872 p. 658.

È poi grandemente erroneo il concetto espresso dalla Relazione intorno alla natura dei residui. Questi non sono già la differenza tra le somme previste in Bilancio e quelle effettivamente pagate, ma sibbene la differenza tra i diritti acquistati allo Stato e le somme incassate, e tra gli impegni contratti e le somme pagate. Cosicchè può dirsi, che, quando non si smarrisca l'idea che dobbiamo formarci dei residui, essi sono indipendenti dalle previsioni del Bilancio. Solamente un'amministrazione vigilante e spedita, che sia energica nell'esazione dei crediti, per poter essere pronta al pagamento dei debiti, può diminuirne il montare.

Certamente se dovessero intendersi come risultanze del Conto i pagamenti e le esazioni effettuatisi in un anno, si avvicinerebbero di più adatte le previsioni di cassa che non quelle di competenza. Ma ognuno sa che se a un Bilancio di Cassa deve corrispondere un Conto parimenti di Cassa; a un Bilancio di competenza deve corrispondere un Conto di accertamenti. Laonde per provare che le previsioni di cassa più facilmente si avvicinano ai risultamenti del Conto che non quelle di competenza, convien dimostrare che è più agevole il prevedere gli incassi e i pagamenti, che non gli accertamenti di diritti e d'impegni. Simile dimostrazione non si può avere che dall'esperienza; ora l'esperienza dei primi anni diede torto ai fautori del Bilancio di cassa. Infatti nel 1871 le competenze d'entrata accertate furono inferiori a quelle presunte di £. 46.049.054,43, laddove gli incassi effettivi furono inferiori a quelli che si erano presagiti della somma di £. 65.234.329,26. E così pure per quanto riguarda le spese, quelle accertate furono minori di quelle presunte di £. 38.570.008,99, la qual somma rappresenta un'economia; laddove nei pagamenti effettivi si ebbe in confronto di quelli presunti una diminuzione di £. 182.151.218,81. L'eccedenza dei pagamenti previsti su quelli che si sono verificati ascende a 203 milioni nel 1872, a 165 milioni nel 1873, a 131 milioni nel 1874.

Evidentemente si era ecceduto nella previsione dei pagamenti. E la ragione ce la dà il Sella stesso nella relazione colla quale presentava il Bilancio definitivo del 1872. « Le varie Amministrazioni, egli dice, possono senza pericolo avvicinarsi meglio, nella stima dei verta-

menti da farsi al Tesoro; giacchè in caso di eccedenza nei versamenti, nulla vieta che le casse erariali ricevano sempre ciò che è dovuto allo Stato. Ma per quella che riguarda i pagamenti, non potendo eccedere quanto venne fissato nel Bilancio definitivo, il pubblico servizio si troverebbe inceppato qualora gli impegni passivi contratti a nome dello Stato, sebbene tenuti nei limiti della competenza votata dal Parlamento, non potessero essere soddisfatti quando maturati, ... Quindi ogni capo di Amministrazione è indotto a fare i suoi apprezzamenti con una certa tal quale latitudine, finchè si rimarrà con tanta massa di arretrati da liquidare.»

Non si potrebbe più chiaramente esprimere la condanna di quella forma di Bilanci, di cui lo stesso Sella si mostra così caldo sostenitore; perocchè per essa viene di necessità tolta moltissima efficacia al controllo costituzionale, dovendosi, per non inceppare l'amministrazione, chiedere al Parlamento autorizzazioni soverchiamente late.

È parimenti erroneo il voler credere che gli Stati di prima previsione possano indicare il limite degli impegni, ed aver efficacia dopo l'approvazione del Bilancio definitivo. Questo Bilancio, secondo quanto dispone l'articolo 26 della legge sulla Contabilità dello Stato, ha per iscopo di rettificare il primo, il quale perciò deve evidentemente riguardarsi come abrogato, tosto che l'altro fia approvato. Del resto vi hanno Stati che adottarono Bilanci di Cassa, sonvene altri che hanno Bilanci di competenze, ma non ve ni è stato nessuno, dal nostro in fuori, che siasi preso il gusto di aver due Bilanci di diversa natura, in vigore per un medesimo anno.

Capitolo 3°.

La forma dei nostri Bilanci dal 1874 al 1877.

Era naturale che l'ordinamento dei Bilanci, che mi sono studiato di descrivere, desse luogo a lagni nei due rami del

Parlamento. E fu notevole l'interpellanza fatta il 26 febbraio 1872 dal Senatore Cambray-Digny, nella quale volle togliere da ogni responsabilità dell'interpretazione, che reputava erronea, data a una legge votata mentre egli era Ministro.

Si era osservato, fra l'altre cose, che nei prospetti esplicativi non si dava bastevole ragione del modo col quale si ottenevano le somme che dovevan reputarsi come previsioni e autorizzazioni definitive, e che non eran tenute distinte le competenze dell'anno dalle variazioni che ad esse si portavano coi residui. Affine di togliere ogni motivo alla rinnovazione di simili appunti, che per verità non erano i più gravi, si mutò la forma dei prospetti esplicativi, i quali dal 1874 al 1877 compresi furono composti secondo i moduli seguenti che si riferiscono al Bilancio definitivo del 1874.

a) En

N°	Capitoli — Denominazione	Competenza dell'anno 1874 — Somme approvate coll'ultimo stato di prima previsione	Variazioni che si propongono	Previsione risultante per la competenza dell'anno 1874
1	2	3	4	5

b) Spe

N°	Capitoli — Denominazione	Competenza dell'anno 1874 — Somme approvate coll'ultimo stato di prima previsione	Variazioni che si propongono	Previsione risultanti per la competenza dell'anno 1874	Re — Somme già stanziate nello stato di prima previsione del 1874
1	2	3	4	5	6

Nel Bilancio del 1873 e in quello del 1872 le colonne 7 e 8 della parte passiva figuravano riunite in una sola. Due a notare che le variazioni proposte a' detti possono essere aumenti o diminuzioni. Per le diminuzioni, le quali sono economie verificatesi, non v'è nulla a dire. Ma quanto agli aumenti conviene notare che essi in realtà son nuove autorizzazio-

trata

Residui 1873 e retro				Totale delle colonne 5 e 9	Somme che si trasportano allo Stato di prima previsione pel 1874			Previsione definitiva pel 1874
Somme già trasportate nello Stato di prima previsione 1874	Variazioni che si propongono alle somme di cui alla colonna 6	Residui del Bilancio definitivo di previsione pel 1873 — Colonna 5 della situazione del tesoro al 31 Xbre 1873	Ammontare complessivo dei residui 1873 e retro		per competenze del 1874	per residui 1873 e retro	Totale	Colonna 10 meno 13
6	7	8	9	10	11	12	13	14

Sa

sidui 1873 e retro				Totale delle colonne 5 e 10	Somme che si trasportano allo Stato di prima previsione pel 1875			Previsione definitiva pel 1874
Variazioni che alla — per le spese d'ordine ed obbligatorie	si propongono colonna 6 — per altre spese	Residui del Bilancio definitivo di previsione pel 1873 — Colonna 5 della situazione del tesoro al 31 Xbre 1873	Ammontare complessivo dei residui 1873 e retro		per competenze del 1874	per residui 1873 e retro	Totale	Colonna 11 meno 14
7	8	9	10	11	12	13	14	15

ri, minori o maggiori crediti che si chiedano dal potere esecutivo. E, come si sa, non è indifferente che questi maggiori crediti si concedano sulle spese d'ordine ed obbligatorie o sulle altre. Era fin dal 1873 stabilito dalla Camera sopra proposta contenuta in una relazione della Commissione generale del Bilancio, essendo relatore l'on. Minghetti, questa

massima di giurisprudenza, che gli aumenti ai resti per le spese d'ordine ed obbligatorie si consentissero in un articolo distinto della legge del Bilancio, e gli aumenti ai resti per le altre spese si dovessero approvare con legge speciale. Onde la convenienza di tener distinte le due serie d'aumenti in due colonne separate. E notisi che la voce resti è quì intesa nel significato di differenza fra le competenze consentite nell'anno da cui quei resti provengono, e i pagamenti fatti in conto di esse, e non già nel significato che le è più proprio di competenza accertata che rimane da pagare.

Le somme che figuravano nella colonna 14 del prospetto dimostrativo delle entrate, e nella colonna 13 di quello delle spese, venivano ripetute in due tabelle distinte che si univano come allegati alla legge del Bilancio, la quale in due articoli approvava il loro montare. Di più, dopo che i Bilanci definitivi erano votati dalla Camera dei Deputati, la Ragioneria generale compilava le così dette Note esplicative delle competenze definitive dove trovavansi indicate in due distinte colonne per ogni capitolo la competenza effettiva dell'anno e i residui degli anni precedenti, così come risultavano dopo le variazioni introdotte da essa Camera alle proposte del Ministero, e ciò indipendentemente da quella che si chiamava competenza definitiva, la quale, come fu già detto, non era altro che la previsione di cassa, e appariva in altra cabella. Simile nota formava parte integrante del progetto di legge del Bilancio che veniva poi presentato al Senato perchè lo approvasse.

Quanto agli Stati di prima previsione, i Prospetti esplicativi delle somme presunte furono dal 1874 al 1877 compilati secondo i moduli che seguono, i quali tolgo dal Bilancio del 1875.

a) Entrate

Capitoli		Competenze dell'anno 1875			Somma trasportata dal bilancio definitivo di previsione pel 1874	Totale delle colonne 5 e 6	N.° d'ordine dei capitoli corrispondenti del Bilancio del 1874
N.°	Denominazione	Somme approvate collo Stato di prima previsione pel 1874	Variazioni che si propongono pel 1875	Previsione risultante per la competenza del 1875			
1	2	3	4	5	6	7	8

b) Spese

Capitoli		Competenze dell'anno 1875			Somma trasportata dal Bilancio definitivo di previsione pel 1874	Totale delle colonne 5 e 6	N.° d'ordine dei capitoli corrispondenti del Bilancio del 1874
N.°	Denominazione	Somma approvata colla Stato di prima previsione pel 1874	Variazioni che si propongono pel 1875	Previsione risultante per la competenza del 1875			
1	2	3	4	5	6	7	8

Le somme delle colonne 3, 6 e 7 venivano ripetute in una tabella che formava parte integrante delle leggi con cui i Bilanci s'approvavano.

Negli Stati di prima previsione pel 1876 vennero distinte in un prospetto di epilogo le entrate e le spese presunte nelle seguenti

categorie: a) entrate e spese effettive proprie dell'anno; b) movimento di capitali; c) entrate e spese di giro. Fu adesso una innovazione veramente commendabile dovuta al Minghetti, che rimase nei nostri Bilanci e li rende, rispetto alla classificazione delle entrate e delle spese, tanto superiori a quelli delle altre nazioni.

Capitolo 4°

La riforma che la giurisprudenza parlamentare introdusse nei nostri Bilanci.

Art. 1°

La distinzione dei pagamenti per le competenze dell'anno da quelli per i resti chiesta dal Duchoqué.

Uno dei più gravi appunti fatti al modo col quale si predispongono e si notano da noi i Bilanci definitivi è questo, che, confondendosi in una sola somma i residui colle competenze dell'anno relative ad un dato capitolo, l'oltrepassare i fondi assegnati a quelli o a queste divenne cosa non solamente possibile, ma facilissima. La qual pratica di aggiungere per ogni capitolo del Bilancio residui alle competenze, non si applicò in verun Stato dal nostro in fuori. Ai nostri legislatori parve che essa fosse una necessaria conseguenza di una Contabilità patrimoniale, e però la legge v'accenna all'art. 26, e più esplicitamente all'art. 53, ove dicesi che «potranno effettuarsi dopo il primo gennaio anche prima dell'approvazione del Bilancio definitivo dell'anno finanziario per essere imputati ai corrispondenti capitoli non per anno definitivamente inscritti nel Bilancio stesso le spese autorizzate nel Bilancio dell'anno antecedente che vennero impegnate e non pagate prima della sua chiusura nei limiti però soltanto della somma rimasta disponibile alla fine di Dicembre.»

Nondimeno le due Commissioni della Camera e del Senato furono unanimi nel dichiarare che col compenetrare i residui attivi e passivi nella gestione del nuovo Bilancio, non volle escludere che di essi non si dovesse tenere conto in partita distinta, che anzi questo doveva indispensabilmente farsi.

Ciò nulla ostante l'articolo 163 del Regolamento statuisce che si possa disporre indistintamente sulle somme di ogni capitolo della spesa i pagamenti tanto pei residui degli anni precedenti, quanto per le spese dell'esercizio in corso.

Nella tornata del 27 febb. 1872 il Senatore Duchoqué, Presidente della Corte dei Conti, fece in Senato osservare al Ministro Sella la necessità di tenere nella gestione distinti i fatti relativi ai residui e quelli relativi alle competenze. Il Ministro rispose allora che avrebbe studiata la questione sollevata dall'osservazione del Senatore Duchoqué, la quale egli chiamava osservazione da maestro. Il risultamento di questi studi fatti colla Corte dei Conti si fu la circolare N. 32 in data 15 ottobre 1872, e l'altra in data 17 febbraio 1873 N. 40, emanate dalla Ragioneria generale. In quella si ordinava a tutte le Ragionerie di tenere scritture distinte, in un libro ausiliario, dei mandati spediti in conto o a saldo dei residui; in questa disponevasi che ai mandati di pagamento di spese arretrate si apponesse l'indicazione anni precedenti, acciò la Corte dei Conti avesse modo di esercitare il riscontro anche sui residui. Il libro ausiliario di cui facevano la circolare N. 32 si usava anche prima per gli effetti dell'articolo 53 della legge, ma si chiudeva non appena fosse approvato il Bilancio definitivo, perchè dopo d'allora, secondo l'interpretazione che si dava alla legge, non vi era nessun limite particolare ai pagamenti da farsi per conto dei residui, e poteva eccedersi anche la somma prevista per essi alle colonne 10 e 14 dei prospetti esplicativi della previsione, purchè nell'insieme i pagamenti relativi ad ogni capitolo tanto per residui quanto per competenze dell'anno non superasse la previsione definitiva.

La circolare sopradetta N. 32 accenna al carattere puramente provvisorio delle disposizioni in essa contenute. Essa, più che altro, ordinava la raccolta di dati che fornissero «un criterio sperimentale sull'importanza della questione.» Nondimeno quelle prescrizioni rimasero e non furono abolite mai.

Frattanto la Corte dei Conti nella relazione colla quale accompagnava alle Camere il Conto Consuntivo del 1872, faceva osservare che i pagamenti relativi ai residui passivi dell'esercizio 1871 non vi erano mantenuti nei limiti delle somme trasportate nel Bilancio definitivo in relazione agli impegni assunti prima che spirasse quell'anno, e che tale eccedenza non si era potuta legalmente impedire stante l'interpretazione data dal Regolamento alla legge di Contabilità generale per cui non si fa distinzione tra i fondi assegnati a ogni capitolo per le competenze dell'anno corrente, e per i resti di quelli precedenti. E ritornava su questo argomento nella relazione relativa al Rendiconto del 1873 presentato alla Camera il 27 novembre 1874, dimostrando che in detto anno l'eccedenza dei pagamenti per quanto si riferiva ai residui passivi del 1872 ascendeva a L. 1.267.034,43 di fronte alla somma totale dei resti trasportati di L. 335.583.948,74. E nella relazione annessa al Conto del 1874 presentato alla Camera il 15 novembre 1875 notava come «da quella confusione può seguire che una parte della somma delle competenze proprie dell'anno sia impiegata a soddisfare impegni di esercizi anteriori, coprendosi di anno in anno un debito che la compensazione dell'arretrato col corrente può bensì nascondere ma non togliere.» Così la Corte dei Conti segnalava con lodevole diligenza gli inconvenienti che venivano dall'ordinamento dato ai nostri Bilanci.

La principale obbiezione che si levava contro la nostra distinzione da porsi nella votazione e nell'esercizio del Bilancio tra i resti e le competenze dell'anno era questa, che così fatta distinzione voleva che si tenessero aperti due Bilanci come si pratica nei paesi in cui l'esercizio si prolunga oltre l'anno finanziario, e però portava con sè tutti gl'inconvenienti che son propri di così fatto prolungamento.

Aveva fondamento di verità tale asserzione? Al certo se si vogliono per ogni capitolo del Bilancio tener distinti i pagamenti relativi ai resti da quelli che riguardano le competenze dell'anno, son necessari due ordini di partite o di conti. Ma questa è mera questione di scritture, e nella pratica, come s'è potuto vedere, ha facile soluzione. Quanto al dire poi che con tale misura si ritornava alla contabilità per esercizi, v'ha in ciò grande esagerazione. I guai più gravi che vengono da un prolungamento dell'esercizio sono il ritardo nella presentazione dei Conti consuntivi e il nessun collegamento

to delle scritture di un esercizio con quelle dell'altro o degli altri che non son chiusi. Ora nessuno di questi inconvenienti è necessaria conseguenza della distinzione sopradetta; la quale anzi è conforme alle rette norme di una contabilità patrimoniale compiuta e per annate.

Art. 2°

La riforma promossa dall'onorevole Busacca nella Camera dei Deputati.

La questione della forma dei Bilanci fu risollevata in Parlamento in sullo scorcio del 1873. La Corte dei Conti, secondo ho detto di già, propugnava con insistenza commendabile una netta distinzione tra i resti e le competenze per ciò che s'attiene ai pagamenti. L'on. Busacca, nella relazione con cui la Commissione di Finanza proponeva alla Camera dei Deputati l'approvazione del rendiconto del 1872, andò più oltre, e, pur dicendo molte cose vere, censurò con soverchia asprezza il Ministero, dimenticando che le vi era stata colpa, questa era di tutti; del Governo come del Parlamento, che avea sempre approvati i Bilanci nella forma che gli eran presentati. La detta relazione notava: che la legge del Bilancio non distingueva i residui dalle competenze dell'anno, nè accennava tampoco alle somme che si trasportavano all'anno seguente; che la vera spesa dell'anno non era più determinata da una legge; che la Camera deliberava bensì implicitamente, che i fondi concessi per i residui non dovessero servire ad ingrossare le competenze dell'anno, ma che queste sue deliberazioni dovean cercarsi nei resoconti delle discussioni, nelle relazioni e nei prospetti presentati al Senato, documenti illustrativi che non eran leggi, nè vincolano come leggi (1). Aggiungeva poi che col sistema fino allora seguito non si sapeva quali veramente fossero le facoltà consentite al Potere esecutivo, e l'adempimento della volontà della

(1) Relazione citata, pag. 9.

Camera non aveva altra garanzia che la lealtà dei Ministri e la loro minuziosa diligenza(1). Poi poneva l'ipotesi, pur troppo facile a verificarsi, che i pagamenti cui, nello svolgersi della gestione durante l'anno, lo Stato fosse in obbligo di fare per le spese votate dalla Camera superassero quelli che si erano previsti, e aggiungeva: « In tal caso la Camera autorizzando la spesa e limitando i pagamenti avrà autorizzato il potere esecutivo a contrarre un debito e gli avrà vietato di pagarlo. Ma lo Stato non può arrestare i pagamenti e dichiararsi fallito, e perchè ciò non accada a prima vista non si presentano che tre vie, o rivolgersi al Parlamento perchè in fretta e furia restituisca al Bilancio le somme che ne aveva tolte, o contro la volontà del Parlamento arrestare per difetto di fondi il corso dei pubblici servizi, o violare la legge oltrepassando nei pagamenti le somme iscritte nel Bilancio (2). » Notava quindi come al primo di questi espedienti si fosse dovuto dal Ministero ricorrere, quando, non essendo bastati gli storni dal fondo delle spese impreviste, fu costretto a provocare la legge 31 dicembre 1872, colla quale si restituivano al capitolo 30 del Bilancio dell'interno « Mantenimento dei detenuti » £. 2.400.000 che gli erano state tolte colla legge 29 giugno dello stesso anno.

La relazione Busana si chiudeva col proporre all'approvazione della Camera il seguente ordine del giorno:

« La Camera nel triplice fatto che nei Conti consuntivi i residui risultino distinti dalle competenze dell'anno, che i fondi assegnati alle competenze dell'anno non possano invertirsi al pagamento dei residui, o viceversa, e che il potere esecutivo non sia impedito da legge a pagarle tutte a seconda che scadono, invita il Ministero a presentare, cominciando dal 1876, la legge del Bilancio definitivo in due tabelle colonne colle quali quanto alla spesa la legge preveda e distintamente approvi:

1°. Tutte, senza trasportarne alcuna al Bilancio dell'anno seguente, le somme che a carico dello Stato scadono dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno del quale si fa il Bilancio;

---

(1) Relaz. cit. pag. 10

(2) Relaz. cit. pag. 21

2° Tutte, senza trasportarne alcuna, le somme che dai registri delle Amministrazioni risultano già legalmente impegnate e non pagate al 31 dicembre dell'anno precedente.

E così parimenti invita il Ministero a presentare la legge del Bilancio definitivo in quanto alle entrate in due sole colonne colle quali la legge preveda ed approvi:

1° Tutte senza trasportarne alcuna al Bilancio dell'anno seguente le somme che a vantaggio dell'erario scadono dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno di cui si fa il Bilancio;

2° Tutte senza trasportarne alcuna le somme che dai registri delle Amministrazioni risultano già a vantaggio dell'erario scadute al 31 dicembre del precedente anno.»

Nella tornata del 10 dicembre 1875 seguì alla Camera una vivacissima discussione su questa relazione; il Minghetti Ministro delle Finanze, e il Sella vigorosamente si difesero dall'accusa che era loro stata fatta di aver violata la legge; quegli respinse l'ordine del giorno proposto dalla Commissione, ma promise di presentare nel più breve termine alcune proposte di modificazione alla legge della Contabilità dello Stato, e la Camera votò il seguente ordine del giorno formulato d'accordo tra la Commissione e il Ministero:

« La Camera prende atto dalle dichiarazioni dell'on. presidente del Consiglio, ministro per le finanze, che presenterà alla Camera un progetto di dichiarazione e modificazione dell'attuale legge di Contabilità al fine di meglio definire e distinguere le spese e le entrate, il residuo e il movimento di capitali, e passa all'ordine del giorno. »

La crisi del 18 marzo 1876 non permise al Minghetti di mantenere la promessa fatta. Da Tutti i ministri di finanza che gli succedettero poi ripeterono quella promessa; l'on. Depretis la mantenne, e presentò alla Camera un progetto di legge che, per altro, non fu discusso.

Nulladimeno si introdussero nella forma dei Bilanci non poche modificazioni, alcune delle quali commendabili. Con esse s'è creduto di soddisfare ai voti che di erano da più parti e ripetutamente espressi: Or quali erano tutti questi voti? Cercherò di riassumerli nell'articolo seguente.

Art. 3°.

I concetti dell'on. Cambray-Digny rispetto ai Bilanci, e i voti della Commissione nominata dal Minghetti nel 1874.

Il Deputato Bastogi opinava, come s'è veduto, che la legge del Bilancio definitivo dovesse approvare in due articoli distinti, così per l'entrata come per l'uscita, le competenze dell'anno, i resti degli anni precedenti, e non contenere veruna limitazione degli incassi o dei pagamenti. È assurdo, egli conchiude, il voler limitare in qualsiasi modo al ministro la facoltà di esigere o di pagare quando gli si è data l'autorizzazione di indebitare o increditare lo Stato per somme determinate (1). E questo, si può dire, è anche il concetto del Senatore Cambray-Digny, perocchè, sebbene egli abbia scritto e detto che la legge del Bilancio definitivo dovrebbe in tre articoli distinti: 1° fissare le somme delle entrate e delle spese autorizzate secondo le rettificazioni introdotte alle prime previsioni; 2° constatare le somme totali delle rimanenze attive e passive, 3° approvare un prospetto sommario comprendente le presunzioni del movimento di cassa (2), ciò nondimeno non può dirsi che col terzo articolo volesse approvati i singoli incassi e i singoli pagamenti, giacchè per prospetto sommario non può intendersi un Bilancio particolareggiato nei suoi capitoli.

Una Commissione nominata dall'on. Minghetti fin dal 9 agosto 1874 coll'incarico di studiare le modificazioni da introdursi nella nostra legge di Contabilità, e di cui faceva parte il Sella, il Cambray-Digny, e il Presidente della Corte dei Conti, on. Duchoqué, s'era occupata a lungo della forma dei Bilanci e della loro materia. In quella Commissione si riconobbe la necessità del Conto di Competenze e se ne definì la materia; e dopo dibattuta la questione se le autorizzazioni del Bilancio dovevano attendersi anche ai movimenti de' magaz-

(1) Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 1° dicembre 1873.
(2) Lettere allo Scialoja sulla Contabilità di Stato - Antologia - fasc. di giugno 1872 pag. 373 - e discorso al Senato nell'interpellanza 4 febb. 1872.

zeni e ai consumi delle materie, si convenne che i Bilanci dovessero constare di due parti, e comprendere l'una le entrate e le spese, l'altra i movimenti dei capitali. E si giudicò che nella prima parte si dovessero allogare, ripartite in capitoli, le somme relative all'esercizio, e vi si dovessero introdurre quattro nuovi capitoli, due nell'entrata e due nella spesa, quelli dell'entrata pel prodotto della vendita dei generi, e per l'ammontare dell'investere dei magazzeni e dei materiali, e quelli della spesa per le provviste, rifornimento o rinnovamento dei materiali o dei generi di magazzino, e per le diminuzioni dell'investere dei magazzini e dei materiali (1). Questi quattro capitoli dovrebbero corrispondersi due a due, e in ciascuna coppia l'uno essere la contro partita dell'altro.

D'altra parte entrambi i rami del Parlamento avevano accolto con favore i prospetti riassuntivi presentati unitamente ai Bilanci la prima volta nel 1874 dall'on. Minghetti, nei quali si classificavano le entrate e le spese nelle tre categorie di entrate e spese effettive, movimenti di capitali e entrate e spese di giro; cosicchè poteva credersi che, se così fatta classificazione fosse introdotta addirittura nel corpo del Bilancio, non avrebbe suscitato lagni, anzi avrebbe appagato i voti di molti.

Art. 4°.

I nostri Bilanci dal 1877 in poi.

L'on. Depretis, ministro delle Finanze, nel 1877 tenendo conto dei voti a cui ho accennato nell'articolo precedente, propose ed ottenne che la legge del Bilancio definitivo di quell'anno, il quale del resto fu nei suoi prospetti in tutto simile ai Bilanci precedenti, determinasse in tre articoli distinti e per ogni capitolo, così per l'entrata come per l'uscita, le competenze dell'anno, i resti degli anni precedenti, e gli incassi o pagamenti presunti. E negli Stati di prima previsione pel 1878 introdusse tre importanti modificazioni; in prima classificò le entra-

(1) Vedi il Bilancio definitivo del 1878. Note esplicative pag. XII.

te e le spese, oltrechè nei due titoli di ordinarie e straordinarie, come in passato, nelle tre categorie sopraindicate; poi non vi pose nessuna somma di residui; in terzo luogo vi allogò come termini di confronto le competenze approvate nel Bilancio definitivo dell'anno precedente, anzichè quelle fissate nel Bilancio di prima previsione di quell'anno.

Sulla prima riforma non ho nulla da dire per ora. La seconda riforma, ottima per ogni rispetto, era resa possibile dall'essersi riconosciute ed approvate con due articoli di legge le competenze del Bilancio definitivo, e i resti. Invero l'art. 53 della legge organica sulla Contabilità dello Stato dispone bensì che, eziandio prima che i residui siano riconosciuti dalla legge che approva il Bilancio definitivo, si possa procedere al pagamento loro, purchè non si ecceda per ciascun capitolo la somma rimasta disponibile alla fine dell'anno scaduto. Se colla legge del Bilancio definitivo si approvano soltanto i pagamenti che si presume dover fare nell'anno, alla fine di questo evidentemente non possono rimanere in esso Bilancio somme sufficienti al pagamento dei resti scaduti nei primi cinque o sei mesi dell'anno nuovo. Onde s'era dovuto adottare l'espediente di far approvare nella legge degli Stati di prima previsione le somme trasportatevi dal Bilancio definitivo precedente come una prima parte dei resti, o, se vuolsi, come somme disponibili pei pagamenti. Il quale espediente, se in qualche modo permetteva che non fosse violata la legge, non contribuiva per certo a rendere chiari a chicchessia i Bilanci; la fissazione delle competenze e dei resti nel Bilancio definitivo indica con assai maggiore evidenza e precisione le somme che, dopo quelle pagate nell'anno, rimangono ancora disponibili pel pagamento di nuovi resti nell'anno che segue.

La terza riforma, razionale pur essa, potè farsi perciò soltanto che, in seguito alla legge 30 dicembre 1876, la presentazione degli Stati di prima previsione per l'anno avvenire non doveva più aver luogo al 15 marzo, insieme a quella del Bilancio definitivo dell'anno corrente, e quindi innanzi che questo fosse approvato, ma soltanto in settembre, cioè in un tempo in cui deve supporsi che tale approvazione abbia avuto luogo.

Così gli Stati di prima previsione furon ridotti alla loro più semplice espressione, se si considerano nei loro prospetti. Quali ebbero d'allo-

ra in poi tre sole colonne per le somme, una per le competenze del Bilancio definitivo dell'anno precedente, una per le variazioni proposte, e la terza per le competenze dell'anno.

Negli Stati del 1882 i prospetti hanno la forma seguente, così per l'entrata come per l'uscita.

Capitoli			Competenza 1881 prevista col Bilancio definitivo	Variazioni che si propongono nel 1881	Competenza 1882
Numero					
del 1881	del 1882				
1	2	3	4	5	6

Queste modificazioni portate agli Stati di prima previsione, e altre per le quali notevolmente si migliora la Situazione finanziaria, che il Ministro delle Finanze deve presentare in appoggio al Bilancio (articolo 26 della legge), recano possibili notabili semplificazioni eziandio nel Bilancio definitivo.

La Situazione finanziaria è il Conto delle pubbliche finanze così come si desume dalle Scritture della Ragioneria generale condotte al termine dell'anno. Non è qui il luogo di ragionare a lungo di codesto documento; basti per ora il sapere che esso dimostra, sebbene non in modo definitivo, quali siano i risultamenti del Conto del Tesoro, e quale lo Stato dei resti lasciato dalle competenze dell'anno scaduto e dai resti dei precedenti esercizi. I dati di tale Rendiconto parziale anticipato non sono riconosciuti dalla Corte dei Conti, e possono subire, anzi subiscono nel fatto, alterazioni, in seguito a nuovi accertamenti, prima di riapparire nel Rendiconto definitivo. Ora nella situazione dell'anno 1877 e in quella del 1878 è dimostrato, assai più compiutamente che non si era fatto nelle altre precedenti, lo Stato dei resti; tanto-

che tornavano inutili le molteplici colonne del Bilancio definitivo in cui prima del 1878 si dava ragione di quei resti, bastandone una per l'indicazione del loro montare per ogni capitolo. E dopo la giurisprudenza adottata dal Parlamento di approvare in articoli distinti nella legge del Bilancio definitivo le competenze ed i resti, era del pari inutile distinguere in separate colonne le somme

Capitoli		Competenze
N. T	Denominazione 2	Somme approvate collo Stato di prima previsione 3

Capitoli		Competenze
N. 1	Denominazione 2	Somme approvate collo Stato di prima previsione. 3

che si presumeva di non chiedere o pagare nell'anno, così per le competenze come per resti. Cosicchè le quattordici colonne del Bilancio definitivo dell'entrata, e le quindici di quello della Spesa poterono ridursi a sole nove, come appare dai prospetti che seguono, ch'io tolgo dal Bilancio del 1878.

Entrata

Dell'anno 1878		Residui attivi esistenti ma riscosse ma non versate — Colonne 9, 10 della Situazione del Tesoro al 31 dicembre 1877 — 6	Totale delle colonne 5 e 6 — 7	Previsione degli incassi	
Variazioni che si propongono — 4	Previsione risultante — 5			Pel 1878 — 8	Per gli anni avvenire — 9

Spesa

Dell'anno 1878		Residui passivi — Colonna 5 della Situazione del Tesoro al 31 dicembre 1877 — 6	Totale delle colonne 5 e 6 — 7	Previsione dei pagamenti	
Variazioni che si propongono — 4	Previsione risultante — 5			Pel 1878 — 8	Per gli anni avvenire — 9

Nella Commissione generale del Bilancio, intendo quella della Camera, quando si discuteva sul progetto di legge con cui s'approvava il Bilancio definitivo del 1877, era sorta la questione - « sulla opportunità e sul valor legale » - degli articoli di quel progetto i quali stabilivano la somma degli incassi e dei pagamenti, e nella relazione con cui si chiedeva un voto favorevole a quella legge, si asseriva che essendo inscritti negli Stati annessi ad esso le cifre del Bilancio di competenza e dei residui, sono tali « cifre che devono essere norma alla responsabilità dell'Amministrazione, e le presunzioni degli incassi e dei pagamenti diventano una semplice previsione di cassa per norma e base di calcolo del Ministro delle finanze (1) »

Nonostante tale dichiarazione, e ancorchè l'on. Seismit-Doda, Ministro delle finanze quando fu presentato il Bilancio definitivo del 1878, riconoscesse che « l'edificio finanziario si fonda essenzialmente sulla competenza, mediante un intimo e non mai interrotto rapporto fra le previsioni e l'accertamento, unici fatti vitali dell'Amministrazione finanziaria », e che « le funzioni di cassa vengono a svilupparsi nella loro propria sfera di conseguenza a complemento di quei fatti medesimi (2) » pur nondimeno richiese anche per quel Bilancio che il Parlamento approvasse distintamente, uno per uno, « i tre punti cardinali del servizio finanziario, cioè: « l'esercizio di competenza, gestione dei residui, e movimento di cassa. » (3) E questa pratica si seguì anche di poi.

Non si è adunque mutata essenzialmente la natura del Bilancio definitivo; non si sono tolte dal corpo di esso le previsioni di cassa che vi stanno a disagio, nulladimeno si è menomata l'importanza che prima loro era attribuita, ed è già qualche cosa.

---

(1) Vedi la relazione dell'on. Leardi a quel progetto di legge.
(2) Vedi la prefazione del Ministro al Bilancio definitivo del 1878 pag. XVII
(3) id. id. XVI

Le espressioni citate sono manifestamente scritte dal Cerboni, ragioniere generale.

Capitolo 5°.

Le nuove riforme desiderabili

Le novità di cui ho discorso fino ad ora han suscitate vive discussioni nelle Commissioni del Bilancio, e nello stesso Parlamento. E oggetto principale della censura fu la classificazione delle entrate e delle spese nelle tre categorie di entrate e spese effettive, trasformazioni di capitali, ed entrate e spese di giro. Nondimeno le censure riguardavano piuttosto i criteri con cui si era proceduto a codesta classificazione, che la classificazione in sè stessa. E, per parlare soltanto della parte passiva, s'era trovato che nella seconda categoria, trasformazioni di capitali, eransi collocate somme, le quali non trovavano ivi il loro proprio luogo, come quelle che riguardavano, non già semplici mutamenti di valori, per cui in nulla andasse scemato il patrimonio nazionale, sibbene spese effettive. Cosicchè la Commissione generale del Bilancio riferendo alla Camera sullo Stato di prima previsione per la spesa del Ministero delle Finanze, essendo relatore l'on. Grimaldi, con uno speciale ordine del giorno propose: « Che nella categoria trasformazione de' capitali debbano essenzialmente comprendersi da una parte quei fatti, come nuovi debiti o vendite di beni stabili, che producano una diminuzione patrimoniale resa manifesta da aumento d'interessi passivi o da perdita continuata di redditi; e dall'altra parte, quei fatti, come estinzioni di debiti o acquisto di stabili che producano un aumento patrimoniale reso manifesto da diminuzione di interessi passivi, o aumenti continuativi di reddito. »(1) E questi son criteri in tutto razionali.

Pochi si levarono contro la nuova classificazione. Tra questi fu l'on. Perazzi, uno dei più valenti collaboratori del Sella. A lui dolse grandemente che alla nuova classificazione si fosse sacrificata l'antica divisione delle spese in intangibili e tangibili, introdotta dal Sella in tempi calamitati per le nostre finanze, affinchè fosse palese che era vano lo sperare larghe economie

(1) Vedi la relazione del Grimaldi, e il Bilancio di prima previsione del 1879, pag. 3.

nel nostro Bilancio. Trovava censurabile la nuova ripartizione per ciò che obbligava a cercare in più luoghi le spese attinenti a uno stesso servizio; e più censurabile ancora il soverchio frazionamento dei capitoli. Egli voleva ridotto il numero dei capitoli, voleva che ciascuno riguardasse un intero servizio ben definito, e vagheggiava un Bilancio simile ai Conti che soleva compilare nello Stato di Milano l'infelice Prina, nei quali per ogni classe di entrata si vedeva posto in chiaro il netto prodotto, e per ogni servizio la spesa netta.

Il Ministro delle Finanze l'on. Seismit-Doda dichiarò nella prefazione al Bilancio di prima previsione del 1879 (pag. 5) di avere accettato senza restrizione il concetto contenuto nell'ordine del giorno sopra mentovato, e di averlo applicato nel Bilancio che presentava, ma in esso non tenne guari conto dell'osservazione dell'on. Perazzi. Eppure erano censure gravi e ponderate. Anzitutto egli aveva ragione quando asseriva essere soverchia la divisione dei capitoli nel nostro Bilancio. E perchè ognuno possa giudicare da sè faccio seguire un prospetto da cui appare il numero dei capitoli dei Bilanci di prima previsione per la spesa dei singoli Ministeri e per gli anni 1871, 1875, 1879. Ed è da notare che il numero cresce in seguito alle nuove spese che si votano nel Bilancio definitivo, o con leggi complementari. Vi fu l'esempio di ben 164 nuovi capitoli aggiunti a un solo Bilancio, quello del Ministero dei lavori pubblici del 1877, dei quali capitoli 122 furono posti in fine del Bilancio con numeri progressivi dal 154 al 275 compresi, e 44 nel corpo di esso con numeri ripetuti fin tredici volte e distinti colle aggiunte di bis, ter, ecc.

Ministeri	N. dei capitoli negli anni			
	1871	1875	1879	1882
Tesoro	"	"	"	139
Finanze	211	178	207	89
Grazia e giustizia	20	23	18	19
Affari esteri	11	13	16	16
Istruzione pubblica	63	62	82	84
Interni	65	61	77	82
Lavori pubblici	129	139	137	145
Guerra	37	39	35	38
Marina	44	39	41	38
Agricoltura e commercio	37	48	42	48
Totale dei capitoli	617	604	655	719

Se si bada alle voci del Bilancio inglese, e a quelle del Bilancio francese, eziandio nei tempi in cui le assemblee mostrarono maggior diffidenza verso il governo, e se si pon mente ancora alla minor importanza del nostro Bilancio in confronto di quelli, si vedrà quanta ragione il Perazzi aveva di asserire che codesto frazionamento di somme è eccessivo. Di questo parere è anche il Bonghi (1), e il Sella (2), ciò non ostante, come s'è potuto vedere dal 1871 in poi, per tale rispetto s'andò più presto indietro che innanzi. Una troppo grande suddivisione di voti non solamente ingaglia l'amministrazione, complica la Contabilità, ma toglie chiarezza al Bilancio e rende ancor più lunga e tediosa la lunga e sempre tediosa discussione sua. E ognuno sa se il Parlamento italiano ha bisogno che si aumenti il lavoro a richiedersi da lui e il tedio di quello.

Lo bene che si risponde che la massima parte di quei capitoli riguardano spese straordinarie le quali non si ripetono, e che rispetto ad esse vogliono essere ben chiarite e limitate le facoltà in Parlamento consentite; tantochè se si raccogliessero in un solo o in pochi capitoli non sarebbe poi senza pericolo lasciare ai ministri la facoltà di storno da articolo ad articolo. Se il Parlamento ha votato una spesa di 100000 lire, di cui 30000 poniamo per un ponte sul Tagliamento, e 70000 per un tronco di strada nella provincia di Girgenti, non sarebbe poi indifferente che si spendessero 60000 lire per il ponte, e sole 40000 per la strada. E tutto ciò è vero. Ma chè vieta di sancire nella legge organica che tali capitoli debbano essere distinti dagli altri, come lo sono quelli delle spese obbligatorie ad esempio, che per essi il Ministero debba presentare in appositi allegati la decomposizione in articoli, e che poi la facoltà di storno dall'uno all'altro di codesti articoli gli sia tolta. Il Parlamento non esprimerebbe voti sui singoli articoli fuorchè nei casi in cui sorgesse opposizione da parte di qualche deputato o senatore; ciò nonostante l'efficacia del controllo costituzionale non sarebbe punto sminuita,

---

(1) Vedi la prefazione alla traduzione dell'opuscolo: Il Bilancio e la legge, secondo il diritto costituzionale inglese di Rodolfo Gneist, pag. XI.

(2) Relazione al progetto di legge sulla Contabilità dello Stato più volte citata.

non si farebbe maggiore la chiarezza del Bilancio, e più spedita la sua discussione. Per le costruzioni ferroviarie ora in corso non ha forse il Parlamento con antecedenti leggi speciali ripartite le somme che nella legge del Bilancio appaiono unite in un solo capitolo?

La classificazione delle spese in intangibili e tangibili corrisponde, se ben si guarda, in qualche modo a quella di spese permanenti e variabili; e però io non ho bisogno di dire quanto essa sia importante. Se si togliessero dal corpo del Bilancio le previsioni di cassa, che non possono ragionevolmente starvi, se eziandio i resti si levassero, o almeno vi si collocassero a parte, potrebbesi poi classificare le entrate e le spese delle varie classi in diverse colonne. Questo espediente è adottato nel Bilancio dell'Austria, in cui per ciascuna voce si pongono in due colonne le entrate e le spese ordinarie e straordinarie.

Quanto al porre in evidenza nel corpo del Bilancio da una parte i netti prodotti delle imposte, o tasse, cioè le somme che esse danno sminuite delle spese di percezione, e dall'altro il costo netto dei servizi da cui di ha pure qualche entrata, non è a pensare. Simile modificazione toglierebbe l'unità e l'interezza al Bilancio, e ci farebbe tornare più passi addietro. Si sa infatti, e l'ho accennato altrove, che l'Inghilterra aveva, non ha molti anni, un Bilancio che in qualche parte si assomigliava a codesto, e che riconosciuti gli inconvenienti che seco traeva, lo mutò. Ma pure, ognun lo vede, il conoscere il netto prodotto delle imposte e il costo vero dei servizi, se non ha quasi importanza nei riguardi del controllo costituzionale, ne ha moltissima nei riguardi amministrativi. Ora, poichè non si deve avere un Bilancio di entrate nette e costi netti dei servizi, e per altro importa conoscere siffatti entrate nette e costi; è palese che la sola via opportuna da seguire è questa, di aggiungere al Bilancio convenienti allegati da cui tali dati appaiano. Questa pratica chiese la Camera con un ordine del giorno 22 febbraio 1879, e si è attuata negli Stati di prima previsione del 1880 e degli anni seguenti. In taccuni allegati aggiunti a essi Stati i singoli capitoli delle entrate e delle spese, o integri o divisi, sono disposti per maniera da mostrare la rendita netta che si presume di ottenere da ciascun cespite d'entrate, e il costo netto che si presume possano richiedere i singoli servizi. Se non che tali notizie dovrebbero chiedersi

parmi, ai Conti consuntivi, piuttostochè agli Stati di previsione. Il ministro Prina le ha, in fatti, date non già nei Budgets ma nei Conti che egli con tanta cura pubblicava.

Ho già avuto campo di osservare essere la nostra legislazione del Bilancio commendabile, specialmente là dove si riferisce alle spese nuove e maggiori. Nulladimeno essa non ha potuto impedire chè i Ministri, secondo è solito accadere in tutti i paesi, d'avvedano, o mostrino col fatto d'avvedersi, dell'urgenza delle spese non previste soprattutto nell'intervallo fra le sessioni parlamentari, e con decreti di prelevamento dal fondo per le spese impreviste tutte le esaminicano. Il Parlamento non potendo utilmente negare la conversione in leggi dei sopradetti decreti, ha tuttavia più volte richiamato il Ministero alla stretta osservanza della legge nello spirito suo. Così il 22 dicembre 1880 la Camera approvava questo ordine del giorno riconfermato poi anche dal Senato: « La Camera, ritenendoche, a senso dell'art. 32 della legge 22 dicembre 1879 N. 5026, il fondo per le spese impreviste sia destinato a provvedere soltanto a spese non preveDute, nè potute prevedere all'epoca della presentazione dei Bilanci o di leggi speciali, ovvero a spese per fatti nuovi verificati posteriormente d'incontestabile urgenza, e non impegnativi di futuri Bilanci, passa alla discussione, ecc. » Con tutto ciò nel 1881 rimasero non disposte soltanto L. 56,87 dell'intero Fondo per le spese impreviste notate in quattro milioni; e la Commissione di Finanza nel proporre, secondo che necessità vuole, il riconoscimento dei prelevamenti fatti, biasima di nuovo con parole severe « la poco corretta abitudine di ritenere acquisito alla spesa annuale del Bilancio, lo stanziamento per spese impreviste malgrado che tale previsione abbia forma e valore eventuale, e sia inscritta nel Bilancio per regolarità e previdenza(1) », invitando la Camera a riconfermare i voti precedentemente espressi su simile materia.

In tal modo la Giurisprudenza parlamentare con sollecitudine lodevole si studiò di rafforzare la legge in questo punto importante. Ma forse, ripeto, converrebbe per aggiungere efficacia vera alla nostra legislazione del Bilancio, deliberare che la facoltà di accrescere a Par-

(1) Relazione dell'on. Morana per la convalidazione dei Decreti reali di prelevazione di somme dal fondo delle spese impreviste del 1881.

lamento chiuso, per via di decreti di prelevamento dal Fondo per le spese impreviste, le limitazioni delle spese, sia ristretta ad alcune voci o ad alcuni capitoli soltanto da designarsi ogni anno mercè della legge del Bilancio.

Delle altre riforme alla legislazione del Bilancio le quali io reputo espedienti, non dirò ora a lungo. Quali esse siano lo si può rilevare dalle cose discorse nel libro precedente.

Nel nostro Bilancio definitivo sono di troppo le fissazioni degli incassi e le limitazioni dei pagamenti, le così dette competenze di cassa insomma. Quando si è data la facoltà di increditare o indebitare lo Stato per somme determinate, si è contentita implicitamente anche la facoltà di esigere o pagare simili somme.

Il Leroy-Beaulieu ha potuto scrivere che i nostri Bilanci « sont embrouillés par les résidui attivi et les résidui passivi (1), » e forse non ha avuto torto di scrivere così. Fino a che non si potrà ottenere l'approvazione del Conto dell'anno precedente innanzi che si ditenta il Bilancio definitivo, essi potrebbero riconoscersi direttamente con articoli di legge che si riferissero alla Situazione del Tesoro; e verrebbero riconosciuti indirettamente nel fa-bisogno di Cassa. Ma parmi ragionale, lo ripeto, il farli figurare accanto alle competenze dell'anno nel Bilancio. Quanto alla possibilità pratica di una tanto sollecita presentazione del Conto consuntivo, essa fu riconosciuta da un uomo autorevolissimo in cotal fatta materia, dal compianto Ragioniere generale Picello (2); e lo fu anche, se la memoria non mi falla, dal Cerboni, successore di lui. Il Picello reputava nondimeno necessario ritardare di qualche poco la presentazione del Bilancio definitivo. E quando pure si volesse persistere nell'uso seguito finora, di allogare i resti nel Bilancio definitivo, dovrebbero ivi apparire non unite alle competenze dell'anno ma in modo affatto distinto, in un allegato, al quale si riferirebbe l'articolo della legge che li riconosce.

Così sbalzati dal corpo del Bilancio le previsioni di cassa e i

---

(1) Leroy-Beaulieu - Op. cit. Vol. 2°. lib. 1°. cap. 2°. pag. 60

(2) Relazione sull'Amministrazione finanziaria presentata alla Camera dei Deputati il 21 dicembre 1872 - pag. 656.

resti; esso Bilancio potrebbe assumere anche da noi la forma semplice che ha presso gli Stati esteri più adulti di noi nella vita parlamentare e a finanze tanto più floride, divenendo per tal maniera facilmente leggibile così agl'italiani come agli stranieri. E questo sarebbe non piccolo vantaggio; perchè i documenti fatti pel pubblico tanto più giovano quanto più agevolmente possono venire in ogni lor parte a cognizione di tutti.

Da parecchie parti si levarono e si levano tuttavia voci che chiedono da noi un unico Bilancio anzichè due; ma a me questa non pare buona riforma. In un paese come il nostro, in cui le finanze, pur troppo, non son prospere, non sarebbe senza pericolo il fissare le entrate in base alle prime previsioni della spesa, preparate molto innanzi che queste possano verificarsi. Le maggiori spese e le nuove, che soglion sempre venire grandi e in frotta, altererebbero tutta l'economia del Bilancio. Perchè piuttosto, accogliendo le proposte fatte già dal Sella (1), e sostenute così vigorosamente dal Bonghi (2), non si introduce la distinzione tra le entrate e le spese deliberate e limitate da leggi speciali, e le altre che nol sono, e non si fanno estendere e importanza agli Stati di prima previsione e alla discussione loro, riducendoli, secondo ho detto di già, alle minori proporzioni possibili, vo' dire alle sole spese annuali non approvate da leggi speciali? Perchè, facendo proprio il contrario di quello che ora si fa, non si manda il grosso delle questioni alla discussione del Bilancio definitivo? Perchè in somma non si fa di questo il vero Bilancio di previsione anzichè un semplice stato rettificativo di quelli prima presentati?

Queste riforme renderebbero meno urgente quell'altra che riguarda la decorrenza dell'anno finanziario, da molti reclamata, e proposta anzi testè dal Ministero delle Finanze in uno schema di legge che ora è innanzi alla Camera. Perchè quando fosse limitata il più possibile l'importanza e l'estensione degli Stati di prima previ-

---

(1) Veggasi il progetto di leggi di Contabilità di Stato da lui presentato nel 1865.

(2) Veggasi la prefazione all'opuscolo dello Gneist - Il Bilancio e la legge - già citato.

sione, le Camere avrebbero tutto l'agio di discuterli e di approvarli nei mesi di novembre e dicembre.

Ma quando pure si volesse mutare la decorrenza dell'anno finanziario, dovrebbe farsi incominciare, parmi, anzichè al 1° di marzo, come lo schema anzidetto propone, al 1° di luglio, come si pratica negli Stati Uniti ed in altri paesi, e come domandavano alla Francia, cinquant'anni or sono, il barone Louis e il Signor Le Perre (1). Il Conto dell'esercizio chiuso, e il Bilancio definitivo potrebbero allora presentarsi in novembre e approvarsi prima che l'esercizio corrente sia giunto a mezzo del suo cammino. Tengo che il progetto Magliani, il quale rimanda egualmente a novembre la presentazione del Bilancio definitivo, sia nella mente di chi lo propose, un passo verso l'abolizione di questo Bilancio forse desiderata, e anche per ciò non mi par buono. Ad ogni modo, circa tale questione, mi preme di osservare essere bene che l'ultima parte dell'anno finanziario e la maggiore possibile cada nel tempo in cui il Parlamento suol essere aperto, affine di togliere ai Ministri la possibilità di attendere che il Parlamento si prorughi per deliberare con semplici decreti spese nuove e maggiori. E anche a questo riguardo la decorrenza del 1° luglio è la più opportuna da noi, solendo le Camere rimanere aperte appunto a tutto giugno.

Io non potrei porre migliore conchiusione a questo libro se non riproducendo alcune fra le proposizioni votate il 21 settembre 1881 dal 2° Congresso dei Ragionieri italiani tenuto a Firenze, le quali si riferiscono alle riforme da me propugnate rispetto alla legislazione del Bilancio. Quelle proposizioni furono formulate e proposte all'autorevole Assemblea da una Commissione di cui io era relatore, e l'onorevole senatore Cambray-Digny presidente.

Ecco adunque siffatte proposizioni:

« Le voci del Bilancio non debbono essere nè troppo numerose acciò non sia soverchio il lavoro del Parlamento che deve pronunciare su ciascuna di esse, e deficiente la responsabilità lasciata

(1) Leroy-Beaulieu - op. cit. Vol. 2° lib. 1° cap. 2°. pag. 56.

al potere esecutivo, nè troppo poche acciò non sia insufficiente il freno che ha da porsi all'azione di quel medesimo potere.»

« Nell'intento di dare la maggior possibile stabilità alla fissazione delle entrate, alla limitazione delle spese, e alla stessa costituzione politica dello Stato, devonsi distinguere nel Bilancio le entrate e le spese, sia permanenti sia transitorie, che sono già state approvate da leggi dalle altre che non lo furono; e quelle devono dal Parlamento semplicemente riconoscersi in esso Bilancio e non formare ogni anno oggetto di un voto esplicito. »

« Affine di accrescere esattezza alle previsioni, ed efficacia alle corrispondenti autorizzazioni, importa che queste si diano quando già è cominciato l'esercizio, e si conosce l'eredità de' resti lasciata dal precedente; onde l'opportunità di stabilire di prima previsione da riconoscersi innanzi che incominci l'anno: essi per altro dovrebbero riguardare solamente le entrate e le spese che non siano già state approvate da leggi. »

« Nei soli riguardi finanziari ha da aggiungersi un Fabbisogno di cassa. Ma rispetto a simili previsioni di cassa non giova richiedere al Parlamento un voto per ciascheduna delle singole somme dei vari capitoli; il Parlamento deve soltanto autorizzare le operazioni straordinarie di tesoreria che dal Fabbisogno venissero dimostrate necessarie. »

« I residui attivi e passivi dell'esercizio decorso devonsi possibilmente riconoscere, prima che nel Bilancio di previsione, nei Conti consuntivi di quel medesimo esercizio, la cui presentazione al Parlamento devesi affrettare il più possibile. Negli Stati di previsione essi residui si devono considerare nei soli riguardi del servizio di cassa e del suo Fabbisogno. »

LIBRO SETTIMO

Il servizio del Tesoro e le operazioni di Tesoreria.

Capitolo 1°

Intorno all'unità del pubblico tesoro.

Come la prima via, la quale parve espediente di seguire affine di ottenere che alle spese cui per la sicurezza e prosperità dello Stato più importava di fare, è stata questa di imputare ad ogni classe di entrate i fondi i quali determinate rendite eran per gettare, assegnando alle spese più urgenti e di maggior momento le entrate più sicure, e a quelle solamente utili le incerte; così era parso che affine di ottenere che simili speciali imputazioni di fondi venissero nella pratica fedelmente osservate, fosse mestieri, non già delegare ad un unico magistrato la custodia e il governo di tutto il pubblico denaro, sibbene dividere i sopradetti fondi tra parecchi magistrati perchè li versassero e custodissero in casse particolari da cui non dovevan levarsi se non per i pagamenti delle spese alle quali eran deputati. Questo sistema si seguì ed applicò in tutta la sua integrità e sino alle ultime sue conseguenze nella Repubblica di Venezia infino a che essa durò. Tutti i magistrati della Dominante che avevan spese da fare, e ne avevan pressochè tutti, non foss'altro per i salari che dovevano ai ministri subalterni, dovevano tener casse proprie, e generalmente più d'una. Ogni Cassa corrispondeva in qualche modo a una voce degli attuali Bilanci, e nel 1726 le casse della sola dominante sommando a 213 (1), erano in numero mag-

(1) Veggasi più addietro - lib. 1°. c. 3°. or. 1°. §8 pag. 89 e seg.

giore che non i voti dell' attuale Bilancio inglese. I passaggi da cassa a cassa non previsti dalle regolazioni in vigore, eran vietati come ora gli storni da voce a voce del Bilancio passivo, e non potevano essere consentiti se non da chi aveva facoltà di mutare codeste regolazioni di cassa.

Lo stesso sistema fu nei tempi andati parzialmente applicato in pressochè tutti gli Stati ed ebbe maggior larghezza di applicazioni dove le Assemblee rappresentative o i Parlamenti ebbero maggiore potenza.

Gl' inconvenienti di così fatto sistema sono palesi. Anzitutto esso vuole che i pagamenti si ordinino da quegli stessi funzionari che devono presiedere alla effettuazione loro, e però non permette una netta separazione tra la liquidazione dei debiti, l'ordinazione dei pagamenti e la loro materiale esecuzione, tanto giovevoli a un efficace riscontro della spesa. Poi, siccome non sempre i fondi assegnati a una cassa vi giungono innanzi che occorra deliberare le spese a quella addossate; così, se non si vuol ritardare con danno del pubblico l'esecuzione dei servizi, convien ricorrere a prestiti da altre casse. In tal modo si hanno passaggi o storni richiesti, non già dalla deficienza degli assegnamenti annuali, sibbene dal ritardo fortuito casuale degli incassi. In fine questo frammischiamento effettivo del pubblico tesoro in una moltitudine di fondi con appropriazioni specialissime giacenti inoperose nelle molteplici casse somme assai maggiori di quelle che potrebbero bastare agli stessi servizi quando un unico magistrato deputato al governo del pubblico soldo avesse facoltà di deliberare movimenti di fondi dall'uno all'altro luogo secondo i bisogni.

Onde non è meraviglia se fin dal 1724 il Senato veneziano vagheggiasse di riunire in una unica cassa tutto il denaro pubblico esistente nella Dominante, invitando i Deputati ed aggiunti alla provvisione del denaro di esaminare se v'era modo di ridurre a fine tale riforma, e insistette poi, quando giudicasse inattuabile simile radicale riforma, che si riducesse il più possibile il numero delle casse (1).

---

(1) Veggasi più addietro - lib. 1°. cap. 3°. ar. 1°. §. 8. pag. 90.

E perchè la moltepliciti delle casse mirava a vincolare i governanti col mantenere una speciale imputazione di fondi determinati a determinate spese, è naturale che a misura che andavano assodandosi le monarchie assolute nei vari paesi, si tentasse di affievolire codesto vincolo e il principio dell'unità del tesoro venisse così affermandosi. Il Piemonte ebbe un unico tesoro da Vittorio Amedeo II, e forse fin da Emanuele Filiberto.

Se non che in taluni paesi a finanze non floride v'è stata un'altra cagione che ritardò la sopradetta riforma. Mancando vigorosi organismi finanziari che dessero solidi fondamenti al pubblico credito, in generale non si poteva ottenere a patti usurai somme a prestito se non vincolando pel pagamento dei frutti il denaro che le rendite più sicure erano per gettare. E per maggior garanzia dei creditori questo denaro si faceva custodire in casse speciali. In tal modo soltanto può spiegarsi il fatto per cui la Francia ebbe l'unità del Tesoro solamente dalla rivoluzione, e il Regno di Napoli dai Napoleonidi. Infatti Giuseppe Bonaparte, dopo affidato il servizio di tesoreria al Banco di Corte, sanciva tale unità del tesoro con decreto 11 dicembre 1808, dichiarando comporsi il tesoro dello Stato di tutte le somme che nel Regno si ritenevano per conto del Governo, e doversi la vigilanza sulle riscossioni, il movimento dei fondi, e l'allogazione loro alle pubbliche spese esclusivamente riserbarsi al Ministro delle Finanze (1). È notevole il modo con cui il Colletta accenna a tale riforma: « Così riordinata la finanza pubblica, scrive... si trovò..... l'erario dello Stato rappresentato per numeri del tesoro, serbato in denari nel Banco, la finanza in un sol libro in un solo erario racchiusa. Semplicità meravigliosa e durevole (2). »

Al presente in tutti gli Stati meglio costituiti trovan nella pratica piena conferma questi principî ormai incontrastati del controllo finanziario: separazione spiccata delle due funzioni che riguardano la custodia del danaro pubblico e la disposizione sua,

---

(1) Veggasi più addietro - lib. 1°. cap. 4°. art. 1°. pag. 115.

(2) Colletta - Storia del Reame di Napoli - lib. 6°. cap. III. 24.

e unità del Tesoro, cioè a dire unità del Magistrato che presiede al governo del denaro e alla sua distribuzione fra i varî luoghi dello Stato.

L'unità del tesoro non ha impedita la speciale appropriazione delle entrate alle singole spese, e la fissazione e limitazione di queste; anzi tale appropriazione e limitazione, coll'attuale sistema dei Bilanci, s'è per avventura potuta ottenere in modo più pieno. Forse presentivano questo più corretto e più efficace sistema di appropriazione dei fondi del pubblico, e di limitazione delle spese, i ragionieri Veneziani Costantini, Della Vedova, e Glisenti quando nel 1738 proponevano che tutto il denaro pubblico dovesse entrare nelle casse del Banco del giro e che da questo si dovesse « corrispondere l'equivalente in partite ai magistrati competenti (1). »

Ma cadesta unità del Tesoro non può in nessun Paese essere così piena che proprio non vi abbia veruna somma di proprietà dello Stato che non sia a disposizione del Magistrato deputato al governo del pubblico erario. V'hanno servizi da compiersi all'interno dello Stato che richiedono l'uso immediato di danaro contante. I servizi che si conducono a economia vogliono pagamenti rapidi, quotidiani; le navi da guerra che corrono i mari non possono ordinare i loro pagamenti sulle casse del Tesoro; nol possono i corpi dell'esercito per molte spese che non patiscono indugio. È mestieri pertanto istituire sulle Navi dello Stato che viaggiano, presso i corpi dell'Esercito, e presso i funzionari che vegliano ai servizi che si fanno a economia, Casse speciali in cui si custodiscono fondi dello Stato, che vengon per tal maniera sottratti al fondo generale a disposizione di chi veglia al Tesoro.

---

(1) Archivi di Stato – Reg. scritture di Dep. e Ag. alla prov. del denaro – anno 1738 - car. 127.

Capitolo 2°

Le casse autonome per servizi speciali.

Ho già dovuto accennare che in tutti i paesi il principio dell'unità e dell'integrità del Bilancio riceve qualche offesa, che in tutti i Paesi vi hanno particolari Aziende governative con Bilanci propri, vale a dire con proprie entrate e proprie spese (1). Tali sono in Italia, l'Amministrazione dei Fondi del Culto, la Cassa di depositi e prestiti, la Cassa Militare, la Cassa pensioni, il Monte pensioni per i Maestri elementari, ecc. L'Amministrazione dei Fondi del Culto ha per entrate le rendite dei benefizi ecclesiastici vacanti, e deve sostenere non poche spese per sussidi a sacerdoti poveri, per conservazione delle chiese, per servizi del culto, ecc. La Cassa di depositi e prestiti è una specie di Banca dello Stato istituita presso la Direzione generale del Debito pubblico, deputata a ricevere i depositi obbligatori dei contabili dello Stato, dei Sindaci dei fallimenti, dei tutori dei pupilli, ecc., e quelli volontari che le varie Aziende pubbliche giudicassero utile di fare; ad amministrare i fondi delle Casse di risparmio postali, della Cassa pensioni, della Cassa Militare, ecc.; in fine a far prestiti ai Comuni, alle Provincie, e ad altre Aziende pubbliche. La Cassa Militare è alimentata principalmente dalle tasse che pagano i volontari di un anno e deve provvedere al riassoldamento dei sottufficiali dell'esercito e dei Carabinieri, ecc. La Cassa e il Monte delle pensioni sono alimentate dalle trattenute sugli stipendi o tasse che pagano coloro che aspirano alle pensioni, e devono provvedere al pagamento di così fatte pensioni.

Or bene, codeste Aziende autonome potrebbero avere, e talora hanno in fatto, casse proprie speciali; ma le più volte esse depu-

(1) Vedi più addietro - lib. 5° - cap. 12 - pag. 299.

sano il proprio servizio di cassa agli agenti del Tesoro; e il loro conto di cassa si converte in un Conto corrente col Tesoro. Cosicchè gli Agenti del Tesoro possono incassare o contare altrui somme di-rechè per conto dell'Amministrazione dello Stato propriamente detta, anche per conto di cotali Aziende governative autonome.

Capitolo 3°.

Le varie forme che può assumere il servizio del Tesoro.

L'unità del Tesoro non va generalmente disgiunta dall'unità di cassa nei vari luoghi in cui avvengano incassi o pagamenti per conto dell'erario pubblico; nondimeno essa non è incompatibile colla molteplicità delle casse eziandio in uno stesso luogo. Dove per molteplicità delle casse non intendo già di accennare all'esistenza di più scrigni o sacristie in cui sia rinchiuso il danaro pubblico, sibbene all'esistenza di più uffici deputati ciascuno all'esecuzione di una data categoria d'incassi o pagamenti. Così v'era l'unità del Tesoro in Piemonte anche prima del 1853. sebbene ogni Azienda centrale avesse una Cassa propria per le proprie spese alimentata da quella del Ministero delle Finanze. Così ancora in Austria vi poteva essere stretta unità del Tesoro ancorchè nella sede dell'impero vi fossero parecchie casse principali d'uscita che accentravano nelle loro scritture eziandio i pagamenti i quali per conto loro si facevano dalle sezioni d'uscita delle varie classi principali e collettive nei dominii e nelle provincie. L'unità del Tesoro cessa soltanto quando il danaro proveniente da certe entrate deve materialmente impiegarsi in certe spese, e custodirsi perciò in casse particolari amministrate da Magistrati speciali. Ma anche codesta divisione di casse va abbandonandosi, e nei luoghi in cui si custodiscono somme a disposizione di chi voglia al pubblico Tesoro, e si eseguiscono incassi e pagamenti per conto diretto di essi, suole a si-

male bisogna deputarsi una sol Cassa, un solo ufficio. Va scomparendo la netta separazione fra le casse d'entrata e le casse d'uscita, non ha più come carone del controllo finanziario questo, che la mano che riceve non possa dare.

Il servizio del Tesoro può esser compiuto per conto diretto dello Stato da agenti suoi, o da altre Aziende. Nel primo caso la proprietà effettiva come la disposizione del pubblico danaro resta allo Stato; i Tesorieri suoi son semplici consegnatarii. Nel secondo lo Stato ha solamente la disposizione del Tesoro pubblico e i Tesorieri son debitori suoi.

Nella maggior parte degli Stati, ora come in passato, il servizio del Tesoro è compiuto direttamente dall' Amministrazione per mezzo di Agenti suoi. Gli esempi di Banche, il cui capitale non sia del pubblico, le quali abbiano il servizio del Tesoro dello Stato, sono recenti. Vero è che allo scopo di dare a codesto servizio le forme esatte e rapide della Banca si era chiesto a Venezia fin dal principio del secolo passato, secondo ho detto di già, di affidarlo al Banco del Giro, e che fin dal principio di questo secolo il Banco di S. Giacomo a Napoli fu il Cassiere dello Stato; ma codesti eran Banchi pubblici, amministrati per conto del pubblico. La Caisse du Service istituita in Francia da Napoleone I.° per suggerimento del Conte di Mollien, era anch' essa una specie di pubblica Banca per rendere spedito il servizio del Tesoro.

L' Inghilterra ha dato per avventura il primo esempio del servizio del Tesoro affidato a una Banca il cui patrimonio non è del pubblico. Coll' atto 22 maggio 1834 il tesoro pubblico e il suo servizio venne affidato alla Banca d' Inghilterra, alla quale fu ingiunto di aprire nei suoi registri un Conto allo Scacchiere da accreditarsi di tutte le somme incassate per conto dello Stato, e da addebitarsi di tutte quelle poste a disposizione degli ordinatori della spesa in altri Conti. Io mi riserbo a dire più tardi diffusamente del modo in cui nella Gran Brettagna è ordinato il riscontro dell' entrata e della spesa; per ora mi basta l'osservare che colà si è imitato fedelmente, per rispetto a simili negozi, quanto erasi fatto già a Napoli dai ministri di Giuseppe Bonaparte prima, dal de Medici poi.

Il Belgio ha imitato l' esempio dell' Inghilterra. Da prima confidò il proprio tesoro alla Società generale; ma i risultamenti otte-

nuti non furon buoni, e tale era la confusione nel servizio di esso tesoro che, secondo afferma una relazione della Corte dei Conti, la Tesoreria non possedeva gli elementi necessari per rilevare concretezza la situazione del suo cassiere (1). Onde istituita con legge 5 maggio 1850 la Banca nazionale del Belgio come unica Banca di emissione, con altra legge del 10 dello stesso mese si autorizzava il governo a confidarle « le service de caissier de l'Etat (2) ». In questa qualità la Banca si riguardò come contabile dello Stato e della legge organica della Corte dei Conti (3). La Banca è responsabile della sua gestione e di quella dei propri agenti, tolto il caso di forza maggiore. Gli agenti della Banca sono nominati dal Re fra una doppia serie di candidati scelti dal Consiglio di essa Banca. I registri attinenti al servizio di tesoreria devono essere tenuti nei modi prescritti dal Governo; e il Ministro delle Finanze, ogni qualvolta il reputa espediente, fa esaminare da funzionari delegati da lui così le Casse come le scritture della Banca (4). Lo Stato si obbligò a corrispondere alla Banca un'indennità annua di 200000 franchi, la quale nel 1856 si ridusse a metà, e s'abolì del tutto nel 1860 (5).

In altri Paesi i Banchi son cassieri dello Stato in alcune provincie soltanto: la Banca Nazionale lo è da noi nelle Romagne; la Banca d'Olanda nella città d'Amsterdam. In tutti gli Stati poi le grandi Banche di emissione sono potenti ausiliari del Tesoro, esse lo sovvengono coi propri nei momenti calamitosi; esse gli porgono il loro aiuto negli affari di cambio coll'estero, e nelle grandi operazioni di credito.

In Piemonte prima e nel Regno d'Italia poi s'è tentato più

---

(1) Rapporto della Corte Belga sul Conto consuntivo del 1849 - cor. 15 - citato da Achille Olebano e Sanguinetti nell'opera: La questione delle Banche. ecc. cap. X §. 54.

(2) Art. 1 della legge

(3) Art. 2 della legge

(4) Art. 4, 5 e 6 della legge 10 maggio 1850.

(5) Olebano e Sanguinetti. - La questione delle Banche e il servizio di Tesoreria - op. cit. - cap. X §. 54.

volte da Cavour, da Sella e da Cambray-Digny mentre erano ministri delle finanze di affidare il servizio del Tesoro alla Banca Nazionale, ma il Parlamento vi si mostrò sempre avverso. E a me pare che il Parlamento abbia avuto ragione. Non si può senza pericolo affidare a un istituto privato una somma tanto ingente quale suol essere quella che il servizio di cassa di un grande Stato richiede; nè il piccolo risparmio di spesa, nè la maggior speditezza nel servizio, nè gli altri pochi utili che se ne possan ritrarre valgono a controbilanciare il rischio che si corre.

In Francia il servizio di Tesoreria ha un ordinamento speciale. Prima del 1865 v'erano nei dipartimenti i *Receveurs généraux* per la riscossione delle imposte dirette e l'accentramento delle altre entrate, e i *Payeurs du Trésor* per l'effettuazione delle spese. Il decreto 21 novembre 1865 sopprese i *Payeurs du Trésor*, e delegò le attribuzioni loro ai *Receveurs généraux*, che d'allora in poi si dissero *Trésoriers-payeurs généraux*. Come tesorieri essi accentrano il prodotto delle imposte e delle altre rendite pubbliche; come pagatori eseguiscono gli ordini di pagamento tratti sulle loro casse. Essi sono specialmente deputati al servizio delle imposte dirette, alla cui riscossione attendono nei cantoni e nei comuni speciali percettori.

A Parigi vi ha il *Caissier-payeur central du Trésor public*, il quale fin dal 1848 riunisce nel suo ufficio il servizio dell'entrata e quello della spesa. Egli riceve dai dipartimenti i fondi che sopravanzano ai bisogni locali e compie pel dipartimento della Senna la funzione di Tesoriere pagatore generale.

I *Tesorieri generali* dei dipartimenti e i Ricevitori particolari dei circondari son tenuti a versare al Tesoro del proprio il 30 novembre di ciascun anno, le somme che restano ancora da esigere per le imposte dirette dell'anno precedente, e i percettori dei cantoni hanno eguale obbligazione verso di essi. I Pagatori non possono sospendere il pagamento di un mandato se non nel caso in cui vi siano irregolarità palesi nei documenti giustificativi.

Nei registri di Tesorieri-pagatori generali è aperto un *Compte courant du trésor* in cui essi devono scrivere ogni giorno in *avere* il montare dei loro incassi, e in *dare* quello dei pagamenti o versa-

menti che fanno. Un conto reciproco è tenuto al Ministero delle Finanze dalla Direction du mouvement général des fonds, che lo pareggia ogni trimestre alla tassa d'interesse, e alle condizioni determinate da un decreto ministeriale.

I libri e le scritture dei contabili al 31 dicembre di ciascun anno, o prima quando cessino dalle loro funzioni, si chiudono da funzionari delegati a codesto ufficio, e la situazione della loro cassa e del loro portafoglio è rilevata e affermata in un processo verbale.

I tesorieri-pagatori, al pari degli altri contabili, son posti sotto la vigilanza e il controllo della Direction générale de la comptabilité publique, da cui ricevono le opportune istruzioni per la tenuta delle loro scritture, e a cui mandano ogni mese i loro conti coi relativi documenti di prova (1).

Capitolo 4°.

Il servizio del Tesoro in Italia. Le operazioni di Tesoreria.

In Italia presiede al servizio del Tesoro una Direzione generale delle cui attribuzioni ho detto di già; esso è compiuto da Tesorieri che son semplici consegnatari. Presso la Direzione del Tesoro vi ha un Tesoriere centrale pel servizio del contante, e un Contabile del portafoglio per quello delle carte di credito. Vi avrebbe poi dovuto essere una sola Tesoreria per ogni provincia, risiedente nel capoluogo e accanto all'Intendenza di Finanza; ma non ostante la disposizione del Regolamento per l'applicazione della legge sulla Contabilità dello Stato, si sono lasciate sussistere in alcune regioni le tesorerie circondariali.

---

(1) Tolgo la maggior parte di queste notizie dal Vergèr. Etude sur la comptabilité publique en France - già cit. tit. 2°.

Ogni Tesoreria ha due Casse, l'una corrente per le somme strettamente necessarie ai bisogni della giornata, le quali possibilmente non debbono superare la cauzione prestata dal Tesoriere, l'altra di riserva per i rimanenti valori. La Cassa corrente è a 2 chiavi, di cui l'una è tenuta dal Tesoriere, l'altra da Controllore che, secondo ho narrato altrove (1), è posto accanto a lui per riscontrarne ogni atto; la cassa di riserva ne ha tre, l'una custodita dal Tesoriere, la seconda dal Controllore, l'altra dall'Intendente di Finanza. Nella Cassa di riserva si custodisce un registro di entrata e uscita dei valori, e una copia di esso registro è conservata da tutti coloro che hanno una chiave della Cassa.

Alle Casse di Tesoreria devono eseguirsi verificazioni almeno una volta al mese col mezzo degli Ispettori di Tesoreria, e col concorso dei Tesorieri e dei rispettivi Controllori. Possono aver luogo verificazioni straordinarie ogni qualvolta piaccia all'Intendente di Finanza o al Direttore generale del tesoro ordinarle (art. 60 della legge). Anche i Prefetti hanno la facoltà di far procedere a verificazioni straordinarie delle casse delle Tesorerie della rispettiva provincia (art. 240 della legge). Le verificazioni debbono sempre aver luogo quando vi ha consegna di una Cassa da un Tesoriere che cessa dall'ufficio a un altro che gli subentra.

Le spedizioni di fondi da una Tesoreria all'altra sono fatte dietro ordine del Direttore generale del Tesoro, e possono essere promosse dalle Intendenze di Finanza secondo i bisogni delle dipendenti Tesorerie. Questo caso che riguarda la spedizione di fondi dall'una all'altra cassa dello Stato, è il solo in cui un Tesoriere possa consentire a uscita di danaro dalle sue casse senza che essa sia ordinata da Mandati registrati alla Corte dei conti, o da ordini pel pagamento di spese fisse descritte in ruoli parimenti registrati alla stessa Corte, e ad esso si accenna esplicitamente negli articoli 22 e 57 della legge.

L'estrazione delle somme dalle casse si fa coll'intervento dell'Intendente, del Controllore, del Tesoriere, e i valori si descrivono in un processo verbale, e si collocano in casse o altri recipienti, o pluchi accuratamente chiusi e suggellati a fuoco. La spedizione può compier-

(1) Vedi più addietro - Lib. 2°. cap. 7°. pag. 181 e seg.

si o per mezzo della ferrovia, o lungo le vie ordinarie, o per via di mare sulle navi dello Stato, o su quelle di compagnie di navigazione con cui il Governo abbia conchiuso speciali convenzioni, o anche per mezzo postale quando trattasi di somme non grandi in biglietti di Banca. La trasmissione di fondi lungo le vie ordinarie è accompagnata da una scorta della pubblica forza, o da un incaricato del Tesoriere mittente.

A discarico del Tesoriere mittente quegli che riceve i fondi gli trasmette senza indugio una quietanza di tesoreria tolta dal consueto Bollettario a matrice.

La trasmissione di fondi dall'una all'altra Tesoreria dello Stato si opera anche indirettamente per mezzo di Vaglia del Tesoro: mediante i quali le pubbliche Amministrazioni, i corpi morali, e anche i privati che hanno avuto speciale autorizzazione dal Direttore generale del Tesoro, possono versare somme in una data Tesoreria, affine di esigerle o farle esigere in un'altra. Il vaglia è spiccato dal Tesoriere a cui si consegna il denaro, ed è pagabile da quegli su cui fu tratto. I vaglia devono avere la firma del controllore; non sono girabili e devono perciò essere pagati solamente alla persona, alle Amministrazioni o ai corpi morali in essi indicati; i Tesorieri tratti non possono eseguire il pagamento se prima non hanno ricevuto dalla Tesoreria mittente la contromatrice del vaglia, ossia l'avviso della data emissione.

Le operazioni di tesoreria propriamente dette comprendono l'acquisto e il pagamento di cambiali; la spedizione di fondi all'estero in qualunque modo avvenga, oppure il ricevimento di quelli che fossero inviati dall'estero, l'assunzione di prestiti, e in fine l'emissione e il pagamento di Buoni del Tesoro.

Se si eccettua l'ultima, tutte le altre sono compiute, può dirsi esclusivamente, dalla Direzione generale del Tesoro, che si considera per rispetto ad esse come una vera Banca dello Stato. È per avventura superchio l'osservare che alcune di quelle operazioni devono essere previamente autorizzate per legge, e che buona parte di esse non possono conchiudersi senza l'intervento del Ministro delle Finanze.

A differenza dell'Inghilterra, e a somiglianza di quanto avviene nella maggior parte degli altri Stati, noi abbiamo una sola forma di Buoni del Tesoro. L'emissione loro viene autorizzata ogni anno dalla legge del Bilancio, la quale fissa la somma massima di quelli che possono tenersi in circolazione. Ognuno può farsi acquirente di Buoni del Tesoro; ma essi non possono essere rilasciati che mediante l'effettivo versamento della corrispondente somma nelle Casse dello Stato, la loro emissione è soggetta al riscontro preventivo della Corte dei Conti. Tali sono le disposizioni contenute nell'articolo 56 della legge sulla Contabilità dello Stato. Esse vengono esplicate dal Regolamento nel modo che andrò spiegando. I Buoni del Tesoro sono impressi su carta filigranata ed hanno matrice e contro matrice. Sono sottoscritti dal Direttore generale del Tesoro, hanno il suggello a secco del Ministero delle Finanze ed il visto della Corte dei conti. Sono all'ordine e distinti in sette serie: la serie A da L. 500, quella B da L. 1000, le altre C, D, E, F, G, rispettivamente da L. 2000, 5000, 10000, 50000, e 100000 (art. 353 del reg.) Il Ministero, affine di provocare o arrestare le domande di Buoni da parte dei privati capitalisti, oppure di moderarle, secondo i bisogni del Tesoro, aumenta o scema la tassa dell'interesse che fruttano; e simile tassa per conseguenza varia secondo i mesi di scadenza, i quali nondimeno non possono essere minori di tre, nè maggiori di dodici. La ragion d'interesse e i mesi di scadenza a cui possono venire emessi i Buoni sono fissati da decreti reali.

Per regola generale, i Buoni sono spediti dalla Direzione generale del Tesoro in seguito alla produzione di una quietanza di tesoreria comprovante il versamento del loro importare, e sono con questa trasmessi alla Corte dei conti per il riscontro preventivo. Non di meno il Ministro delle Finanze può dare incarico ad alcuni Intendenti di Finanza ed anche a tutti di rilasciare Buoni del Tesoro, e questo mercè di un decreto da registrarsi alla Corte dei conti. Quando ciò avvenga i Buoni sono tratti in anticipazione dal Direttore generale del Tesoro all'ordine degli Intendenti incaricati, e nello stesso modo registrati alla Corte dei conti. Gli Intendenti li trasferiscono all'ordine degli acquirenti mediante loro girata e col visto di un Ufficiale delegato a tale Ufficio dalla Corte dei Conti (art. 360 del reg.)

Chi intende acquistare Buoni del Tesoro fa il relativo versamento

accompagnato da distinta a una Tesoreria del Regno. La quietanza del versamento fatto viene dal Tesoriere consegnata al Controllore, il quale dà all'acquirente in luogo di essa una dichiarazione di ricevuta. Il Controllore trasmette immediatamente all'Intendente di Finanza le quietanze per l'emissione dei corrispondenti Buoni. Le Intendenze che non fossero autorizzate a emettere i Buoni, trasmettono le quietanze alla Direzione generale del Tesoro o alla Intendenza incaricata secondo ne dà il caso. Ricevute le quietanze, la Direzione generale compila i Buoni e li manda pel visto alla Corte dei Conti; le Intendenze a cui i Buoni furono trasmessi in anticipazione, pongono su quelli richiesti la girata, e li trasmettono, unitamente alle quietanze di versamento, al delegato della Corte dei conti perchè v'apponga il visto e il suggello d'ufficio. Tutti i medesimi Buoni sono inviati ai Controllori delle Tesorerie che li domandarono, e da questi ceduti alle parti richiedenti dietro presentazione delle quietanze provvisorie loro prima rilasciate.

I Buoni sono titoli all'ordine e perciò girabili, e sono pagabili all'ultimo giratario e alla loro scadenza presso la Tesoreria in essi designata. I Tesorieri non possono eseguire il pagamento dei Buoni se non esistono presso di essi le relative contromatrici colle quali devono confrontarli. I Buoni si prescrivono nel termine di venticinque anni.

LIBRO OTTAVO

Le entrate dello Stato.

Capitolo 1°

Come deve ordinarsi il servizio dell'entrata. - Vari modi di esazione.

Il servizio dell'entrata vuol esser ordinato per modo che giunga nelle casse del Tesoro la maggior parte possibile delle somme tolte ai contribuenti, e che l'esazione abbia luogo col minor incomodo di questi, colle minori vessazioni possibili e insieme colla maggior possibile sollecitudine. Cosicchè il riscontro da istituirsi deve mirare per una parte a guarentire lo Stato tanto che non sia danneggiato, e nessuna somma, la quale gli spetti, venga sottratta, e per l'altra a tutelare i contribuenti acciò non si esiga da loro più di quanto secondo le leggi devono dare.

Non è agevole raggiungere codesto doppio intento. La storia delle finanze di tutti i tempi ci narra delle vessazioni senza fine con cui il fisco doveva angariare i contribuenti per ottenere quanto i bisogni pubblici richiedevano. Nei tempi di maggior potenza della Repubblica romana i contribuenti dei paesi sudditi erano talora costretti a vendere come schiavi i figli per satollare i pubblicani della dominante. La tortura era mezzo ordinario di esazione dei tributi (1), e la si usò a questo fine anche sotto l'impero. Il cavalletto e i colpi di verghe piomba-

(1) Mommsen - Storia Romana. Vol. 2°. lib. IV c. 11.

ti eran pene che coglievano i contribuenti morosi. Costantino proibì quei rigori; e Costanzo suo figlio dovette vietarli di nuovo (1). In Atene il debitore del fisco era colpito d'atemia, quasi d'infamia trasmandantesi eziandio ai figli (2). A Venezia, i patrizi debitori del Comune perdevano i diritti politici, e non potevano andar a cappello ossia votare nei Collegi e nei Consigli. Giovanni Senza-Terra mise anche in atto quest'amenità di far cavare a taluno debitore dello Scacchiere un dente di bocca ogni giorno d'indugio al pagamento (3). Nella costituzione feudale chi non pagava la decima era alla mercè di colui a cui era dovuta. Firenze, Pisa, ed altri comuni del medio evo negavan giustizia a coloro che non pagavano i balzelli; col pretesto che chi non adempie i doveri dei cittadini non ne deve godere i vantaggi (4). La prigione è stata fino agli ultimi tempi pena contuета a debitori recalcitranti del fisco.

Onde non è meraviglia se nei secoli trascorsi, ancora che i pubblici tributi fossero tanto meno gravi che al presente, suscitassero così spesso ire e commozioni popolari. S'era creduto e fallacemente di calmare tali ire col comminare pene sproporzionate e gravissime ai pubblici esattori e agli agenti di finanza che trafugassero, o arricchissero sè stessi a danno dei contribuenti e del pubblico. Sforzi vani. Il timore di una pena, ancorchè grave, non suole avere nell'animo dei tristi efficacia maggiore della sete di lauti guadagni. E poi nel fatto non era agevole colpire chi era potente per validi aiuti prestati o promessi alle finanze pubbliche quasi sempre in bisogno. Pochi pubblicani sfortunati più che colpevoli, scontarono in tempi burrascosi, e duramente, le colpe di tutti. Il controllo finanziario, se vuol essere efficace, non deve aver troppa fidanza nelle pene tardive che non assicurano nessuno; deve piuttosto mirare a rendere le malversazioni, se non impossibili, almeno difficili, mercè di accorti riscontri preventivi. E noi ora assistiamo a questa evoluzione ra-

---

(1) Cod. Teodosiano - De exactionibus - 1, 3 e 7.
(2) Demostene - Orazione contro Andrazione -
(3) Cibrario - Dell'Economia politica nel medio evo - Vol. 1. lib. 1. c. 7
(4) Cibrario - Op. cit. Vol. 1. lib. III c. 6

zionale e salutare di esso controllo che tende a farsi sopratutto antecedente, a prevenire anzichè limitarsi a reprimere gli abusi.

L'appalto, o, come dicevasi in Francia, la ferme è stato nei secoli passati, fin dai tempi più antichi, la forma consueta dell'esazione delle imposte. L'usavano i Greci secondo osserva il Baeck (1), l'usava Cartagine, e l'usavano normalmente i Romani. Venezia, dove pure il Controllo finanziario aveva tanto pregredito, non trovò, per le tasse indirette, mezzo d'esazione migliore. In parecchi Stati a finanze esauste s'andava anche più oltre: in luogo di cedere per un tempo limitato a privati speculatori l'esazione dei tributi, verso un canone annuale, o fermo o pregressivo, si vendevano a dirittura le tasse, cedendo, per una somma da anticiparsi una volta tanto, la esazione loro per un dato numero di anni o anche in perpetuo.

Eppure l'esperienza di tutti i tempi, si può dire, dimostrava che l'appalto era tal forma di esazione così dannosa ai contribuenti come poco profittevole all'erario. Cartagine, quando voleva arricchire i patrizi caduti in povera fortuna, li mandava a esigere le imposte nelle città suddite (2). Il Senato romano deliberò nell'anno 587 di Roma di rinunciare all'esercizio delle miniere di Macedonia venute in potere della Repubblica; perchè gli appaltatori avrebbero spogliato i sudditi e derubato l'erario, «confessione ingenua d'impotenza, osserva il Mommsen, che l'autorità censoria faceva a sè stessa (3)». La tassa di guerra imposta da Silla all'Asia nel 670 anticipata da capitalisti romani fruttò a questi il sestuplo dell'originario suo importo (4). Del lusso sfarzoso degli agenti di finanza nella vecchia monarchia francese e della commozione che suscitavano nel pubblico, dicon tutte le Storie. E le storie narrano ancora delle fortune cospicue accumulate or fa molto tempo in tempi non lontani dagli appaltatori dei Dazi e delle Gabelle nel cessato Regno di Napoli, nello Stato Pontificio, e in pressochè tutti gli altri paesi.

---

(1) Baeck - Economia politica degli Ateniesi - op. cit.
(2) Mommsen - Storia Romana - Vol. 1°. par. 2°. lib. 3°. cap. 1°.
(3) id. id. id. id. cap XI.
(4) id. id. Vol. 2°. lib. IV cap. XI.

E si badi che il rigore delle pene comminate agli appaltatori malfidi, mentre, come s'è veduto, punto giovavano ai contribuenti, nuocevano all'erario, giacchè il crescere dei rischi a cui l'appalto esponeva faceva crescere il compenso che per esso si esigeva. Questo ci spiega perchè gli Stati generali francesi che pur tanti lagni levarono contro l'avidità degli agenti di finanza, s'opposero talora a misure penali insolite contro i percettori che travisassero più particolarmente all'istituzione dei tribunali con giurisdizione speciale per essi.

Per certo, specie negli Stati fortemente costituiti, non furon rari gli appaltatori retribuiti con equi compensi; per certo nel volger dei secoli non mancarono esempi di appaltatori che fecero nel fisco cattivi affari; nulladimeno, questo pure è sicuro, poco utile il pubblico erario ne trasse. Non possono, in generale, le mallevarie o cauzioni date adeguarsi all'importanza dei tributi da esigersi; non mancano mai agli appaltatori pretesti per rompere contratti gravosi; i più deboli soltanto soggiacciono, ma da essi poco o nulla il fisco può cavare.

Adunque l'appalto, come forma di esazione dell'imposta, mentre è una confessione permanente dell'inefficacia, o, meglio, dell'imperfezione del pubblico controllo finanziario, non può non riuscire gravoso al pubblico; poichè, non foss'altro, è mestieri retribuire l'opera dell'appaltatore e largamente compensare i rischi che ci corre, e le noie che reca con sè il non gradito ufficio di levar denaro ai cittadini.

Fra le ragioni per cui simile forma di esazione delle imposte è stata per tanto tempo preferita v'ha questa, che gli appaltatori son sempre pronti a sovvenire ai bisogni delle pubbliche finanze anticipando, dietro compenso s'intende, i fondi che i tributi faran per dare. E questa è valida ragione che rende non del tutto condannabili gli appalti nei tempi calamitosi. Ma fu un pregiudizio a cui soggiacquero alcuni Stati, la Francia sopratutto, questo di credere che giovasse di aumentare gli appaltatori e i collettori delle tasse eleggendone fin due per ogni luogo e ogni tributo che agissero alternativamente, l'uno per le annate pari, l'altro per le annate impari, e ciò, sia per rendere più agevole e sicura la fissazione della

materia dei Conti di ogni esercizio, sia per ottenere da loro o colla mediazione loro sovvenzioni maggiori all'esausto tesoro. [Tanto che quando Necker assunse il governo delle finanze francesi, v'erano 48 receveurs généraux des finances, deputati all'esazione di talune imposte dirette (tailles, vingtièmes, capitation), due per ciascuna delle ventiquattro généralités in cui simili tasse si esigevano, e quattrocent'otto receveurs des tailles, due per ciascuna élection o circolo(1). Necker chiama assolutamente frivolo il primo motivo, essendo la contabilità « aussi distincte par la séparation des objects que par la multiplication des personnes» Rispetto al secondo pretesto dice giustamente assurdo l'arricchire agenti di finanze per metterli in condizione di fornir fondi all'erario pubblico. « Quand je vois, continua, le gouvernement enrichir et multiplier dans l'espoir de se servir de leur argent et de leur crédit, je me rappelle le trait de ce marchand de Bagdad, qui ayant fait présent à des esclaves de turbans parsemés d'or, et de robes magnifiques, fut tellement saisi de respect, lorsqu'il les eut vus revêtus, que par un mouvement involontaire, il se prosterna devant eux et implora leur protection (2) ».]

[Coerente a questi principî, Necker riunì le funzioni dei quarantotto ricevitori generali con quarantotto casse, deputandole a una sola compagnia di dodici persone collettivamente responsabili e con una cassa sola (3). La Repubblica di Venezia l'aveva preceduto in tal via, poichè a partire dal 1750 invece di procedere come per lo innanzi ad appalti speciali dazio per dazio, luogo per luogo si unirono nella Terra ferma gli appalti per provincie in grossi lotti per tutti i dazi (4). E Sully aveva già enunciato quest'aureo principio rispetto all'esazione delle imposte, che dovevansi possibilmente ordinare le cose in modo che i tributi passassero « direttamente dalle mani dei popoli a quelle del principe. »]

---

(1) Necker. - Administration des finances - Lausanne 1786 Vol. 1° cap. 4. p. 67 e 89.
(2) Necker. - Op. cit. Vol. 2°. cap. 20 pag. 308.
(3) id. id. Vol. 1°. cap. 4 pag. 66.
(4) Veggasi più addietro - lib. 1°. cap. 3. art. 1. § 5 pag. 76.

L'altra forma di esazione dei tributi, quella che va divenendo sempre più generale negli Stati civili, è la percezione diretta dello Stato per mezzo di agenti suoi, o, come si dice in Francia, la regia (régie). Montesquieu ha magistralmente posto a confronto le due forme di esazione. « La régie, scrive, est l'administration d'un bon père de famille qui lève lui même avec économie ses revenus. Par la régie, le prince est le maître de presser, adoucir et retarder la levée des tributs, ou suivant ses besoins, ou suivant ceux de ses peuples. Par la régie, il épargne à l'État les profits immenses des fermiers qui l'appauvrissent d'une infinité de manières. Par la régie le prince épargne au peuple le spectacle des fortunes subites qui l'affligent. Par la régie l'argent levé passe par peu de mains; il va directement au prince et par conséquent revient plus promptement au peuple. . . (1). » Puossi aggiungere che coll'amministrazione diretta il Governo è sempre libero di confidare l'esercizio della sua autorità nell'esazione dei tributi alle mani che crede più proprie. Puossi aggiungere ancora che col disporre che i collettori riscuotano l'imposta, non per conto loro o di privati, ma direttamente per conto del pubblico, si toglie all'esazione gran parte dell'odiosità sua, e più facilmente si persuadono i contribuenti che il tributo, del pari che i mezzi fiscali convenuti lo fi riscuotere, son dure necessità volute dai bisogni dello Stato e dai servizi che essi stessi dallo Stato richiedono: insomma colla legittimità del fine per cui l'imposta si leva fatta palese ad ognuno, si fa tollerare la durezza sua e dei mezzi di esazione. In questa mutata forma di esazione, nella libera votazione dell'imposta da parte dei rappresentanti del paese, e nella pubblicità dei conti si può trovare la spiegazione del fatto per cui ora si levano nei vari Stati, facilmente e senza grandi lagni, enormi tributi; dove in passato tasse senza fine più lievi bastavano a commuovere le masse e determinare selvagge rivolte e radicali mutazioni di governo. Mal si frena il contribuente quando nell'animo di lui entra il dubbio, se non forse la certezza, che buona parte di ciò che si strappa ai bisogni suoi e della sua famiglia, anzichè essere impiegato a beneficio di tutti, va

(1) Citato dal Clergier - op. cit. cap. 1°. pag. 30

ad arricchire pochi astuti e fortunati speculatori.

Con tutto ciò la forma dell'appalto nell'esazione dei tributi non è del tutto abbandonata, eziandio negli Stati meglio costituiti, e forse mai sarà mai. Gli è che per essa si agevola il controllo finanziario in codesto servizio. Perchè in fatto, dopo conchiuso il contratto per cui l'appaltatore, mentre riceve la facoltà di esigere per conto suo il tributo conformemente alle leggi, s'impegna a versare nelle casse del Tesoro somme determinate in determinati tempi, i diritti del fisco sono facilmente tutelati. Dove nel caso di un'esazione diretta per conto del pubblico i diritti dello Stato di fronte ai contribuenti devono affermarsi ad ogni momento, e non possono validamente guarentirsi che con una serie non interrotta di minute e varie misure di riscontro. Nulladimeno mi preme di rilevare che l'appalto rende anche più efficace nella tutela del vero interesse del pubblico simile contratto, perchè appunto nella conchiusione del contratto e nella fissazione del canone dovuto dall'appaltatore, l'erario può venire, e di solito viene grandemente danneggiato.

(Dalle cose discorse segue palesemente come io non divida l'opinione di Montesquieu, che cioè possa essere « quelquefois utile de commencer par donner à ferme un droit nouvellement imposé (1).» Se v'ha un momento in cui l'appalto debba riuscire più pregiudicievole parmi proprio codesto. Perchè, in prima, non potendosi prevedere per intera mancanza di esperienza passata quanto il nuovo tributo farà per gettare, non v'ha modo di tutelare efficacemente nella conchiusione del contratto l'interesse del pubblico. Poi, ognun lo vede, quando si tratta di stabilire una nuova tassa, è più che mai necessario che quelli i quali ne sono colpiti, si persuadano che la sola necessità ha potuto spingere a deliberarla e che tutto ciò che loro si toglie viene impiegato pel bene di tutti. Se costoro fossero indotti a dubitare che i sacrifizi loro novellamente chiesti solamente in parte scemano la penuria del Tesoro, malamente vi si adatterebbero.

A me sembra che l'appalto, come forma di esazione dei tributi,

(1) Du Clergier – op. cit. cap. 1°. pag. 30.

non possa senza gravi guai applicarsi, se non a tributi antichi accettati ormai per lunga consuetudine, che danno un prodotto costante o quasi costante, e che per giunta possono esercitarsi di fronte ai contribuenti con facilità, con sicurezza e senza ambiguità di sorta. Le prime condizioni sono richieste dall'interesse dello Stato, l'ultima dalla tutela che pur si deve a quello dei contribuenti. Offrono codeste condizioni, più o meno compiutamente, i dazi di consumo, o d'importazione o d'esportazione, purchè siano specifici, la gabella del sale e del tabacco, l'esercizio delle ferrovie, ecc., purchè la fissazione delle tariffe sia riserbata allo Stato. Non le offrono invece, e però non possono utilmente darsi in affitto, le tasse che, a somiglianza di quella sulla rendita, si accertano in seguito a denunzie dei contribuenti, a proposte degli agenti del fisco e a giudizi di commissioni di probiviri o di tribunali. Ma v'hanno altre tasse che non avrebbero dovuto cedersi mai in affitto. Narra il Bianchini(1) che nel regno di Napoli erasi data in appalto insieme a tutte le altre tasse, anche quella sciagurata sulle meretrici. Or bene, l'appaltatore, cui null'altro premeva se non che il tristo balzello gli fruttasse assai, accusava ogni donna di turpe mercato. Così fin l'onor delle donne, l'appalto poneva in balìa dei finanzieri. Meno male che gli alti lagni levati provocarono poi l'abolizione della tassa infame, la quale per vergogna nostra s'è rimessa e rimane, ancorchè non si osi confessarla nel Bilancio.

Oltre alle due forme sopradette dell'esazione dell'imposta per appalto e per amministrazione diretta, se ne sono applicate e se ne applicano altre miste. Così in luogo di cedere l'esazione di un tributo e l'esercizio di un pubblico monopolio per un tempo determinato, dietro un canone annuo costante, si può convenire che il di più che l'imposta o l'esercizio del monopolio fosse per gettare oltre un canone pattuito, si debba dividere in proporzioni determinate fra lo Stato e l'impresa appaltatrice. Questa forma s'adottò in Italia nel 1867 quando si cedette alla Regia cointeressata dei tabacchi il monopolio dei tabacchi per quindici anni. Noto qui come da noi si sia adoperata la voce Regia in senso diverso da quello

(1) Bianchini — Storia delle Finanze nel Regno di Napoli — op. cit.

nel quale si usa in Francia la corrispondente parola régie. Si può pattuire verso agenti delegati alla riscossione dei tributi per conto dello Stato di dividere con loro il soprappiù che i tributi saran per dare oltre una somma determinata, e ciò in compenso di sovvenzioni da loro fatte al Tesoro. Come si vede la prima di queste forme miste trae principalmente dalla natura dell'appalto, la seconda invece dall'indole dell'amministrazione diretta; ma non sono molto dissimili fra loro. Esse furono largamente esperimentate in Francia. (Necker infatti lasciò scritto: « Les régies et les fermes, selon leur constitution actuelle, ont la plus grande ressemblance, ... L'on a dit aux régisseurs: vous aurez une telle part dans les produits qui surpasseront telle somme, et l'on a dit aux fermiers: le Roi aura telle part dans les produits qui surpasseront tel prix de bail (1). »

Queste forme miste hanno, parmi, sebbene in qualche minor misura, gli stessi inconvenienti dell'appalto; e però soltanto la penuria del Tesoro, per cui apparisse necessario ottener anticipazioni da coloro a cui si delega l'esazione dei tributi, può giustificarle. La Regia contestata non ebbe il monopolio dei tabacchi se non anticipando al Tesoro cento ottanta milioni.

Non vorrei poi che si confondessero nell'affitto a canone fermo o mutabile certe forme di esazione che si applicano alle imposte dirette e che danno ottimi risultamenti. Parlo di codeste forme. Si delega a ricevitori o percettori, talvolta di due o più gradi, l'esazione dell'imposta, convenendo che essi rispondano del non riscosso per riscosso, e versino, i percettori ai ricevitori di grado superiore, i primi ricevitori al Tesoro, l'intero tributo a scadenze determinate, l'abbiano o no riscosso. Come compenso del servizio che prestano si concede ai percettori e ai ricevitori per ogni cento lire di tassa una provvigione; e si consente l'ufficio di percettore o ricevitore in seguito a pubblica asta a quegli che s'accontenta di una minor provvigione. Qui gli esattori e i ricevitori non liquidano coi contribuenti l'imposta dovuta; l'accertamento si fa da altri; essi si limitano a riscuotere per conto dello Stato le somme accertate. Anticipano bensì il montare dei tributi scaduti e non riscossi, ma rice-

(1) Necker. - Administration des Finances - op. cit. Vol. 1°. cap. V. pag. 98.

vono poi la rifusione delle quote che possono dimostrare inesigibili per insolvibilità dei contribuenti.

È anche la pratica che si segue per certe tasse indirette di retribuire il lavoro di certi agenti di riscossione con provvigioni, o aggi computati, in relazione alle somme riscosse non muta la forma di esazione, che si fa sempre per conto diretto dello Stato; muta solamente il modo di retribuzione degli agenti.

Capitolo 2°.

Le varie fasi dell'esazione dell'entrata.

Nell'esazione dell'entrata vogliansi distinguere tre fasi: a) l'accertamento, per cui si afferma il montare delle entrate, ossia si liquida il diritto dello Stato a conseguire una data somma, in un dato tempo; b) la riscossione, per cui la somma accertata passa dalle mani dei contribuenti o degli altri debitori dello Stato a quelle degli agenti di riscossione, sia che questi operino direttamente per conto del pubblico, sia che agiscano per conto di appaltatori; c) il versamento nelle casse del Tesoro, cioè a dire l'atto per cui le somme riscosse dagli agenti dello Stato nel sistema di esazione diretta e quelle dovute dagli appaltatori vengono contate ai Tesorieri perchè le pongano nelle casse dove si conserva il denaro a disposizione di chi presiede al servizio del Tesoro.

I modi di accertamento variano secondo la natura dell'entrata. Per le entrate in genere, cioè a dire per le rendite che si hanno dai poderi del demanio amministrati a economia o col sistema della colonia parziaria, l'accertamento ha alla sua volta varie fasi; e non si compie se non colla vendita dei prodotti. Se non che le rendite in natura van scomparendo dai Bilanci degli Stati, e in alcuni paesi son già del tutto scomparse. Le entrate dipendenti da debiti che si accendono sono accertate quando il prestito è conchiuso e son fissati i termini in cui le varie quote devon giungere nelle casse del Tesoro; quelle che vengano da crediti che si estinguono allora vien fissata la somma che vale a estinguere il credito. Colla stipulazione

delle vendite si accertano le entrate provenienti da cessioni di beni.

L'accertamento dei tributi si fa in varia maniera. Il sistema più corretto per accertare l'imposta fondiaria è quello dei regolari catasti geometrici, che comprendono la descrizione, la stima, e la rendita imponibile per ciascheduno spazio di terreno. Ma il compilare e il mantenere al corrente simili catasti non è cosa di poco momento. Pochi paesi li posseggono. Dove non esistono generalmente l'imposta che si vuol levare si ripartisce per regioni e provincie, secondo la ricchezza che ciascun luogo si giudica che abbia, e questa prima ripartizione dei vari contingenti è deliberata dopo lunghi studi, o da commissione deputata a tale ufficio, o, per leggi, dagli stessi parlamenti. La ripartizione fra i comuni di una stessa provincia si fa cogli stessi criteri da Commissioni provinciali. Infine la partizione dell'imposta fra i contribuenti d'uno stesso comune si delibera in seguito a denuncia dei singoli proprietari da Commissioni di probiviri elette a tale scopo. Questo modo di fissazione dell'imposta fondiaria è antico quanto l'imposta stessa. Lo si usava nel regno di Napoli per le Collette, a Venezia per la donna e per il compatico.

Similmente per via di denuncia dei contribuenti e di giudizi di commissioni di probiviri si accertano le altre imposte dirette sulle rendite dei fabbricati, e sulle rendite provenienti dai lavori e dai capitali dati a prestito, e impiegati in titoli di credito.

Talora i dati che servono per commisurare la tassa si fissano meccanicamente per via di strumenti automatici. Così i contatori e pesatori meccanici han dato e danno modo di fissare con bastevole esattezza le somme dovute all'erario per l'imposta sul macinato.

Per le tasse indirette l'accertamento si fa, le più volte, dallo stesso agente di riscossione e nel momento in cui la riscossione deve avvenire, e in diverse maniere secondo le molteplici prescrizioni della legge in forza della quale esse si levano. Le leggi sanciscono le tariffe secondo cui la tassa deve accertarsi; e può dirsi tanto meglio istituito il tributo quanto più le tariffe son semplici, chiare, e lontane da ogni arbitraria interpretazione.

Le rispetto all'accertamento delle entrate il riscontro finanziario deve mirare a ottenere che lo Stato sia regolarmente incredibilato

di ogni somma che gli è dovuta, rispetto alla riscossione esso deve badare che sia sollecita e integra l'esazione dei crediti del fisco, che ai debitori non sia tolto più di quanto devono dare, che nessuna somma riscossa dovuta al Tesoro possa nascondersi o sottrarsi.

Il controllo sulla riscossione assume varie forme secondo i varii sistemi di esazione adottati. Nel sistema di esazione per appalto si restringe, si può dire, alla vigilanza sugli appaltatori e i commessi loro, per parte dei delegati del governo. Nel sistema di esazione diretta è più complesso, e son molteplici i mezzi e gli strumenti di cui si vale.

Per la riscossione delle imposte dirette servono i ruoli o quinternetti di scossa compilati a cura di chi procedette all'accertamento del tributo, e nei quali si enunciano ad una ad una le ditte debitrici colle somme da loro dovute. I percettori e i ricevitori sono fatti debitori, alle scadenze convenute dal montare dei ruoli, e spetta a loro il provare poi l'inesigibilità delle quote delle quali chiedono di essere reintegrati. In tal modo l'interesse del fisco è pienamente guarentito. Quello dei contribuenti si tutela lasciando esaminare dal pubblico i ruoli prima che siano resi esecutorii, facendo nota al pubblico l'aliquota in base alla quale venne computata l'imposta, e mandando avvisi particolari al domicilio dei singoli contribuenti.

Nei monopoli del sale, del tabacco, e simili, ossia nelle riscossioni sulle privative, il riscontro è facile. Gli agenti di riscossione con cui il fisco conta sono i magazzinieri i quali rispondono dei prodotti dati in loro consegna, e devono rifondere secondo i prezzi fermi delle tariffe approvate con legge, il valore dei prodotti che non possono dimostrare in essere nei loro magazzini. Onde provata la consegna dei prodotti per quantità, e la prova è agevole a ottenersi, posti, senza difficoltà, con semplici ispezioni dei magazzini, vedere se il debito dei consegnatari è veramente quello posto in evidenza nei registri di cassa, e di carico e scarico delle materie, che saranno obbligati di compilare. Rispetto a simili monopoli il riscontro è più difficile nelle manifatture, dove i prodotti si confezionano. Anche qui può facilmente porsi in giuoco l'interesse opposto dei diversi consegnatari del danaro, delle materie prime, di quelle in lavorazione e di quelle manu-

fatte: il carico degli uni suol essere scarico per gli altri, nulladimeno son necessarie misure di riscontro continue e minute.

La riscossione di buona parte delle tasse postali, e di quelle sugli affari, si riscontra mercè di bolli o segnatasse, o carta bollata a montare vario, di cui si richiede l'uso, sia per ottenere un servizio immediato dallo Stato, sia per avere poi l'aiuto suo quando ci fosse necessario per forzare altri a rispettare i diritti nostri, a ad adempiere impegni assunti verso di noi. I consegnatari dei bolli, francobolli, e della carta bollata, rispondono del montare di quelli che, essendo stati dati loro in consegna, non possono rendere o dimostrare in essere.

I libri a matrice per quietanza talora a doppia figlia sono strumenti di controllo nella riscossione di molte altre tasse; ma son strumenti validi soltanto allora che una delle quietanze rilasciate ~~dev~~ deve dal contribuente nell'interesse suo, sia per ottenere un dato servizio, sia per addivenire a un atto determinato, rimettere ad un agente dello Stato, che non sia quegli che l'ha rilasciata, e sia possibile poi farla confrontare colla matrice per vedere se le somme corrispondono. Allora la tassa riscossa dall'agente, e della quale egli deve rispondere, risulta dal totale delle somme così della matrice come delle quietanze ritirate. Questo riscontro pieno si ottiene nella riscossione dei dazi d'entrata e d'uscita, e di quelli di consumo nei comuni murati, essendo tenuti i ricevitori che liquidano e riscuotono la tassa a rilasciare quietanze in doppio, e i doganieri a non permettere l'entrata o l'uscita dei prodotti se non dopo aver ritirata una delle quietanze e verificata la regolarità della liquidazione.

Quando la quietanza figlia è una sola, e rimane al contribuente, il controllo è incerto, non essendovi modo di rilevare se tutte le somme ~~sanno~~ delle matrici segnano veramente quelle riscosse. S'è proposto, il nome del proponente non ricordo, di porre in uno spazio tra la madre e la figlia nel libro da cui si staccano le quietanze, cinque colonne di dieci caselle l'una, coi numeri da 0 a 9 corrispondenti a centinaia, decine, unità, decimi e centesimi di lira secondo le colonne in cui si trovano. L'agente di riscossione nello staccare le figlie dovrebbe lasciarle unite tante caselle delle varie colonne che valgano a designare la somma riscossa; e il contribuente potrebbe, anzi dovrebbe

porger reclamo nel caso che il distacco delle caselle non venisse regolarmente fatto. Per le somme superiori a £. 999,99 dovrebbonsi rilasciare più quietanze. Ciò fatto l'ispettore o revisore, che dovesse esaminare le matrici per liquidare il debito dell'agente di riscossione, potrebbe dalle caselle ad esse congiunte argomentare a quelle staccate, e però alla somma riscossa.

Si assicura che tale espediente usato presso il Municipio di Palermo ha dato buoni frutti. Nulladimeno a me pare che l'aiuto del contribuente nel riscontro della riscossione delle tasse si ottenga in modo più certo, e forse più spedito, richiedendo che egli offra una distinta sottoscritta da lui della somma pagata, il qual mezzo è seguito dalle Banche e dalle Tesorerie di alcuni Stati, o che ponga la firma sua sulla matrice della quietanza, o ne la pongano per lui, se non sa scrivere, due testimoni suoi.

Questi che ho enumerati sono i capitalissimi strumenti di riscontro nella riscossione delle entrate; essi sono poi sempre completati da libri di cassa che gli agenti devono tenere, e nei quali devono giorno per giorno, ora per ora, registrare ogni somma incassata o spesa.

Del versamento delle entrate riscosse ho poco da dire. Esso si dimostra con quietanze rilasciate dal Tesoriere a cui il versamento è fatto, e controfirmate dal Controllore, se vi ha. Qui l'efficacia del riscontro è piena, perchè vi ha opposizione d'interesse tra gli agenti che compiono i versamenti e i Tesorieri che li ricevono. È nell'interesse degli agenti di riscossione dare le prove dei versamenti fatti, e non le possono dare alle Amministrazioni da cui dipendono e alla Corte dei Conti se non colle quietanze dei Tesorieri loro rilasciate. Così chi presiede al servizio del Tesoro, e la Corte dei Conti han modo di provare il debito dei Tesorieri; senza dire che questi devono provare ogni somma di cui si fan debitori mercè le distinte dei versamenti. È poi facile vedere che il riscontro, specialmente perciò che riguarda i rapporti tra i Tesorieri ed il fisco, dovrà ordinarsi in vario modo secondochè nel servizio del tesoro si è adottato l'uno o l'altro dei sistemi che a suo luogo ho enumerati.

Capitolo 3°.

L'esazione dell'entrata nei principali Stati esteri.

La Francia, che nei secoli andati ha esperimentato tutti i sistemi nell'esazione delle imposte, s'attiene ora esclusivamente al sistema di esazione diretta per conto dello Stato, ossia, come là dicesi, delle regie (régies). Sette grandi dicasteri centrali si dividono sotto la dipendenza del Ministro delle Finanze il servizio delle imposte e delle entrate pubbliche; e sono le amministrazioni delle contribuzioni dirette, del registro, bollo e demanio, delle foreste, delle dogane, delle contribuzioni indirette, delle manifatture dello Stato, e delle Poste (1). A ciascuna presiede un direttore generale, il quale ha agli ordini suoi un conveniente numero di funzionari e impiegati di vario ordine a Parigi, e di agenti in tutti i punti dello Stato. Il servizio delle imposte dirette, quello delle tasse di registro e bollo, e del demanio, quelli delle contribuzioni indirette e delle poste, sono ripartiti per dipartimenti, e in ogni capoluogo risiede un direttore dipartimentale. I direttori delle dogane hanno la loro residenza nelle principali città della frontiera e del litorale. Tutti codesti capi di servizio hanno ai loro ordini diverse classi di agenti: ispettori, controllori, commessi, ecc, senza contare i doganieri.

Alla riscossione effettiva delle imposte o contribuzioni dirette, attendono i percettori (percepteurs) nei comuni; i Ricevitori particolari delle finanze (Receveurs particulier des finances), che risiedano in ogni capoluogo di circondario (arrondissement), compiono un primo accentramento delle riscossioni; un secondo accentramento si fa per ogni dipartimento dai Tesorieri pagatori ge-

(1) Tolgo queste notizie e le seguenti principalmente dall'Étude sur la comptabilité publique en France del Clerger - Opera citata cap. 1°. pag. 31 e seg.

nerali (*Trésoriers-payeurs généraux*). I Ricevitori di circondario agiscono per conto dei Tesorieri pagatori. Gli uni e gli altri son tenuti a versare del proprio al Tesoro il 30 novembre di ogni anno le somme che restano da esigere sui ruoli delle contribuzioni dirette dell'anno precedente; e il credito loro per simili anticipazioni è coperto dai percettori, i quali prima che finisca il terzo anno debbon saldare le quote non riscosse.

All'accertamento e alla riscossione delle tasse di registro e bollo, delle entrate del demanio, dei dazi doganali, delle contribuzioni indirette e delle poste, attendono sotto la direzione, la vigilanza e il sindacato delle direzioni locali e delle Amministrazioni centrali ricevitori speciali detti *Receveurs des régies financières*, distribuiti in tutti i punti del territorio. Essi versano le somme riscosse ai Tesorieri pagatori generali, o direttamente o per mezzo dei Ricevitori particolari di circondario. Così tutte l'entrate dei singoli dipartimenti s'accentrano dai Tesorieri pagatori, i quali, è bene non dimenticarlo, non sono semplici consegnatari del pubblico denaro, come, ad esempio, i nostri Tesorieri provinciali, dappoichè rispondono verso il tesoro, in ciò che spettane alle imposte dirette, delle somme *non riscosse per riscosse*.

In Inghilterra, ove, secondo ho detto di già, il servizio di Tesoreria è affidato fin dal 1834 alla Banca, l'esazione dell'entrata è ordinata come segue. Due Consigli di Commissari nominati dalla Corona vegliano al giusto accertamento, e alla sollecita riscossione delle imposte amministrate dai due principali dipartimenti dell'entrata, quello delle dogane (*customs*), e quello dell'accisa, del bollo e delle tasse (*inland revenue*).

L'intera somma proveniente da qualsiasi sorgente d'entrata deve essere trasmessa, appena riscossa, ai Ricevitori generali in Londra; e la trasmissione si fa per mezzo di *chegues* della Banca d'Inghilterra o di effetti cambiari (*bills*) di altri Banchieri se la rimessa parte da luoghi in cui la Banca non ha succursali. La Banca ha un conto aperto a ciascun Ricevitore generale, e questi conti accredita del montare dei *chegues* e dei *bills* che vengan mano mano incassando. Ogni giorno le somme accreditate a ci-

mili conti vengono dalla Banca riferite al Conto generale dello Scacchiere: e i Commissari della Tesoreria sono avvertiti con lettere dai Ricevitori generali di così fatta tradizione, colla quale si compie il versamento dell'entrata.

Capitolo 4°.

Il servizio dell'entrata in Italia.

All'accertamento e alla riscossione delle entrate presiedono, la Direzione generale del Tesoro per quelle direttamente riscosse dalle Tesorerie, le Direzioni generali del Demanio e tasse, delle Gabelle, delle Imposte dirette, per quelle provenienti dal patrimonio dello Stato e dalle imposte propriamente dette, le Direzioni generali delle Poste, dei Telegrafi, e delle Ferrovie per quelle attinenti ai monopoli pubblici. Queste ultime tre Direzioni generali dipendono dal Ministero dei Lavori pubblici; le altre dai Ministeri delle Finanze e del Tesoro.

Sotto la dipendenza, la direzione e la vigilanza di codeste grandi Amministrazioni centrali operano in tutti i punti dello Stato una moltitudine d'uffici speciali. Le Intendenze di Finanza presiedono nelle Provincie direttamente a quelli dipendenti dai Ministeri delle Finanze e del Tesoro. Anche gli uffici delle poste han direzioni locali in ogni Provincia.

I Direttori generali del demanio e tasse, delle gabelle, delle imposte dirette, delle poste e dei telegrafi, e i capi degli uffici finanziari provinciali provvedono, dice l'art. 34 della legge sulla Contabilità dello Stato, nei limiti delle loro attribuzioni e sotto la loro personale responsabilità, alla sollecita e integrale riscossione delle entrate. Inoltre per tutto ciò che riguarda la riscossione e il versamento delle entrate nei modi e termini stabiliti dai Regolamenti gli agenti di riscossione sono sottoposti alla vigilanza della Direzione generale del Tesoro (art. 36 della legge).

E volendo ora dire dell'accertamento e della riscossione delle

varie imposte, incominciò da quella fondiaria, alla cui perequazione il governo e il Parlamento han posto mano più volte, e lavorano tuttora. La ripartizione dei contingenti fra le varie regioni del Regno è stata fatta per legge. La ripartizione fra le provincie, i Comuni, e i singoli contribuenti, e quindi l'effettivo accertamento si fa in vario modo nelle varie regioni. In alcune, come in Lombardia e nel Veneto, esistono regolari catastri geometrici, e quindi la ripartizione equa e la regolare compilazione dei quinternetti di scossa da parte degli Agenti delle imposte è agevole. In altre regioni simili catastri non esistono e la partizione deve farsi in seguito a denunzia dei proprietari dei terreni da Commissioni locali.

L'imposta sui fabbricati colpisce la rendita effettiva o presunta che danno, e per la fissazione della rendita imponibile si chiedono denunzie ai proprietari e giudizi di commissioni a ciò elette. I ruoli son compilati dagli Agenti delle imposte.

La tassa sulla rendita di ricchezza mobile si esige parte per via di trattenute, e parte su ruoli. Lo Stato trattiene l'imposta dovuta sulle somme che esso paga sia per interessi del debito pubblico, sia per stipendi, e qui il riscontro può facilmente ottenersi efficace e compiuto. I ruoli si compilano dalle Agenzie delle imposte dirette in seguito a denunzie che i contribuenti sono in obbligo di fare, e a giudizi delle Commissioni locali o di appello nel caso che l'agente delle imposte trovi erronee, e quindi non accettabili, le dichiarazioni del contribuente.

Tutti i sopra detti ruoli prima di esser resi esecutori sono pubblicati, cioè a dire il pubblico è ammesso a esaminarli per alcun tempo nelle Agenzie: ognuno può levar reclamo contro di essi. Pubblici avvisi fan noto ai contribuenti l'aliquota dell'imposta, e le scadenze delle singole rate.

L'accertamento dell'imposta sul macinato, la cui abolizione è, non solamente deliberata, ma in corso, si fa da agenti dell'amministrazione o per via d'abbonamento, o in seguito alla pesatura effettiva del grano da macinare fatta da un controllore che vigila continuamente la macinazione, o per mezzo del contatore o del pesatore meccanico. Si sa che l'imposta è fissata a un tanto il quin-

tale, e quindi determinato il peso del grano che ne è colpito la somma dovuta facilmente si accerta.

Una legge speciale disciplina la riscossione effettiva di tutte codeste imposte dirette a uno stesso modo in tutto il Regno. Il sistema adottato è quello che era in uso in Lombardia e nel Veneto fino dal 1816, non molto dissimile del resto dal sistema seguito nel Napoletano dai Napoleonidi in poi. La riscossione in ogni Comune o consorzio di Comuni è deputata ad un esattore, il quale deve prestare conveniente cauzione e provare di avere le cognizioni e qualità volute dalla legge. Come compenso dell'opera sua richiede una provvigione. La nomina dell'esattore si fa in seguito a pubblico concorso, e la scelta cade su chi s'accontenta della minor provvigione.

In ogni Provincia vi ha una Ricevitoria, la quale si aggiudica, previo concorso, nello stesso modo che le esattorie a chi chiede minor provvigione. Le provvigioni dovute all'esattore e ai Ricevitori son pagate dai contribuenti in più dell'imposta.

Gli Esattori rispondono verso i Ricevitori, i Ricevitori verso il Tesoro del non riscosso per riscosso; con ciò voglio dire che gli Esattori devono far pervenire alle scadenze fissate tutte le quote d'imposta scadute conformemente ai ruoli, siano o no state da loro riscosse, e che entro termini prestabiliti i Ricevitori devono versare nelle casse del Tesoro le rate d'imposta scadute ancorchè gli Esattori non abbiano puntualmente adempiuto al debito loro. I contribuenti morosi devono agli esattori un caposoldo o interesse di mora del 4 %; e così gli Esattori morosi verso i Ricevitori, e questi verso lo Stato. Inoltre ciascun debitore può essere perseguito in giudizio coi rapidi procedimenti fiscali. Le quote d'imposta dimostrate inesigibili per insolvibilità dei contribuenti si rimborsano ai Ricevitori, e per essi agli Esattori, quando essi possono provare tale inesigibilità.

Della riscossione delle altre tasse non dirò a lungo. Essa si compie e si riscontra in quei molteplici modi che l'esperienza nostra e l'altrui ha dimostrato più espedienti.

I dazi di consumo si riscuotono in buona parte per via di appalto; ma generalmente l'appaltatore dello Stato è il Comune.

I dazi di importazione e di esportazione sono liquidati e riscossi da Ricevitori doganali; ma poichè s'è potuto adottare il sistema delle quietanze staccate da libri a matrice con doppie figlie, e accanto ai Ricevitori v'han sempre le Guardie doganali deputate a combattere il contrabbando, le quali prima di permettere l'entrata o l'uscita dei prodotti, verificano le liquidazioni fatte da costoro, e ritirano una delle quietanze, così il riscontro è efficace, pieno. Il nostro Parlamento ha riconosciuto più volte questa regolarità di riscossione, e ne ha dato lode all'Amministrazione.

Lo stesso non può ripetersi per le tasse di successione e di registro, e nel Parlamento in molte occasioni si levarono vivi lagni intorno all'imperfetta maniera con cui se ne vigila e riscontra l'esazione.

I Ricevitori di registro non hanno uno stipendio fermo, ma vengono retribuiti con un tanto per cento sulle somme che esigono. Si è per tal modo voluto interessarli nella riscossione delle tasse, affinchè nel loro privato tornaconto trovassero uno stimolo efficace ad adempiere con zelo al loro ufficio. E codesta, per vero dire, sarebbe stata misura assai provvida, se si fosse provveduto del pari a impedire ogni frande a danno dell'erario pubblico e dei contribuenti. Invece si è lasciata sussistere purtroppo la possibilità che vengan sottratte alcune fra le somme esatte, e che siano commessi atti arbitrari.

I Ricevitori sono ad un tempo i liquidatori ed i percettori delle tasse. Non vi ha dunque nella determinazione delle somme da pagarsi altro riscontro, altro mezzo di controllo da quello in fuori che viene dall'opposizione d'interessi tra il contribuente ed il ricevitore.

Ma perchè si potesse dire efficace simile mezzo di controllo converrebbe che tutti i contribuenti avessero una profonda conoscenza della legge: il che, quanto sia difficile che avvenga, lo sanno coloro che han tentato di avventurarsi in quel ginepraio di leggi e di regolamenti, che si sono per necessità finanziaria succedute con tanto rapida vicenda in questi pochi anni della nostra vita parlamentare.

Liquidata la tassa, il Ricevitore la esige; ne fa annotazione sul-

l'atto originale presentato alla registrazione e che restituisce al contribuente, e inoltre sulla copia dell'atto che deve conservare in archivio, indi lo addebita della somma esatta nel giornale di Cassa. Non si è neppure adottato l'espediente di far rilasciare una quietanza tolta da un bollettario a matrice.

Ora veggasi che cosa può avvenire. Taccio degli accordi fraudolenti fra il Ricevitore ed il contribuente: simili frodi richiedono l'intervento di almeno due persone, e però sono necessariamente rare. Mi restringo a quelle che può perpetrare da solo il Ricevitore. Egli può distruggere la copia del documento presentato alla registrazione, non fare nessuna scrittura nè nel giornale di cassa, nè in altri registri, e intascare la tassa percepita. In qual modo potran scoprirsi simili frodi? Non vi sono forse le ispezioni, dirà qualcuno? Sicuro, vi è una falange di ispettori, e per lo più essi esercitano con molto zelo il loro ufficio, e a ciò li muove, oltre al sentimento del dovere, il più sicuro fra tutti gli stimoli, il loro proprio interesse, giacchè si serba ad essi una parte delle somme che per opera entrano nelle Casse dello Stato.

Solamente codesti ispettori potranno esaminare bensì tutte le copie degli atti registrati, e verificare se le tasse furono liquidate a dovere, e se di tutte il Ricevitore si è indebitato; ma per iscoprire la frode a cui sopra ho accennato non hanno che un mezzo: prendere nota di alcuni documenti presentati dai privati in qualche ufficio pubblico, e indagare se ne esiste la copia nell'archivio dell'Ufficio in cui dovette essere registrato, e se della somma esatta si è incredutato l'erario. E per vero dire qualcuna di simili frodi s'è scoperta con questo mezzo; ma ognun vede che per quell'una che si scopre cento rimangono occulte. Affine di togliere codesto inconveniente si è suggerito di porre accanto a ogni Ricevitore di registro un Liquidatore controllore, ma non si mancò di far osservare che simile misura sarebbe costata assai allo Stato.

Debbo ora ragionare dell'ultima fase delle entrate.

Il denaro esatto dagli Agenti di riscossione deve essere integralmente versato nelle Tesorerie dello Stato. Nondimeno vi hanno alcuni agenti i quali sono autorizzati al pagamento di alcune

spese, e allora i titoli giustificativi di questi pagamenti vengono computati a loro favore come denaro contante. Fra codesti titoli giustificativi per gli Agenti di riscossione delle imposte dirette possono trovarsi cedole d'interesse del debito pubblico, ovvero tagliandi del prestito nazionale. In fatti quelle devono riceversi in conto delle imposte da tutti gli esattori quando siano scadute, o nella semestre che precede la loro scadenza; questi alla loro scadenze, ed anche nell'ultimo mese che la precedono. Gli Agenti del Demanio possono versare invece di danaro contante, obbligazioni dell'asse ecclesiastico al loro valor nominale in quanto possono provare di averle ricevute come prezzo di beni venduti.

I versamenti devono salvo diverse disposizioni di regolamenti speciali, farsi ogni giorno da quegli Agenti che trovansi nelle città dove risiedono Tesorerie provinciali o di circondario. Per gli Agenti che han sede fuori di codeste città, i tempi in cui devono aver luogo i versamenti sono determinati dai particolari regolamenti (art. 253 del regolamento). Le somme da versarsi in danaro debbono essere spedite per mezzo di vaglia postali (art. 253 del reg.); gli Agenti possono anche essere autorizzati dal Direttore generale del Tesoro a versare somme, in contanti solamente, in una Tesoreria di Provincia diversa da quella in cui risiedono, ritirando vaglia del Tesoro sulla Tesoreria della propria Provincia, la quale deve considerare essi vaglia come danaro contante (art. 257 del reg.) Ogni versamento nelle Tesorerie deve essere accompagnato da una fattura delle monete e dei valori o titoli che si versano; su tale fattura gli Agenti compilano il conto sommario della loro cassa, dimostrando il montare delle somme riscosse e quello dei pagamenti fatti dal giorno dell'ultimo versamento, e accennando al totale delle riscossioni e dei versamenti precedenti (art. 37 della legge e 260 e 261 del reg.).

I Tesorieri dello Stato come prova dei versamenti fatti nelle loro casse rilasciano quietanze di Tesoreria staccandole da un bollettario a madre e figlia; esse hanno il marchio a secco del Ministero delle finanze (art. 275 del reg.) Le medesime quietanze servono come documenti giustificativi o di scarico per gli Agenti di riscossione, e presso l'Amministrazione da cui dipendono, e pres-

sz la Corte dei Conti.

Tanto le fatture di versamento, quanto le quietanze di Tesoreria devono essere riscontrate e sottoscritte dal Controllore (art. 262 e 278 del reg.)

È facile persuadersi come possa aver luogo il controllo contabile sui versamenti, poichè per una parte l'Agente di riscossione dovrà annunciare a proprio scarico il versamento da esso lui eseguito all'Amministrazione da cui dipende, e per l'altra il Tesoriere dovrà renderne a tempo debito avvertita la Direzione generale del Tesoro, & le comunicazioni che quella e questa debbono fare alla Ragioneria generale la pongono in grado di esercitare in modo efficace il controllo contabile ad essa deputato. Senza dire poi che vi ha il riscontro impedito del Controllore posto accanto ad ogni Tesoriere.

Alla Corte dei conti è affidato il controllo costituzionale sull'esazione dell'entrata. Essa in fatto, per l'articolo secondo della sua legge organica 14 agosto 1862, ha la vigilanza sulla riscossione effettiva delle imposte; essa inoltre deve giudicare dei conti di tutti gli agenti di riscossione e di tutti i Tesorieri. Ha pertanto il modo di raccogliere i dati necessari per potere, nella sua relazione annuale sui Conti dello Stato, riferire con cognizione di causa al Parlamento intorno alla maggiore o minor regolarità del servizio dell'entrata.

LIBRO NONO

Le spese dello Stato.

Capitolo 1°

La questione della spesa. Le diverse fasi delle spese.

La questione della spesa, grave in tutti gli Stati, è gravissima in quelli retti a forme parlamentari. Perchè in essi, non solamente si tratta di ordinare le cose per modo che le liquidazioni siano esatte e sollecite, che siano puntuali e integri i pagamenti, che nessuna somma venga dolosamente tolta allo Stato, nessuna sia contata ai terzi se non per diminuire o estinguere un debito reale e regolarmente contratto; ma devesi ancora trovar maniera di astringere il Potere esecutivo entro i confini segnati nelle limitazioni fatte dal Parlamento. Questo è anzi il punto cardinale, questo è supremo principio costituzionale in ciò che s'attiene alla spesa. Onde è palese l'importanza e l'estensione del riscontro sull'uscita, e la necessità che vi prendan larga parte quei corpi, i quali, per loro particolare instituto, mirano a completare il controllo parlamentare e a infrenare il Potere esecutivo sotto l'impero delle leggi.

Lasciando stare la previsione, l'autorizzazione e la limitazione della spesa, di cui ho detto a lungo altrove, le fasi sue, allorchè entra nell'ordine dei fatti e fa che si muti, o poco o molto, la condizione economica dello Stato, sono principalmente queste: l'impegno, la liquidazione o l'accertamento, l'ordinazione del pagamento, e il pagamento effettivo.

L'impegno si assume per via di contratto espresso, oppure di delegazioni a dati lavori, od opere o uffici che siano accettate. Quando s'affida con regolare contratto a una società imprenditrice la costruzione di una strada ferrata, poniamo, si assume per conto dello Stato l'impegno di corrispondere a tale società l'importare dei lavori che essa sarà per fare, nella misura e nei tempi convenuti. Quando si deputa un funzionario a un dato ufficio, si assume l'impegno di fargli contare nei tempi fissati lo stipendio assegnatogli, purchè egli adempia al debito suo e finchè lo adempie. È palese che il riscontro della spesa deve cominciare dagli impegni. Quando l'impegno è regolarmente assunto, lo Stato non può sottrarsi alle altre fasi della spesa: i tribunali lo astringerebbero a riconoscere i diritti acquisiti dai terzi quando da questi fossero chiamati a tutelarli. Onde si spiegano le minute cautele prescritte dalle leggi nei vari paesi, e le lunghe pratiche da compiere prima che i contratti con terzi e i decreti di nomina ad impieghi possano avere luogo ed ottenere pieno effetto. Da noi, così i contratti come i decreti di nomina, per divenire esecutorî, devono essere registrati alla Corte dei conti, e la registrazione non ha luogo se non dopo una deliberazione mercè della quale si riconosca la regolarità loro. Pertanto anche il controllo costituzionale comincia per la spesa dell'impegno.

La liquidazione o l'accertamento della spesa è ottenuta quando vien determinato in somma certa il debito dello Stato e il conseguente credito dei terzi. È palese come la liquidazione non possa attenersi a uno stesso modo per tutte le spese. Talora, come per gli stipendi e per altre retribuzioni che si devono in seguito a lavoro prestato, per assegni e sussidi, e per interessi sui debiti pubblici, bastano pochi calcoli; e talora si richiedono lunghe ricerche e accurate perizie, come avviene per la maggior parte delle spese attinenti ad opere pubbliche.

L'ordine di pagamento si emette allorchè il debito per ispese accertate e liquidate è giunto alla sua scadenza, e vi hanno presso il Tesoro fondi bastevoli ad estinguerlo. Simili ordini si possono spiccare in varia maniera secondo la varia natura della spesa. Per le spese ferme a scadenza determinata, per gli stipendi e gli assegni ad esempio, di

possono compilare in anticipazione accomi ruoli e quindi delegare a uffici subalterni l'ordinazione delle spese entro i limiti che essi assegnano. Per talune spese non molto dissimili da quelle fisse, oppure obbligatorie o d'ordine, si possono consentire aperture di credito sul Tesoro ad alcuni funzionari, e delegare ad essi l'ufficio di ordinare i pagamenti fino all'esaurimento del credito aperto. Per alcuni servizi a economia infine è necessario anticipare ai funzionari che vi attendono, salvo resa di conto, il danaro necessario, onde i così detti mandati di anticipazione. In fine per le spese variabili la cui deliberazione e liquidazione finale non può utilmente delegarsi a uffici subalterni, si emettono dai dicasteri centrali ordini speciali di pagamento, ossia mandati diretti.

In generale la funzione di emettere gli ordini di pagamento è incompatibile colla funzione di liquidare e accertare la spesa. Vi deve essere presso l'Amministrazione stessa chi rivede le liquidazioni fatte per accertarne la regolarità. Il Senato veneziano aveva voluto divise presso l'ufficio del Savio Cassier anche le funzioni di emettere i mandati e di registrarne l'emissione e l'estinzione. Quel ragionato « che leverà li mandati delli pagamenti.... non possa scrivere le partite del far contadi, sotto pena quello che contraffarà di danari ventitrenque cadauna volta ». Così in un decreto 19 novembre 1561 (1).

La forma degli ordini di pagamento, è chiaro ad ognuno, e il riscontro sulla loro emissione dipendono, oltrechè dalla varia natura della spesa, dal vario modo onde è ordinato il servizio di tesoreria. Simili ordini, qualunque sia il loro nome, vogliono essere ammessi al pagamento dal magistrato che presiede al pubblico tesoro, dove vi ha munita nel pubblico servizio. Nessuno deve poter fare seguire uscite dalle pubbliche Tesorerie senza il suo beneplacito. Se così non fosse, come potrebbe quel Magistrato disporre le cose in guisa che non manchino mai nei vari punti dello Stato le somme necessarie ai pagamenti che ivi occorre di fare?

Ma è anche palese che questa dell'emissione di pagamento è la fase della spesa che è più suscettibile di efficace riscontro, sia

(1) Archivio di Stato. Senato Terra. Reg. 38 c. 55t.

da parte dell'Amministrazione, sia da parte di quegli altri Consessi a cui è deputato il Controllo costituzionale. Da noi e nel Belgio, ad esempio, gli ordini di pagamento divengono esecutorii solamente dopo il visto della Corte dei Conti.

Poco resta da dire circa il pagamento effettivo. Se i dicasteri amministrativi devono essere cauti, per il maggior tornaconto del pubblico, nel contrarre impegni, solleciti ed eguali nelle liquidazioni, sia per accrescere credito allo Stato, sia per non offendere i legittimi interessi dei creditori suoi; puntuali ed esatti nell'emissione degli ordini di pagamento affinchè non vi sia ritardo nell'omologazione loro da parte, così delle Corti dei conti o di consimili altri magistrati controllori, come di chi presiede al Tesoro; se i dicasteri amministrativi, dico, devono usare tutte queste cautele, chi ha il servizio di Tesoreria deve avere la possibilità di pagare a vista gli ordini di pagamento riconosciuti regolari ed esservi astretto. Vi devono adunque in prima essere a disposizione del Tesoro fondi bastevoli ai pagamenti che importa di fare: in questo punto più che altrove appare l'intimo legame tra l'entrata e l'uscita, che possono a così dire riguardarsi come due grandi fasi di una sola funzione, l'adempimento dei pubblici servizi. A tale intento ha giovato l'unità del Tesoro per cui il danaro pubblico, da qualunque fonte provenga, può indifferentemente impiegarsi alle spese di ogni classe; dove nel sistema della speciale imputazione delle singole entrate alle singole classi di spese, senza che vi fosse penuria di denaro pubblico, potevano mancare i fondi per talune spese.

Poi si richiede questa seconda condizione che coloro su cui l'ordine è tratto, non possono levar pretesti per ritardarne l'esecuzione. Il quale inconveniente non è da temersi quando i Tesorieri, che hanno da eseguire essi ordini di pagamento, non semplici consegnatari del danaro pubblico. Non hanno nessun interesse costoro a tener nelle casse denaro non proprio. Se invece il servizio della spesa fosse deputato ad agenti di riscossione, sarebbe altra cosa. Sono senza fine i lagni levati nei secoli decorsi contro la ritrosia di simili agenti a eseguire gli ordini di pagamento tratti sulle loro casse. Solevano rispondere a chi chiedeva denaro: non abbiam fondi. E l'insufficienza del riscontro finanziario li favoriva, giacchè non era facile dimostrar loro di quali somme dovevano in un

dato punto realmente rispondere. Il creditore dello Stato era sovente costretto, per il minor male, a contentarsi ribassi; e fino a ricevere prodotti in luogo di denaro. Onde appare quantossia espediente separare le funzioni che riguardano la riscossione delle entrate, la custodia del pubblico denaro, e la disposizione sua.

Il pagamento non è per tutte le spese l'ultima fase. Pei servizi che richiedono l'uso di materie è da distinguere l'acquisto o la provvista del consumo. Il pagamento è l'ultima fase dell'acquisto; ma soltanto col consumo si compie effettivamente la spesa. Se non che, l'ho detto di già, il controllo costituzionale può avere poco efficacia nella diretta limitazione dei consumi; onde, anche per consimili spese, esso colpisce principalmente gli ordini di pagamento e l'esecuzione loro.

Capitolo 2°.

Il servizio della Spesa negli Stati esteri.

Art. 1°.
Francia.

Il servizio della spesa è ordinato in diverso modo nei vari paesi.

In Francia, secondo che ho narrato più addietro, il decreto 21 novembre 1865 riunì nei Tesorieri pagatori generali dei singoli dipartimenti le funzioni prima distinte dei Ricevitori generali e dei Pagatori del Tesoro. Essi attendono al pagamento delle spese nel capoluogo del dipartimento, nei capoluoghi di circondario (arrondissement), e in quelli di distretto (canton), simile ufficio è compiuto dai ricevitori di finanza, o dai percettori delle imposte dirette. I pagamenti delle spese si fanno sopra mandati spediti direttamente da un Ministro, o da ordinatori secondari sopra crediti aperti mercè di una delegazione ministeriale. Il riscontro preventivo delle spese è af-

fidato al Ministro delle Finanze, il quale non ammette al pagamento i mandati se non sono nei limiti delle autorizzazioni consentite nel Bilancio, e in quelli della distribuzione mensile dei fondi. La qual distribuzione mensile dei fondi, cioè a dire la fissazione delle somme di cui ogni Ministro può disporre per via di mandati durante il mese, si fa con decreto del capo del potere esecutivo sopra proposta del Ministro delle Finanze, fatta in seguito alle domande dei singoli ministri e conformemente allo stato del Tesoro. Simile disposizione che permette di distribuire assennatamente i mezzi disponibili fra i vari bisogni, cosicchè non abbia a seguire che il sovrabbio assegnato ad uno tolga agli altri l'indispensabile, fu sancita dall'ordinanza 14 settembre 1822 all'art. 6, riprodotto nel decreto 31 maggio 1862 sotto il numero 61. Anche agli agenti cui spetta eseguire il pagamento esercitano uno speciale riscontro sulle spese; perciocchè essi non possono pagare un mandato senza prima assicurarsi che in ciò fare estinguono un diritto reale dello Stato nelle mani del vero creditore. A rendere possibile codesto riscontro è prescritto che ai mandati si uniscano gli opportuni documenti giustificativi.

La Corte dei conti non esercita nessun controllo costituzionale preventivo circa il pagamento delle spese. Ma poichè sono posti sotto la sua giurisdizione tutti coloro che hanno il maneggio del denaro dello Stato, così essa viene necessariamente ad esercitare sull'uscita un controllo susseguente.

Art. 2.
Belgio.

Nel Belgio come in Inghilterra il servizio di Tesoreria è affidato alla Banca. I mandati di pagamento emanano dai ministeri e vengono trasmessi, insieme ai documenti giustificativi, alla Corte dei conti, la quale li esamina per vedere se la spesa sia stata regolarmente liquidata e legalmente autorizzata, quindi ritenendo presso di sè i documenti, trasmette i mandati col suo visto al Ministero delle Finanze. Quivi rimangi di essere ammessi al paga-

mento sono sottoposti a un nuovo riscontro per verificare se non eccedono i limiti delle autorizzazioni consentite dal Bilancio. Restituiti poscia ai singoli Ministeri, vengon da quelli col mezzo dei Borgomastri spediti ai creditori dello Stato, i quali li munisconо di quietanza e li consegnano all'agente del tesoro del circondario, che, conformemente agli ordini avuti dal Ministero delle Finanze, li scambia con un chèque sulla Banca.

Art. 3°
Inghilterra.

Fino dall'undicesimo secolo si era potuto ottenere in Inghilterra una centralizzazione delle spese, e vi erano uffici i quali attendevano al controllo legale in conformità colle leggi esistenti. Esso controllo mirava a ciò che nessuna spesa si facesse senza un ordine regio, a cui poscia subentrò quello del Re in Parlamento, onde ogni spesa doveva essere approvata o da un atto del Parlamento una volta per sempre, o mercè un voto di Bilancio. Gli uffizi principali a cui era affidato codesto controllo erano quelli dell'Auditor of the Exchequer, e del Clerk of the Pells, e dei quattro Tellers of the Exchequer, i quali nello stesso tempo attendevano al controllo legale delle entrate.

Dopo che s'affidò alla Banca il servizio di Tesoreria, il controllo principale, così delle entrate come delle spese, è domandato al Controllore generale, quell'eminente funzionario di cui ho detto altrove, che si nomina con lettera patente sotto il gran sigillo, a vita (during good behaviour, fin tanto che dura la sua buona condotta), nè può venir revocato che in seguito a deliberazione delle due Camere (1).

Ho già avuto occasione di dire come le entrate riunite in un sol fondo si accentrino nel «Conto delle Scacchiere» e che la Banca non può pagare per conto dello Stato veruna somma se

---

(1) Gneist. Diritto comm. - Op. cit. Vol. 2. S. 68.

prima non venne aperto un credito agli ordinatori mercè trascrizione da codesto Conto, che anzi simili trascrizioni prese insieme costituiscono, per rispetto al Bilancio, la spesa dell'esercizio. Le condizioni legali che devono verificarsi perchè il Controllore possa autorizzare tali trascrizioni variano secondo che si tratta di spese permanenti o di quelle che si votano ogni anno. Rispetto alle spese permanenti vuolsi che altoppraggiungere dei tempi fissati dalle leggi pel loro pagamento i Commissari del Tesoro con particolari richieste lo invitino e ad un tempo lo autorizzino ad accreditare presso la Banca, per somme e servizi determinati, quelle persone alle quali incombe di pagare simili spese.

Per le spese attinenti ai servizi che si votano annualmente devon verificarsi queste condizioni:

1°. Che il servizio pel quale si domanda l'apertura del credito alla Banca sia votato dai Comuni;

2°. Che il montare del credito non ecceda la somma consentita per quel servizio negli atti d'appropriazione;

3°. Che la Corona abbia consentito ai Commissari del Tesoro la facoltà di provvedere al servizio pel quale si domanda il credito; e collo stesso atto abbia richiesto il Controllore generale delle Cacchiere di erogare, previ ordini del Tesoro, la somma consentita al servizio in questione;

4°. Che una speciale richiesta del tesoro inviti e autorizzi lo stesso Controllore a concedere il credito domandato;

5°. Infine che simile richiesta sia fatta entro i limiti dell'anno finanziario a cui si riferisce il voto dei Comuni e quello del Parlamento sopra indicati (1).—

Come si vede il Controllore ha specialmente un controllo preventivo costituzionale sull'erogazione del denaro dello Stato; codesto controllo si perfeziona col mezzo dell'Audit Office, un magistrato fin. dacatore, composto di Commissari e di Ispettori, e deputato alla revisione dei Conti consuntivi della gestione finanziaria, e al controllo quotidiano delle scritture che si compilano presso i vari dicasteri speciali funzionari perchè vegliino alla regolarità delle scritture, e

(1) Sella. Relazione al progetto di legge sulla Contabilità di Stato – Più volte citato.

specialmente alla giusta imputazione alle appropriate voci del Bilancio delle spese van man mano deliberandosi.

La liquidazione delle spese si fa nei singoli Dipartimenti (Departements) ossia Dicasteri centrali che sopraintendono ai servizi da cui esse spese derivano; e ai Ministeri posti a capo di ognuno di codesti Dicasteri spetta l'ordinare, sotto la loro personale responsabilità, il pagamento.

I pagatori dello Stato sono: la Banca d'Inghilterra e i Commissari per l'ammortamento del debito nazionale per le spese che riguardano il debito pubblico; il Direttore della Zecca, il Controllore dello Stationary office, e il Paymaster-General (Pagator generale). L'ultimo è il più importante fra tutti.

Il Pagator generale deve trasmettere al Consiglio del Tesoro almeno sei giorni prima che cominci il mese uno stato dei pagamenti che probabilmente dovranno farsi innanzi che finisca per i vari servizi, e le spese esso è deputato a controllare. Al qual uopo i dipartimenti che presiedono a tali servizi devono mandare a lui le necessarie notizie (1).

Inoltre ogni giorno trasmette allo stesso Consiglio del Tesoro il prospetto delle somme che costituiscono nel loro insieme il montare del credito che è necessario aprirgli alla Banca per provvedere al pagamento delle spese che verranno in scadenza il giorno dopo, acciò il Tesoro sopradetto possa fare la voluta richiesta al Controllore. Il prospetto sopraindicato è compilato dal Pagator generale in seguito a note speditegli dai singoli Dicasteri, e in base alle scritture precedentemente compilate nel suo ufficio.

I crediti aperti dal Controllore al Pagator generale, ossia le trascrizioni a favore di lui dal Conto dello Scacchiere, si scrivono dalla Banca a credito di un Conto intestato a esso pagatore col titolo «Crediti dello Scacchiere» (Exchequer credit account).

Ma numerose somme vengono versate alla Banca a credito del Pagatore generale in seguito a ordini dei diversi dipartimenti. Codeste somme si servono dalla Banca a credito del pagatore

---

(1) Circolare del Tesoro 22 dicembre 1848 - Pay-Office 13.

in un conto che s'intitola « Conto di cassa del Pagator generale » (Paymaster General's Cash Account). Esse, o costituiscono entrate proprie dello Stato, e allora devono essere periodicamente trasferite a credito del Conto dello Scacchiere, come quelle che formano parte delle vie e mezzi (Ways and Means) soggette all'appropriazione del Parlamento; oppure non sono che rifusioni o depositi momentanei, e allora il Pagatore generale può valersene nei pagamenti (1).

I due Conti sopra citati, cioè l'« Exchequer credit Account » e il « Cash Account », sono strettamente conti di sussidi (Supply Accounts); niun pagamento può farsi sopra di essi. I pagamenti si eseguiscono sopra due Working Accounts (letteralmente « Conti lavoranti »), ai quali si trasferiscono ogni giorno, o, se bisogna, più di frequente, i crediti necessari, togliendoli dal « Cash Account » o dall'« Exchequer credit account ». Simili trasferizioni si eseguiscono dalla Banca in seguito a ordini (Writes Off) del Pagatore Generale o del suo assistente. I due Working Accounts sopradetti sono: il « Drawing account », e il « Bill Account. Al primo conto si imputano i cheques spiccati dall'ufficio del Pagatore per il pagamento delle spese; al secondo le tratte (bills) accettate da esso, oppure le trascrizioni (writes-off) a favore di creditori dello Stato che avessero aperto un conto alla Banca (2).

L'ufficiale incaricato di alimentare i due Working Accounts, non è quello che spicca i cheques, oppure accetta i bills: riscontro efficacissimo contro qualunque frode del Pay Office (3).

---

(1) Circolare del Tesoro 22 dicembre 1848 sul Pay Office § 38.
(2) D. D. D. D. § 17 e 18.
(3) Perazzi. Memoria sulla Contabilità di Stato in Inghilterra - Nota B. Controllo delle spese.

Capitolo 3°.

Il servizio della spesa in Italia.

Art. 1°.
Gli impegni.

Il servizio della spesa risente necessariamente dalla forma e dalla natura del Bilancio dove sono segnate le limitazioni fatte. E però volendo studiare come esso sia ordinato in Italia, converrà non dimenticare che noi abbiamo due Bilanci, uno di accertamenti che segna il limite degli impegni, i quali, rispetto ai servizi di un anno, si possono, mentre che dura, assumere; l'altro di cassa che indica i confini entro cui devono essere rispettati i pagamenti.

I Ministri, dice la legge all'art. 39, ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in Bilancio. Segue da simile disposizione che presso tutte le Amministrazioni centrali si deve tenere scrittura degli impegni assunti in relazione al Bilancio, o in seguito a contratti, o in seguito a nomine o promozioni, o a concessione di pensioni, o a transazioni, ecc. Onde le istruzioni pratiche emanate dalla Ragioneria Generale con circolare N. 6 in data 15 dicembre 1870, stabiliscono che le Ragionerie di tutte le Amministrazioni centrali debbono tenere registri ausiliari per gli impegni, disposti per capitoli e per articoli del Bilancio, uno per le spese aventi scadenza e mantare fermo, e un secondo per le altre.

Art. 2°.
Il controllo costituzionale sulla spesa.

Ancora che il pagamento della spesa non sia che una conseguenza necessaria d'un impegno assunto regolarmente, pure siccome è un fatto materiale che dà luogo ad un'uscita di valori,

si può più facilmente e più efficacemente vincolarsi, così ad esso, più che agli impegni, si dirige il controllo costituzionale sulla spesa. E dove per quelli si limita alla registrazione da parte della Corte dei conti dei contratti, dei decreti di nomina e simili, per gli ordini di pagamento è assai più minuto e rigoroso. E varia secondo la diversa natura delle spese. Così esso è susseguente per le spese fisse, per quelle pertinenti al debito pubblico, o dipendenti da vincoli al lotto, e per le spese di giustizia penale, civile e militare; per tutte le altre è preventivo. Come per le varie classi di spese si compia, dirò ragionando dell'effettuazione loro.

Art. 3°.
Le spese fisse.

Il pagamento delle spese fisse, come sarebbe a dire degli stipendi degli impiegati, delle pensioni, dei fitti e di simili spese di scadenza e importare fermi e certi, segue sopra ruoli o prospetti emessi dalla Direzione generale del Tesoro (art. 49 della legge). I quali ruoli vengono compilati distintamente per provincia in due esemplari, uno da spedirsi all'Intendenza di finanza della provincia in cui deve farsi il pagamento, l'altro da trasmettersi contemporaneamente alla Corte dei conti per la registrazione. I dati da porsi nei ruoli son tolti dai registri dei conti personali che dovrebbero tenersi presso la stessa Direzione del Tesoro, in base alle notizie ad essa spedite dalle Amministrazioni centrali per ogni singola variazione nelle competenze, e dai Tesorieri per ogni singolo pagamento. Finora però non fu possibile accentrare presso codesta Direzione tutto il servizio delle spese fisse, e i registri dei conti personali, e i ruoli si compilano ancora, in via transitoria, dalle Amministrazioni centrali, come si praticava innanzi che avesse vigore l'ultima legge sulla Contabilità dello Stato.

Le Intendenze di finanza appena ricevuti i ruoli aprono in appositi registri distinti per Bilanci o per capitoli, secondo che viene prescritto dalla Direzione generale del Tesoro, un conto perso-

nale per ciascun creditore con tutte le indicazioni risultanti dal ruolo (art. 386 del reg.)

I Tesorieri provinciali, e gli altri agenti a ciò deputati, effettuano il pagamento delle spese fisse in seguito ad ordini delle Intendenze di finanza dato nei seguenti modi:

1° Sopra note nominative compilate dai capi delle magistrature o dagli Uffici rispettivi, per gli stipendi ed altri assegni personali agli Impiegati dello stato in servizio attivo o provvisorio, o per assegno alle varie cariche, come quelle per ispese d'ufficio, di rappresentanza, di giri e somiglianti;

2° Sopra dichiarazioni di multa ~~?~~ sta per i fitti locali, compilate dai capi delle Amministrazioni i cui uffici sono allogati nei locali medesimi;

3° Sopa certificati di vita per le pensioni o somiglianti corrispondenti vitalizie, e per gli assegni agli impiegati in disponibilità, od in aspettativa che non prestano servizio.-

4° Sopra appositi ordini a stampa ed a matrice individuali o collettivi per tutte le altre spese fisse (art. 409 del reg.)

Art. 4°.

Le spese per le vincite al Lotto e le spese di Giustizia.

Le vincite al lotto sono pagate o dai Ricevitori presso i Banchi del lotto coi fondi delle riscossioni, sulla presentazione dei biglietti vincenti, oppure dalle Tesorerie provinciali sopra ordini spediti dalla Direzione compartimentale del Lotto (art. 471 del reg.)

Le spese di giustizia che occorrono nei giudizi penali, e quelle che occorrono nei giudizi civili per persone ammesse al gratuito patrocinio, sono pagate dagli Uffici demaniali coi fondi della riscossione, dietro ordini o decreti spediti dalle competenti autorità giudiziarie, di civili come militari, sulle note delle spese conformi alle tariffe in vigore, e secondo il disposto delle leggi (art. 461 del reg.)

Art. 5°.

Il pagamento degli interessi sul debito pubblico.

Tutti i pagamenti pel debito pubblico dello Stato inscritti sul Gran libro sono fatti, o direttamente dal Cassiere presso la Direzione generale del Debito pubblico, o per di lui conto dai Tesorieri provinciali del Regno o dalle Case bancarie colle quali esistessero speciali convenzioni. Il riscontro della Corte dei conti per così fatti pagamenti viene esercitato da un ufficio speciale istituito presso la Direzione generale del debito pubblico e dipendente da essa Corte (art. 478 del reg.)

I fondi occorrenti al Cassiere pei pagamenti a farsi da lui direttamente o pel rimborso ai Tesorieri, sono forniti dalla Tesoreria centrale del regno mediante mandati spediti dalla Direzione generale del Tesoro, le cui quietanze fatte dal Cassiere devono essere munite del visto del Direttore generale del Debito pubblico, e del capo dell'ufficio di riscontro della Corte dei Conti (art. 479 del reg.) I pagamenti che si fanno all'estero dalle case bancarie e quelli che si effettuano dai pubblici stabilimenti o case bancarie nello Stato vengono compiuti coi fondi che all'uopo si anticipano dalla Tesoreria centrale, e sono poi rimborsati dalla Direzione del debito pubblico mediante quietanza del suo Cassiere (art. 489 del reg. generale di contabilità, e art. 182 del Reg. del debito pubblico).

Da qualche anno gli Agenti di riscossione delle imposte dirette sono tenuti a ricevere come contante dei contribuenti le cedole delle Cartelle di rendita al portatore e quelle del prestito nazionale quando siano scadute, o anche rimangi che lo siano, nell'ultimo semestre per le prime, e negli ultimi tre mesi per le seconde, come del resto fu già detto altrove.

Il pagamento effettivo delle cedole al portatore si fa alle rispettive scadenze sulla consegna delle cedole accompagnate da distinta, e senza bisogno di preventiva domanda.

Il pagamento delle rate semestrali maturate sulle iscri-

zioni nominative si fa previa la semplice esibizione dei certificati d'iscrizione. Nulladimeno non può il pagamento farsi dai Tesorieri se l'iscrizione non è portata sul ruolo parziale ad essi spedito dalla Direzione del debito pubblico, e se l'articolo di credito non è corredato della formola di ricevuta e non corrisponde per numero, per rendita e per intestazione ai dati del certificato che vien presentato. L'effettuazione del pagamento si afferma e si prova coll'apposizione di un bollo nel compartimento ossia nella casella relativa segnata nella quarta pagina del certificato, colla presentazione di una quietanza fatta sulla formola a stampa, cui or ora ho accennato, da chi riscuote la rendita (art. 163 e 175 del Reg. del debito pubblico in data 8 ottobre 1880).

Art. 6°.
Le altre spese.

§. 1:
Le varie forme di mandati.

Il pagamento di tutte le altre spese, alle quali non ho accennato fin qui, si fa mediante mandati tratti sui Tesorieri dello Stato dai Ministeri. Simili mandati o sono direttamente a favore dei creditori dello Stato, e allora possono essere individuali o collettivi; oppure sono a favore de' funzionari dello Stato, e allora sono mandati di disposizione o di anticipazione.

Il mandato diretto individuale è intestato a favore di un sol creditore, ed è estinto quando è munito della quietanza di questi; il mandato collettivo è intestato a favore di più creditori indicati in una distinta unita al medesimo, e non è estinto se non quando è munito della quietanza di tutti.

Coi mandati a disposizione i Ministri possono aprire ai funzionari da essi dipendenti, crediti pei seguenti oggetti:

1°. Per il pagamento di quelle fra le spese di riscossione delle entrate delle quali sarà unito l'elenco alla legge di approvazione de-

gli annuali Bilanci;

2° Per acquisti, servizi o forniture ad economia;

3° Per pagamento di spese fisse o di indennità quando non siano stabilite in somma certa; (art. 41 della legge)

I funzionari sì civili che militari a cui disposizione sono stati emessi mandati, possono valersene mediante buoni a matrice, spediti nei modi che dirò appresso, a favore dei creditori dello Stato, e non mai di se stessi (art. 42 della legge).

Per mezzo dei mandati di anticipazione i Ministri possono far somministrare ai funzionari da loro dipendenti i fondi onde potessero abbisognare pel compimento di determinati servizi. Simili mandati possono essere spediti per le spese da farsi a economia, per le competenze dei corpi dell'Esercito e della Marina, per le somme a pagarsi all'estero, per fornire i fondi di spesa alle Legazioni, Consolati e Missioni all'estero, ed alle navi viaggianti fuori dello Stato (art. 43 della legge).

Il massimo montare dei mandati a disposizione e di quelli di anticipazione per le spese da farsi ad economia è fissato in Lire trentamila; nondimeno quando la spesa sia giustificata per due terzi della somma dell'antecedente mandato, se ne potrà consentire una successiva, perchè questa insieme al residuo di quella non superi il massimo limite sopra riferito (art. 44 e 46 della legge).

Quando sia esaurito il credito aperto, o la somma anticipata, o cessino le facoltà degli ordinatori o l'oggetto dell'anticipazione, e in ogni caso entro i primi cinque giorni di ogni mese, gli ufficiali a favore dei quali furono emessi mandati a disposizione o di anticipazione debbono presentare all'Amministrazione dalla quale direttamente dipendono il Rendiconto delle somme poste a loro disposizione e da loro riscosse, e di quelle erogate, corredandolo di tutti i documenti giustificativi richiesti, tra i quali figureranno le matrici dei buoni per le somme dipendenti da mandati a disposizione. Questi rendiconti debbono poi essere trasmessi alla Corte dei conti. I Funzionari delegati sono personalmente responsabili della regolarità delle spese da essi approvate e disposte (art. 43 e 47 della legge, 365 e 374 del regol.)

§. 2°.

Liquidazione delle spese. - Emissione dei mandati.

Di qualunque forma sia il mandato, esso non deve essere emesso prima che sia verificata la causa legale e la giustificazione della spesa, liquidato il conto, accertato che non è violata alcuna legge, e che la somma a pagarsi sta nei limiti del Bilancio, e ne è fatta la giusta imputazione al relativo capitolo (art. 40 della legge).

A queste ricerche e a questo riscontro concorrono le divisioni amministrative, e le Ragionerie presso le diverse Amministrazioni centrali che han facoltà di ordinare i pagamenti.

La liquidazione della spesa deve essere appoggiata a titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori dello Stato; simile liquidazione o è fatta direttamente presso ciascun Ministero dagli Uffizi ai quali è affidata la trattazione amministrativa degli affari, oppure dalle Intendenze di Finanza salvo la definitiva approvazione degli Uffizi sopraindicati; I quali mandano indi alla rispettiva Ragioneria centrale un foglio di richiesta per la spedizione del mandato, unendoci a corredo tutti i documenti necessari a provare la regolarità della liquidazione compiuta (art. 319 del reg.)

La Ragioneria verificata la causa legale e la giustificazione della spesa, s'accerta che non sia violata alcuna legge, e che la somma da pagare sia nei limiti delle limitazioni fatte in Bilancio, indi compila il mandato con imputazione al relativo capitolo ed articolo (art. 40 della legge e 320 del reg.)

Ove il Ragioniere capo per qualsivoglia motivo di irregolarità non giudichi di dar seguito a un mandato del quale abbia avuto richiesta, deve tosto riferirne direttamente al Ministro. Questi se, non ostante le osservazioni del Ragioniere, reputa che il mandato si debba emettere, manda a quegli un ordine scritto. Quando trattasi di mandati richiesti dagli uffizi di una Direzione generale staccata dai ministeri, il Ragioniere che si

trovasse nel caso di opporre un rifiuto deve riferirne al Direttore generale generale, il quale, se dissente dall'avviso di lui, promuove l'ordine del Ministro.

Il Ragioniere che riceve l'ordine scritto deve senz'altro emettere il mandato; nondimeno, nel giustificare il proprio operato innanzi la Corte dei conti, può produrre l'ordine scritto del Ministro, che toglie a lui ogni responsabilità (art. 52 della legge, 321, 322, 323 del reg.) I Mandati debbono essere sottoscritti dal Ministro o da un suo delegato; la delegazione è implicita per i capi delle Amministrazioni centrali.

---

§. 3°.

Registrazione dei mandati alla Corte dei Conti.

I mandati emessi nei modi sopradetti vengono spediti insieme ai documenti giustificativi alla Corte dei conti, la quale li registra e v'appone il visto quando riconosce che per essi non sia violata alcuna legge, che sia fatta giusta imputazione al capitolo del Bilancio, e che la somma non ecceda i limiti posti. Dopo di che essa li trasmette alla Direzione del Tesoro perchè provveda al loro pagamento (art. 40 della legge).

La Corte deve negare la registrazione ai mandati pei quali non siano soddisfatte le condizioni surriferite. Il rifiuto suo è assoluto, e annulla il mandato quando di tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del Bilancio, e non vi si possa far fronte col fondo di riserva, oppure quando secondo il giudizio della Corte l'imputazione della somma indicata dal mandato sarebbe riferibile anzichè al capitolo segnato dal mandato, a uno di già esaurito.

Simili disposizione contenute nell'articolo 50 della legge 22 aprile 1869 sulla Contabilità dello Stato, modificano l'articolo 14 della legge organica sulla Corte dei Conti 14 agosto 1862 il quale riguarda la registrazione con riserva, che la Corte deve fare quando vi sia invitata da una deliberazione del Con-

siglio dei Ministri, ed è applicabile a tutti i casi di opposizione della Corte che non siano quei due sopraindicati.

La registrazione di un mandato alla Corte dei conti non libera il Ragioniere presso il Ministero che lo emise della responsabilità che gli spetta per quanto riguarda la giustificazione della spesa e l'accertamento della somma per la quale fu emesso il mandato (art. 52 della legge 22 aprile 1869). La Corte dei conti deve ogni anno mandare al Parlamento un rapporto sugli atti registrati con riserva, e nell'accennare ai mandati deve indicare anche quelli ai quali i Ragionieri apposero il loro visto per ordine speciale del Ministro.

---

§. 4°.

Ammissione dei mandati al pagamento. - Pagamento dei Buoni su mandati a disposizione. - Le ritenute sul montare degli ordini di pagamento.

La Direzione generale del Tesoro, riconosciuta regolare l'emissione dei mandati, li ammette a pagamento apponendovi il visto, e di quest'ammissione manda avviso alla Corte dei conti, ai Ministeri da cui provengano i mandati, e alla Ragioneria generale. Se poi giudica di non poter ammettere al pagamento qualche mandato lo rinvia alla Corte dei conti, indicandone la ragione (art. 341 e 343 del reg.) La medesima Direzione è esclusivamente incaricata dell'effettuazione del pagamento dei mandati a cui ha apposto il visto. Essa li separa per provincie e li trasmette al Tesoriere centrale, se pagabili alla sede del Governo, e alle competenti Intendenze, se altrove. Le Intendenze alla loro volta separano i mandati secondo il luogo assegnato pel loro pagamento, e li spediscono al Tesoriere ed agli Agenti che devono effettuarli. Tutte codeste trasmissioni di mandati sono accompagnate da elenchi in doppio, di cui una copia munita di ricevuta deve esser dall'ufficio che li riceve, ritornata a quello che li ha spediti. I creditori dello Stato sono dalle Intendenze o dalle Amministrazioni centrali avvertiti dei mandati spediti a loro favore, i quali si trovano presso i Tesorieri e gli Agenti, acciò possano richiedere il pagamento.

Similmente si procede nel pagamento dei buoni emessi dai Funzionari delegati nei limiti dei crediti loro aperti per mezzo di mandati di delegazione. I buoni se sono pagabili nel capoluogo della provincia, vengono dal Funzionario ordinati e trasmessi all' Intendente di Finanza, il quale vi appone il visto e li invia al Tesoriere; se invece sono relativi a mandati a pagarsi fuori del capoluogo della Provincia sono trasmessi direttamente all'Agente che deve pagarli, ma nello stesso tempo deve mandarsene avviso all' Intendente di Finanza.

Non tutto il montare dei mandati dei buoni, o degli ordini delle Intendenze, viene sempre pagato ai titolari di essi; molte sottrazioni si fanno per imposte, per multe, per debiti verso lo Stato, o per altre cause. Ciò posto i mandati, ordini o buoni sono dagli Agenti computati nei versamenti che fanno alle Tesorerie per le somme realmente pagate; laddove i Tesorieri li computano nei loro Conti per la somma totale imputata ai capitoli del Bilancio passivo, e si danno debito delle fatte ritenute distintamente per ciascun capitolo del Bilancio cui sono da applicarsi.

Art. 7°
Sui mandati provvisorii.

Ma e il controllo amministrativo dei Ragionieri delle Amministrazioni centrali sugli impegni contratti dallo Stato in qualsiasi modo, e sull' emissione dei mandati, e quello costituzionale della Corte dei conti riuscirebbero vani se fosse lasciata facoltà ai Ministeri di disporre del pubblico denaro in modo diverso da quelli sopra descritti. Cosicchè deve considerarsi come necessario complemento alle cautele enumerate, la disposizione contenuta nell' articolo 51 della legge per la quale, sotto la più stretta responsabilità personale del Tesoriere centrale e di tutti i Tesorieri provinciali, Cassieri o percettori, è loro fatta proibizione di pagare in verun caso sopra mandati a disposizione che non siano spediti nei modi e secondo le forme prescritte dalla legge, ed è assolutamente vietata l'emissione ed il pagamento

dei così detti mandati provvisori da parte dei Ministeri o di qualsiasi altro impiegato da essi dipendenti.

Simili mandati provvisori erano tollerati dall'antica legge e per mezzo di essi i Ministri provvedevano sotto la loro responsabilità ai pagamenti di urgenza, pei quali non poteva attendersi il visto della Corte dei conti. Né era scarso l'uso che se ne faceva; il montare di essi nel conto del Tesoriere generale alla fine del 1868 ascendeva a £. 170.405.144,97, e risultava da somme pagate, qualcuna dal 1855, e la maggior parte dal 1859 in poi, per anticipazioni a società di ferrovie ed altri istituti di credito, per acquisto di cambiali all'estero, per ispese di guerra, ecc. Talchè mentre richiedevasi il visto della Corte dei conti per mandati di poche lire, e fin di pochi centesimi, e tali mandati si contavano e si contano a migliaia, eravi il mezzo di far uscire dalle casse dello Stato milioni senza che quella nulla sapesse. Ben è vero che la massima parte di cotesti mandati provvisori si convertirono più tardi in mandati regolari, e che in nessun caso vi furono sottrazioni indebite di somme dalle pubbliche casse, ma questo debbesi unicamente all'onestà dei Ministri, e non già all'efficacia del controllo.

Vedi 2ª ed.

Art. 8°.

Le riforme desiderabili nel servizio della spesa.

Molte cose sarebbero a dirsi sul modo con cui è ordinato fra noi il servizio, e il riscontro della spesa. Il controllo tende all'accentramento, ma un accentramento troppo esclusivo nuoce alla speditezza dei servizi e scema con manifesto danno la responsabilità di quelli che attendono alla pubblica amministrazione nelle provincie. Un più largo uso dei mandati a disposizione, senza sminuire l'efficacia del controllo, avrebbe giovato a una miglior distribuzione di attributi e di responsabilità.

Poi, così come s'è ordinato il Bilancio, e la gestione del pubblico danaro, il riscontro preventivo sul pagamento delle spese affidato alla Direzione generale del Tesoro, è soverchio. Dopo che le Ragionerie centrali, innanzi di emettere i mandati, han verificato nei ri-

guardi legali, amministrativi e contabili la regolarità della spesa, dopo che la Corte dei conti si è accertata che essa è nei limiti del Bilancio e non offende veruna legge, riesce malagevole il trovare la ragione della facoltà data alla Direzione generale del Tesoro di respingere il mandato se esso non lo reputi regolare. Codesta attribuzione oltrepassa senza dubbio e di molto le funzioni semplici del Cassiere. E non che così fatta ragione ce la spiega il Ministro che propose la legge. « Se si vorrà considerare, scrive il Bignig (1), che nelle idee del Ministro che propose la legge del 22 aprile 1869 era quella di affidare alla Banca Nazionale l'esercizio della Tesoreria (2), si vedrà che in tal caso il Tesoro avrebbe avuto l'ingerenza essenziale della vigilanza continua delle riscossioni e dei pagamenti, sarebbe divenuto una specie di controlleria generale, ingerenza che ora accumula con quella del Cassiere, unicamente perchè il concetto non ha potuto essere compiuto. » Io non devo qui ripetere che non reputo espediente l'affidare il servizio del pubblico Tesoro a una Banca privata.

Ma, s'è osservato nel fatto, il riscontro della Direzione del Tesoro sui mandati, anche rispetto alle liquidazioni e nei riguardi amministrativi e legali, riesce giovevole. Salgono a migliaia i mandati che essa respinse, ancorchè fossero registrati alla Corte dei conti, perchè vi trovò errori di liquidazione o di imputazione di somme, o mancanza di formalità legali nei documenti di prova. Ciò vuol dire che le precedenti revisioni erano state fatte male, quella della Corte dei conti specialmente. Anzichè aggiungere, nei riguardi amministrativi e legali, una terza revisione, conviene studiare di rendere le prime due efficaci appieno; e il raggiungere simile intento non dovrebbe essere impossibile, e la terza revisione ha fin da ora codesta efficacia piena.

La Direzione del Tesoro deve unicamente preoccuparsi della regolarità del servizio di cassa. Si caporebbe l'intervento di essa nel

---

(1) Della Contabilità dello Stato. - Lettera allo Scialoja - Antologia, fasc. di Giugno 1872, pag. 377.

(2) La Banca Nazionale ha il servizio di Tesoreria nelle provincie delle Marche e dell'Umbria.

riscontro della spesa quando il Bilancio definitivo fosse puramente un Bilancio di competenza, perocchè allora la Corte dei conti verificherebbe se il mandato sta nei limiti posti agli impegni, e spetterebbe alla Direzione del Tesoro l'accertarsi se esso è parimenti entro i confini delle previsioni di cassa. Ma con un Bilancio definitivo ridotto a un fa bisogno di cassa il riscontro del Tesoro non fa che ripetere con autorità ed efficacia infinitamente più piccola il riscontro della Corte dei conti.

Le non che bisognerà pure venire o tosto o tardi ai Bilanci di competenza, ed allora s'aggiungeranno ad essi per gli scopi puramente amministrativi i fa bisogno di cassa. E poichè le previsioni di cassa, acciò non abbiano ad allontanarsi di troppo dai fatti che realmente seguiranno, debbono essere vicinissime a questi e riguardare periodi di tempi non troppo lunghi, così dopo il primo fa bisogno annuale presentato al Parlamento insieme al Bilancio definitivo, nell'intento di provare la necessità o convenienza delle operazioni di tesoreria di cui si chiede l'autorizzazione, se ne dovranno formar altri parziali ogni trimestre, o meglio ogni mese come si pratica in Francia e in Inghilterra, nei quali si tenga conto delle mutazioni che per avventura si fossero verificate nelle condizioni del tesoro.

Se mai di venisse nella decisione di stabilire presso di noi come in Inghilterra un Consiglio del Tesoro, la preparazione di simili fa bisogni di cassa parziali dovrebbe entrare fra le attribuzioni sue. Nello Stato attuale della nostra amministrazione essi dovrebbero esser formulati sulle proposte degli altri ministeri, da quello del Tesoro, e precisamente dalla Direzione del Tesoro, e approvati con decreto reale.

Ordinato così il servizio di cassa dello Stato non vi sarebbe nessuna ripetizione nel riscontro della spesa. I Ragionieri capi presso i Ministeri dovrebbero verificare se il mandato, o altro qualsiasi ordine di pagamento, sta nei limiti del Bilancio, e insieme in quelli del fa bisogno di cassamensile; la Corte dei Conti, come quella che è incaricata del solo controllo costituzionale, non si preoccuperebbe del servizio di cassa, ma si limiterebbe a controllare il riscontro già fatto dalle Ragionerie in quella parte che riguarda la stretta legalità della spesa e la sua giusta imputazione a un capitolo del Bi-

lancio che abbia fondi bastevoli; la Direzione del Tesoro alla sua volta compirebbe il controllo della Corte dei conti, verificando se il mandato è nei confini delle previsioni di cassa.

Nè si creda che simile ordinamento sia nuovo in Italia. In Piemonte colle Patenti 12 maggio 1816 erasi disposto che la ripartizione effettiva dei fondi alle varie Casse delle Aziende centrali si facesse mensilmente previo decreto del Ministro delle Finanze (1). La legge sarda 13 maggio 1853 che abolì la molteplicità delle Casse, tolse dall'articolo 6 dell'ordinanza francese 14 settembre 1822 la prescrizione che ad ogni bimestre fossero approvate con decreto reale le reputate somme necessarie per i pagamenti del bimestre susseguente (2); ed è a dolersi che simile assennata prescrizione non trovasse luogo nella legge 13 novembre 1859 la quale estendeva quella sopra riferita, modificandola in qualche parte, a tutte le provincie del Regno subalpino, e fosse poi dimenticata in tutte le leggi e in tutti i regolamenti emanati in successo di tempo intorno alla Contabilità di Stato.

Torino —

---

(1) Veggasi più addietro. lib. 1°. cap. 5°. pag. 139.

(2) Veramente secondo l'articolo predetto dell'Ordinanza Francese la ripartizione dei fondi doveva farsi mensilmente.

LIBRO DECIMO

Le Scritture dello Stato

Capitolo 1°.

Le scritture elementari e le Scritture sintetiche.- Le scritture analitiche nelle varie Aziende governative.- Vari metodi secondo cui si compilano le scritture sintetiche.

Nessun Magistrato, o Ufficio, o Dicastero, che direttamente o indirettamente intenda alla gestione della fortuna pubblica, o abbia parte nell'esercizio del Bilancio, può sagacemente ed efficacemente compiere il debito suo per rispetto a tale gestione o a tale esercizio se non pone e mantiene in evidenza, mercè di acconce registrature, tanto lo stato o la condizione dei beni che è deputato ad amministrare e la vicenda delle loro mutazioni, quanto le autorizzazioni aventi rispetto alle entrate e alle uscite di Bilancio e il verificarsi di queste e di quelle. Ciò è palese ad ognuno, ed è anche palese che nell'Azienda dello Stato, del pari che nelle altre grandi Aziende, ancor a più forte ragione che in queste, cui di tanto vince in estensione, le registrature han da essere di varî ordini o gradi, le une elementari od analitiche, le altre sintetiche o di epilogo. Quelle occorrono per dar ragione di ogni momento della gestione economica dell'esercizio del Bilancio, queste per raccogliere i dati compendiati da cui desumere criteri di retta ed oculata amministrazione, e per formulare i Conti consuntivi generali.

Segue da ciò che le scritture elementari sono necessarie in

ogni ufficio che direttamente intende alla gestione di una parte, grande o piccola, della fortuna pubblica, o alle servizio delle entrate e delle uscite di Bilancio, e quindi così nei principali Dicasteri come negli ultimi uffici, anzi, si può dire, più in questi che in quelli, dove le scritture sintetiche sono solamente utili nei dicasteri o nelle Aziende deputate non solo alla parte meramente esecutiva dei servizi economici, e a eseguire, senza discuterli, ordini superiori, ma a dirigere e coordinare il lavoro di molteplici uffici subalterni. Onde si sogliono tenere scritture solamente nei grandi Dicasteri centrali degli Stati, e in quelle Amministrazioni regionali o provinciali che sono delegati a vigilare molti uffici minori sparsi nel territorio di loro giurisdizione.

La forma delle scritture e di tutti i documenti contabilistici che può occorrere di compilare negli uffici minori sogliono essere prescritte e determinate minutamente dai Dicasteri centrali. Così da noi i Ministri della guerra e della marina dan foggia e norma a tutte le multiforme e complicate Contabilità dell'esercito e dell'armata nei numerosissimi uffici in cui si svolgono; le Direzioni generali delle Poste, dei Telegrafi, e delle Ferrovie dan forma alle Contabilità dei servizi pubblici; le Direzioni generali delle imposte dirette del demanio e delle gabelle a tutta la contabilità degli Agenti di riscossione propriamente detti; la Direzione del Tesoro alla Contabilità della Tesoreria, la Ragioneria generale, in fine, alla Contabilità generale, vo' dire alle scritture e ai prospetti per cui, e nelle Amministrazioni centrali, e in quelle compartimentali, si raccolgono i dati per i Bilanci, per i Conti consuntivi.

Nella pratica è costante ormai l'applicazione di questa norma, che le scritture, i documenti, e tutti gli altri organismi computistici in Uffici simili e per simili servizi devono essere uniformi. E l'applicazione di questa norma non è recente per certo, si può dire antica quanto i buoni ordinamenti contabili. Ho ricordato già altrove come fin dal principio del secolo passato, se non forse prima, le Camere dei domini di terraferma e d'oltre mare, e i Magistrati della dominante dovevan mandare al Cassierato e per esso ai

Deputati e Aggiunti alla provvisione del danaro gli epiloghi delle loro scritture sopra uniformi schemi a stampa (1). Nulladimeno col progredire dell'arte tipografica e col crescere delle esigenze del Controllo finanziario, l'uso di schemi e prospetti a stampa nella compilazione delle scritture e dei documenti computistici è cresciuto senza fine, tantochè si può dire che ora v'han schemi per ogni atto o scrittura contabile.

La Contabilità elementare si svolge in registri propriamente detti, in epiloghi, e in documenti contabili. Vi hanno tre grandi categorie di registri, i Ruoli, i Giornali, e i libri dei Conti, o delle rubriche, come forse più appropriatamente dicevasi già nel Lombardo-Veneto.

I Ruoli non sono altro che registri in cui si enumerano, innanzi che avvengano, taluni fatti di gestione che han da verificarsi in tempi, grandezza e modi determinati. È frequentissimo, secondo ho avuto campo di osservare, l'uso dei ruoli nell'esazione delle imposte dirette e delle rendite ferme, e nel pagamento delle spese fisse. I ruoli servono per determinare la responsabilità pecuniaria, il carico, come si suol dire, degli Agenti di riscossione, oppure per limitare la facoltà degli ordinatori secondari della spesa: devono adunque essere compilati in uffici diversi da quelli in cui effettivamente tornano.

Nei Giornali, secondo che trova il loro nome, si ricordano giorno per giorno, man mano che si verificano, i fatti di gestione. Vi sogliono essere nei vari uffici tanti Giornali spiccati quante sono le varie classi di fatti di gestione che in essi si compiono e rilevano. Tra i Giornali han posto principalissimo quelli di Cassa, quelli cioè in cui si registra l'entrata o l'uscita del denaro, i quali, è palese, debbon tenersi in ogni ufficio che abbia maneggio di danaro pubblico.

I Libri di Conti son di più ordini. Vengono in prima i libri di carico e scarico, deputati a tenere in evidenza per quantità sempre, e talora anche per valore, l'entrata e l'uscita dei beni delle varie specie e quindi il loro in essere. Codesti libri devono specialmente tenersi dai consegnatari dei beni di ogni natura

(1) Veggasi più addietro - Lib. 1°. cap. 3°. art. 1°. § 10. pag. 102

per mostrare il grado di loro responsabilità. Anche fra questi registri hanno importanza particolare quelli che dimostrano l'entrata, l'uscita, e l'inessere nelle casse pubbliche delle varie specie di monete o di surrogati alla moneta.

Vengano poi i libri dei crediti e dei debiti, alle quali voci qui attribuisco significato molto largo. In questi registri i Conti sono generalmente intestati alle persone, vo' dire agli Agenti dello Stato che devono rispondere di somme determinate, e ai debitori e creditori vari del pubblico. Perchè, infatto, vogliansi distinguere i registri in cui s'accendono i conti agli Agenti di riscossione per le somme loro date in carico mercè di Ruoli, e per quelle da loro riscosse e non versate, oppure ai funzionari delegati a certe spese e ai quali si affidarono somme per servizi a economia mercè mandati di anticipazione, e si aprirono crediti verso il Tesoro con mandati a disposizione, e i registri in cui trovan luogo i Conti a debitori e creditori dello Stato nel senso vero delle parole, siano essi pubblici funzionari per stipendi e assegni loro decretati, o pensionati per le pensioni loro aggiudicate, oppure terzi che han crediti o debiti per fitti, acquisti, vendite, o qualsivoglia altra cagione.

Seguono in fine i registri delle entrate e delle uscite di Bilancio in cui vi han conti o rubriche intestate ai singoli capitoli e articoli. Questi registri si compilano specialmente presso i Dicasteri, le Tesorerie dello Stato, e gli uffici compartimentali deputati a vigilare sui servizi ferroviari in una determinata regione o provincia. Essi sono molteplici. Ve ne sogliono essere in ogni Ufficio tanti quante sono le fasi per cui passano le entrate e le uscite mentre si effettuano, uno per ogni fase e per ogni Bilancio, e tanti inoltre quanti sono i modi nei quali l'esazione delle entrate avviene, e le forme degli ordini di pagamento per la spesa.

Gli epiloghi che si traggono dai registri delle scritture sono tanti, manifestamente, quanti sono codesti registri. Essi servono specialmente agli uffici inferiori per far noti a quelli da cui immediatamente dipendono, e per essi ai Dicasteri cen-

tali, i risultamenti dell'opera loro rispetto alla gestione delle finanze e del patrimonio pubblico. I Dicatteri centrali alla lor volta devono mandare epiloghi a quello in cui si compilano le scritture generali dello Stato. Tutti codesti epiloghi sono la base delle scritture sintetiche, che si devono compilare nei vari dicatteri o uffizi compartimentali.

I documenti computistici sono di varia maniera e natura. O sono semplici avvisi del verificarsi di certi atti o fatti di gestione, o sono note o elenchi che accompagnano la spedizione di registri, di epiloghi, o di documenti contabili; o sono veri documenti di autorizzazione a certi fatti di gestione o atti di controllo, o di prova del verificarsi di simili fatti o atti. Delle prime specie di documenti non importa che io dica più a lungo: l'ultimo ha importanza capitale; ma di molti fra i documenti di questa maniera ho ragionato quando ho detto del servizio di Tesoreria, dell'Entratta, e della Spesa dello Stato. Sono documenti che autorizzano fatti di gestione gli ordini di pagamento nelle molteplici loro forme; sono documenti di prova le distinte di versamenti, le quietanze, i buoni, i vaglia, e va dicendo. E sono anche documenti che provano atti di controllo i verbali di ispezione delle casse e dei magazzini, gli Inventari di consegne e riconsegne, e gli stessi Inventari propriamente detti, poichè fan fede delle stime regolari che si son dovute compiere per compilarli.

Forse potrebbe parere espediente che io riproducessi gli schemi dei principalissimi fra i registri, gli epiloghi e i documenti a cui ho accennato; ma simile riproduzione richiederebbe troppo spazio: e poi essi si possono con maggior efficacia studiare nelle pubblicazioni ufficiali a cui rimando i miei lettori. E non m'attento neanche di dare maggior svolgimento alla teorica di codesta contabilità elementare. Non è che io non senta che a quel poco che ho detto nella prima parte di questo corso sulle scritture analitiche nelle Aziende in generale, molto potrebbesi, e, forse, dovrebbesi aggiungere nei riguardi speciali dell'Amministrazione dello Stato; gli è

piuttosto che la lunga via mi sospinge e che nello Stato attuale degli studi nostri le difficoltà a vincere per descriver fondo alla sopra detta teorica sono grandissime, e per ora forse insuperabili.

Nella preparazione degli schemi per i registri, gli epiloghi ed i documenti, stanno le maggiori difficoltà pel Ragioniere; qui è dove l'arte sua ha maggior campo di eccellere. Un sistema ordinato e compiuto di schemi non può essere l'opera di un solo uomo, nè di pochi, nè di poco tempo; perchè a ben compilarli conoscenza profonda dei più minuti organismi, delle più intime latebre della vita economica complicatissimi dell'Azienda pubblica, e solamente una lunga esperienza può suggerire le forme più adatte. Egli è perciò che vuolsi procedere assai guardinghi nella riforma degli schemi della Contabilità elementare che son la base di tutta la Contabilità. Ed è da notare che essi schemi tendono a moltiplicarsi, e col moltiplicarsi a divenire sempre più compiuti. La ragione è palese. Crescendo di numero, diminuisce l'estensione della specie o varietà di fatti o atti, che debbono in essi porsi in evidenza; questi fatti o atti, ristretti di numero, divengono più omogenei, e son le condizioni e notizie più comuni a tutti che possono senz'altro affermarsi a stampa nello schema, e numero quindi i dati e le notizie variabili da scriversi a penna per completare il prospetto. Tantochè può enunciarsi questa massima, la quale, a chi superficialmente guarda, non può non sembrare arrischiata, che la compilazione effettiva delle scritture elementari nei vari loro aspetti, è tanto più agevole e sicura quanto più gli schemi a stampa son numerosi, complessi, e, son per dire, complicati.

Le scritture sintetiche raccolgono in varie serie di conti relativamente non numerosi i dati omogenei delle scritture analitiche. Sono vari i metodi che nella pratica si applicano in codesto epilogo delle scritture elementari. La Partita doppia e la Logismografia han fatto e fanno in simile lavoro di sintesi la loro prova.

Ma di tale Contabilità sintetica io devo ragionare con qualche larghezza, e perchè da essa si tolgono i Conti consuntivi, e perchè in qualche modo dalla conoscenza sua si può arguire alla contabilità elementare che riassume. Io parlerò adunque in separati capitoli, e dirò, secondo che son solito di fare, prima dell'ordinamento suo nei varii Stati stranieri, poi delle successive riforme che ebbe in Italia.

Capitolo 2°:

La Contabilità di Stato negli Stati esteri.

Art. 1°:

Francia.

È meritevole di considerazione l'ordinamento delle scritture in Francia, molto più che intorno ad esso si hanno da noi notizie monche ed inesatte.

Uno scrittore autorevole osserva che, volendosi considerare la contabilità pubblica francese nei suoi diversi aspetti, devonsi distinguere dapprima due sorta di comptabilités responsables: l'una amministrativa, che è quella dei Ministri, l'altra che egli chiama pecuniaria (pécuniaire), e che è quella degli agenti che rispondono del pubblico danaro (comptables).

« La première, continua egli, a pour objet les mesures qui précèdent à la fixation et à l'emploi des ressources du budget de l'État; la seconde, celles qui garantissent le maniement et la gestion des fonds du Trésor public. » Poi vuole studiare la

(1) Clergier. - Étude sur la comptabilité publique en France - Op. cit. pag. 13. Veggasi anche la prima edizione di quest'opera pubblicata col titolo: Essai sur la comptabilité publique en France - par un ancien sous-Directeur au Ministère des Finances - Paris - Guillaumin - 1866 - pag. 7.

Contabilità generale (comptabilité générale ou centralisatrice) che è quella della Direction générale de la Comptabilité publique istituita presso il Ministero delle Finanze, ove per mezzo di scritture centrali vengono riassunte e descritte le operazioni dei Ministeri e quelle degli Agenti che rispondono del pubblico danaro.

Le scritture generali presso la Direzione generale della Contabilità pubblica, quelle Centrali presso ciascun Ministero, e quelle a tenersi dai Tesorieri pagatori generali dei dipartimenti, dal Cassiere pagatore centrale a Parigi, e altri contabili principali, devono comporsi secondo il metodo della partita doppia su un libro giornale, un libro mastro, e diversi libri ausiliari di forma varia.

Ho ricordato già altrove come sia stato asserito che il duca di Noilles prima (1716) e Necker poi (1777) abbiano introdotto la partita doppia nelle scritture del Tesoro, come poi il conte di Mollien abbia applicato simile metodo alla Contabilità della Cassa di servizio (Caisse de service) da lui istituita nel 1806, e come, in fine, con decreto 4 gennaio 1808 si sia imposta la scrittura doppia a tutti i contabili principali della Francia. Più tardi l'ordinanza 8 novembre 1820 controfirmata dal conte Roy statuì che si estendesse a tutte le Amministrazioni dello Stato quel metodo di scritture che erasi già così proficuamente applicato dagli Agenti del Tesoro (1)

La contabilità dei ministeri o amministrativa ha, come s'è visto, per iscopo di dimostrare l'andamento della gestione nei riguardi del Bilancio, ossia di ricordare la fissazione, l'accertamento e l'effettuazione delle entrate e delle spese che formano l'oggetto di esso Bilancio; però è tenuta per esercizi, e per ogni esercizio presenta una serie di libri e di conti che si chiudono definitivamente al chiudersi di quello. Siccome poi alla chiusura finale dell'esercizio non si procede se non dopo il 31 agosto dell'anno susseguente a quello a cui il Bilancio si riferisce, così dal

(1) D'Audiffret - Système financier de la France - Vol 1°. pag. 614

1° gennaio al 31 agosto di ogni anno si trovano aperte e vengono contemporaneamente alimentate due serie di libri e di conti relative l'una all'esercizio dell'anno in corso, l'altra a quello dell'anno precedente.

Come debba essere cotale contabilità, in quanto s'attiene alla spesa, è statuito dall'art. 296 del decreto 31 maggio 1862, il quale è così formulato:

« Une comptabilité centrale établie dans chaque ministère constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses. Les ministres doivent établir leur comptabilité respective d'après les mêmes principes, les mêmes procédés et les mêmes formes.

A cet effet, il est tenu dans chaque ministère un journal général et un grand-livre en partie double, dans les quelles sont consignés sommairement à leur date toutes les opérations concernant la fixation des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et le payement des dépenses.

Ces mêmes opération sont décrites en outre, et avec détail, sur des livres auxiliaires dont le nombre et la forme sont déterminés suivant la nature de services.

Les résultats de ces comptabilités sont rattachés successivement aux écritures et au compte général de l'administration des finances, qui doivent servir de base au règlement définitif des budgets ».

Per ciascun Ministero le scritture di un esercizio si iniziano coll'affermare le spese autorizzate, ossia i crediti consentiti (crédits) al Ministero nel Bilancio che lo riguarda. E questa scrittura si compone a debito del Bilancio d'apertura e a credito di un conto aperto alle spese di Bilancio. Man mano che le spese si liquidano, si tolgono da questo Conto e si pongono in avere di un conto collettivo aperto ai creditori del Ministero (Créanciers du Ministère). L'emissione degli ordini di pagamento si nota a credito di un nuovo Conto e a debito di uno dei due conti precedenti secondo che si tratta di ordini che si emettono nell'atto in cui è liquidata la spesa, o di ordini che riguardano spese liquide già regi-

strate. Il pagamento della spesa in fine si nota a credito di un conto aperto al Tesoro. Quando nel corso dell'anno il Ministero ottiene nuovi crediti supplementari, questi si registrano nello stesso modo che le prime autorizzazioni avute. Non è malagevole rilevare come i saldi dei Conti sopra citati indicano rispettivamente i crediti residui che non furono ancora impegnati, gli impegni assunti per i quali non si sono emessi ancora ordini di pagamento, gli ordini di pagamento non ancora estinti, e finalmente le spese pagate.

Il servizio dell'entrata è accentrato presso il Ministero delle finanze, e le registrature dei fatti che vi han relazione sono analoghe a quelle sopra descritte. Le scritture iniziali si formano in base al Bilancio di previsione delle vie e dei mezzi: le entrate presunte si scrivono a debito di un conto aperto ad esse e a credito del Bilancio d'apertura. L'accertamento delle entrate si afferma coll'accreditare il conto alle entrate presunte e coll'addebitare un conto alle entrate accertate (droits constatés). Le entrate riscosse si scrivono a questo conto e a debito di un conto agli Agenti di riscossione (Comptables receveurs). In fine i versamenti delle entrate si pongono a debito di un conto al Tesoro. Così i saldi di questi conti indicano rispettivamente la differenza fra le entrate previste e quelle accertate, le entrate accertate e non riscosse, le entrate riscosse che rimangono a versarsi, e finalmente le entrate versate.

La gestione del danaro pubblico, che forma l'oggetto della contabilità pecuniaria, è posta sotto l'alta direzione del Ministro delle Finanze, ed è affidata a consegnatari responsabili. Questi sono i receveurs des régies financières, i receveurs particuliers des cantons, i trésoriers-payeurs généraux dei dipartimenti e il caissier payeur central du Trésor public. I tesorieri-pagatori generali accentrano il servizio dell'entrata e della spesa nei singoli dipartimenti; il cassiere pagatore generale accumula le funzioni di tesoriere-pagatore generale del dipartimento della Senna e riceve dai tesorieri-pagatori generali l'eccedente dei loro incassi.

La Contabilità pecuniaria è tenuta non già per esercizi ma per gestione. E che cosa debbasi intendere per gestione è detto dall'articolo 3 del Regolamento 31 maggio 1862 tante volte citato: « La gestion, così il detto articolo, embrasse l'ensemble des actes d'un comptable, soit pendant l'année, soi pendant la durée de ses fonctions; elle comprend, en même temps que les opérations qui se règlent par exercice, celles qui s'effectuent pour des services de trésorerie ou pour des services spéciaux ». Il concetto che simile contabilità è per gestione e per annate è riaffermato e chiarito dall'articolo 22 che suona così: « Les écritures et les livres des comptable des deniers publics sont arrêtés le 31 décembre de chaque année, ou à l'époque de la cessation des fonctions, par les agents administratifs désignés à cet effet. »

I Ricevitori delle regie finanziarie, quelli particolari di circondari, e in generale tutti gli agenti di riscossione secondari registrano i fatti di lor gestione in un libro di cassa, in libri ausiliari di forma varia a seconda della natura dei servizi a cui attendono, e in un libro sommario in cui riassumono per classi tutte le loro operazioni.

Le operazioni di qualsiasi specie condotte a termine dai Tesorieri-pagatori generali, e dal Cassiere-pagatore centrale sono da prima particolareggiatamente registrate in libri elementari; poi, alla fine della giornata vengono riassunte in un giornale e classificate in pochi conti di un mastro secondo il metodo di scrittura doppia, per essere quindi sviluppate in una serie di libri ausiliari. I Tesorieri-pagatori generali devono portare successivamente il montare integrale dei loro incassi a credito di un conto corrente del Tesoro, il quale vien da essi addebitato di tutti i pagamenti e versamenti fatti per conto del Tesoro. Il conto corrente del Tesoro con ciascuno dei Tesorieri-pagatori generali è tenuto presso la direzione del movimento generale dei fondi (Direction du mouvement général des fonds) al Ministero delle finanze. Su simili conti decorrono interessi nella misura determinata ciascun anno da decreti del ministro delle finanze, e gli interessi vengono conteggiati ogni trimestre.

Perchè sia possibile il riscontro tra questa contabilità pecu-

niaria e la contabilità dei ministeri, è stabilito che in quella siano tenute distinte le entrate e le spese che si riferiscano ai due esercizi che possono trovarsi contemporaneamente aperti. Simile contabilità pecuniaria ha per iscopo di tenere a giorno la situazione di ogni contabile verso il Tesoro pubblico; le scritture di ogni gestione s'aprono e si chiudono coll'affermare il debito o il credito dei contabili verso il Tesoro.

Le contabilità centrali dei ministeri debbono mandare nei primi giorni di ogni mese alla Direzione generale della contabilità pubblica la situazione dei conti dei rispettivi mastri sviluppata per esercizi in prospetti esplicativi. D'altra parte la direzione del movimento generale dei fondi, il Cassiere-pagatore centrale, i tesorieri-pagatori generali e gli altri contabili mandano ai opportuni prospetti l'estratto delle scritture compilate nei loro uffici insieme ai documenti che le giustificano.

Per tal modo la Direzione generale della contabilità pubblica riceve da varie fonti i dati che accennano a tutte le operazioni che si compiono presso le diverse amministrazioni, e che hanno in qualche maniera modificato lo stato delle pubbliche finanze. Codesti dati « après avoir été contrôlés sur pièces justificatives, sont récapitulés, par classes des comptables, dans des bordereaux mensuels qui servent de base aux écritures centrales de la comptabilité générale des finances. » Così l'art. 373 del reg. 31 maggio 1862. Simili scritture centrali sono tenute in partita doppia su un giornale generale, un mastro e diversi libri ausiliari. Esse riassumono, come si vede, la contabilità pecuniaria, ed epilogano anche indirettamente la contabilità amministrativa, ma soltanto nella parte che riguarda la effettuazione delle entrate e delle spese, non già in quella che si riferisce alla loro fissazione per legge.

Tali scritture mantengono a giorno la situazione generale delle pubbliche finanze, e si tengono per annate, e si aprono e si chiudono coll'affermare il fondo di cassa esistente, i crediti ed i debiti di Tesoreria.

Le contabilità che ho fin qui descritte non abbracciano tutti i fatti che mutano la fortuna pubblica, sibbene soltanto

quelli che determinano un'entrata o un'uscita del pubblico danaro. Tali contabilità sono completate dalla contabilità a materie, che non è ancora stata, come ho altrove avuto da osservare, coordinata colla contabilità del pubblico danaro.

Art. 2°
Gli altri Stati.

Nel Belgio solamente presso l'Amministrazione generale del pubblico tesoro si applica la Partita doppia; in tutti gli altri uffizi le scritture son tutte a partita semplice. In questo stato, come in Inghilterra, si è adottato un sistema di contabilità per cassa, e le scritture da cui si deducono i conti da presentarsi alle Camere non ricordano se non se le somme riscosse o pagate dalla Banca per conto del pubblico erario, ossia il movimento di Tesoreria.

Per quanto riguarda l'Inghilterra, vuolsi distinguere la contabilità tenuta dal Pagator generale, quella del Controllore generale, e quella del Tesoro e degli altri Dicasteri centrali.

Attribuzione precipua del Pagator generale si è questa, di tutelare gli interessi dello Stato di fronte alla Banca a cui è affidato il pubblico denaro. Esso quindi ordina e autorizza i singoli pagamenti, e riscontra le riscossioni: le scritture che deve tenere devono essere reciproche a quelle compilate dalla Banca per le operazioni che compie per conto del Tesoro, e fu già detto quali siano codeste scritture, specialmente per ciò che riguarda le spese.

Al Controllore generale è affidato il controllo costituzionale delle spese. Le deliberazioni tutte prese dal Parlamento per ciò che riguarda il Bilancio, e le trascrizioni contenute mano mano dal conto generale del Tesoro sono la base su cui s'appoggiano tutte le scritture che egli deve nel proprio uffizio far comparire.

Presso il Tesoro si riassume la Contabilità amministrativa tenuta dai singoli dicasteri, si compie il riscontro amministrativo, e si formano i bilanci e i rendiconti da presentarsi al Par-

lamento. I dati e gli elementi per formare codeste scritture e compiere codesto riscontro pervengono al Tesoro da varie parti; e in prima dai singoli dicasteri, poi dall'ufficio del Pagatore generale e da quello del Controllore, e infine dalla Banca di Inghilterra, la quale invia ogni giorno non solamente la specifica delle somme state inscritte nella giornata a conto generale dello Scacchiere, ma quella pure delle somme trascritte dal medesimo conto ai conti dei pagatori dello Stato, cioè l'uscita del giorno (1).

Anche l'Inghilterra ha adottato da molto tempo nelle scritture pubbliche la Partita doppia. La circolare del Tesoro in data 19 agosto 1836 sull'ufficio del Paymaster general ordinava che quivi i libri e i conti principali fossero tenuti in base ai principi della doppia scrittura; ma nuova circolare del Tesoro del 1857 statuisce che eziandio i conti addizionali si conformino agli stessi principi ed aggiunge che l'esperienza di venti anni ha ampiamente dimostrato l'efficacia e l'opportunità dell'applicazione di codesto metodo, ed ha persuaso che nessun altro modo di tenere i conti della pubblica Azienda potrebbe essere applicato con miglior risultato di quello che è sanzionato dall'esperienza e dalla pratica universale della comunità mercantile.

Delle scritture che si compongono nei Dicasteri Dipartimentali che presiedono ai singoli servizi non ho particolareggiate notizie. Posso soltanto affermare che in essi per ogni capo e sotto capo si tien nota delle limitazioni poste, degli impegni assunti, della trascrizione dal conto o nel conto dello Scacchiere alla Banca, e di quelle effettivamente riscosse o pagate.

Nella maggior parte degli Stati tedeschi alle scritture dell'Azienda pubblica non si applica la partita doppia. Le scritture si compongono e si epilogano sopra registri accuratamente preparati e collegati fra loro, ma le forme e i collegamenti di essi non hanno aspetto costante. Tanto che può dirsi che si seguono metodi vari nei vari Stati. I quali metodi, dalle antiche Camere, si dissero e si dicono cameràli. Ed errerebbe chi credesse che vi abbia un solo e proprio

metodo di scritture camerali. Questa espressione suona quanto quest'altra: Scritture d'Aziende pubbliche; e in simili Aziende, del pari che nelle private, le registrature son multiformi.

Nella libera città d'Amburgo, come può desumersi dagli accuratissimi Conti consuntivi che pubblica (1), le scritture si tengono da Partita doppia e con forme e parole in buona parte italiane. Nulladimeno in questo piccolo Stato come negli altri le registrature non sono integre, non riguardano tutta la fortuna pubblica; o meglio in essi Stati non vengono tutti gli inventari e tutte le registrature compendiati in un unico corpo o sistema. Le scritture e i Conti generali considerano principalissimamente e quasi unicamente quella parte della fortuna pubblica che ormai dappertutto si designa colla voce Finanze.

Capitolo 3°

Applicazione della Partita doppia alle Scritture delle Aziende centrali in Italia.

Art. 1°

Le istruzioni del 20 ottobre 1860.

Non pochi dei nostri uomini di Stato hanno avuto un esagerato concetto dell'efficacia della Partita doppia, mutuando gli entusiasmi che per essa ebbero economisti di scuole disparatissime: Giambattista Say, Rudhomme e Stein. Era parso a loro che bastasse l'applicare così fatto metodo alle scritture dello Stato per introdurre nell'Amministrazione delle finanze l'ordine, la regolarità, l'esattezza. Cosicchè non è meraviglia se il legi-

(1) Ho sott'occhio quello dell'anno 1874.

slatore, allorchè diede nuova forma alla Contabilità del nostro giovine Regno, abbia esso stesso nella legge voluto prescrivere l'applicazione alle registrature dei Dicasteri principali di un metodo a cui si attribuiva tanta virtù. Forse questa prescrizione usciva dal campo delle alte attribuzioni sue invadendo quello degli Amministratori; ma poichè trattasi di legge in vigore, finchè da nuova legge quella prescrizione non viene abrogata, dovrebbesi da tutti osservare. Ad ogni modo è debito mio ricordare che gli articoli 18 e 22 della legge 22 aprile 1869 prescrivono tassativamente l'applicazione della partita doppia alle scritture della Ragioneria generale e della Direzione generale del Tesoro, e che gli articoli 193 e 196 del Regolamento 4 settembre 1870 per l'amministrazione del patrimonio dello Stato e per la Contabilità generale vogliono l'applicazione di codesto metodo anche alla Ragioneria delle Amministrazioni centrali, delle Intendenze di Finanza e degli altri uffici provinciali e compartimentali.

Le Istruzioni emanate dalla Ragioneria generale con circolare in data 20 ottobre 1870 diedero un primo ordinamento, secondo le disposizioni della nuova legge, alle scritture di essa Ragioneria generale e delle Amministrazioni centrali. Riassumo per sommi capi tali Istruzioni.

Esse stabilivano che presso la Ragioneria generale si tenesse un Giornale e un Mastro riassuntivo deputati a narrare la storia di tutte le operazioni di entrata e di spesa, di incasso e di pagamento, di aumento e diminuzione del patrimonio pubblico (art. 1); e che presso ciascuna Ragioneria dei Ministeri e delle Amministrazioni centrali si tenessero parimenti un Giornale ed un Mastro per narrare la Storia di tutte le operazioni effettuantesi nella sfera delle attribuzioni di essa Ragioneria (art. 2). Volevano poi che la Contabilità dello Stato si tenesse in evidenza mercè di Conti principali e Sotto-Conti; quelli dovevano dimostrare la situazione riassuntiva delle entrate e delle spese riferentisi a ciascuna Amministrazione, e inoltre la situazione delle operazioni di Tesoreria, del Debito pubblico e del Patrimonio dello Stato; questi dovevano ricordare le stesse operazioni ripartite per ogni capitolo di Bilancio, in ciò che si riferiva alle entrate ed alle spese, e per ogni debitore, creditore o agente speciale pei rimanenti

conti (art. 5, 6 e 7). - Le scritture da riferirsi a debito o a credito dei Sotto-Conti delle varie Amministrazioni dovevano essere poste nei Giornali dopo l'enunciazione dei relativi Conti principali da addebitarsi o accreditarsi (art. 9), e le registrature fatte nei Conti-principali delle singole Amministrazioni centrali dovevano riprodursi nel Giornale e nel Mastro riassuntivo della Ragioneria generale (art. 8), la quale doveva pure riprodurre sopra libri ausiliari riassuntivi i libri ausiliari di tutte le R. Ragionerie centrali (art. 10). I Conti-principali e i corrispondenti Sotto-Conti, che ogni Ministro o Amministrazione centrale doveva accendere nei propri registri, sono quelli indicati nel prospetto che segue:

Conti principali	Sotto-Conti
Bilancio d'apertura	———
Entrate	Capitoli del Bilancio di previsione
Agenti di riscossione	Conti ai singoli Agenti
Debitori diversi	d. d. Debitori dello Stato
Spese	Capitoli del Bilancio di previsione
Ordini di pagamento	d. d. d.
Funzionari delegati	Conti ai singoli Funzionari
Creditori diversi	d. d. creditori dello Stato
Inventari	Conti speciali a ogni singola Amministra.
Bilancio consuntivo	———
Bilancio di chiusura	———

La Direzione generale del Tesoro, oltre i conti prescritti per le altre Amministrazioni, doveva tenere tanti conti principali « Agenti di riscossione » quante erano le Amministrazioni centrali aventi entrate, e tanti conti principali « ordini di pagamento », quante erano le Amministrazioni aventi spese. Un conto « Tesorerie dello Stato » doveva sostituire il Conto Agenti di riscossione fissato per le altre Amministrazioni, e simile conto doveva riassumere un libro ausiliario dei conti particolari alle singole Tesorerie (art. 12). Inoltre simile Direzione doveva accendere un Conto alle « Banche ed Istituti di credito » da svolge-

re in un libro di Conti correnti, un conto ai « Buoni del Tesoro », uno ai « Vaglia del Tesoro », e finalmente uno ai « Fondi in giro », necessario per mostrare il montare dei fondi usciti dalle Tesorerie mittenti e non ancora pervenuti alle destinatarie (art. 13).

Dopo aver esposte le norme secondo le quali dovevasi procedere all'apertura dei conti, le Istruzioni annunciavano le regole da seguire nella registratura delle entrate e delle spese. Le entrate che vengon riscosse non appena sono state accertate dovevan però in dare del conto « Agenti di riscossione » e in avere del conto « Entrate » le entrate che spettano allo Stato in virtù di contratto per importare ed a scadenze determinate, Dovevano da ciascuna Ragioneria scriversi a debito del conto « debitori diversi » ed a credito del conto « Entrate », ma la scrittura non doveva farsi se non solamente alla scadenza del credito e per le somme maturate; infine le entrate derivanti da vendite di beni già inscritti negli « Inventari » dello Stato, dovevano dalle Ragionerie centrali accreditarsi al conto « Inventari » e addebitarsi al conto « Entrate » (articolo 26). La Direzione del Tesoro poi doveva notare i versamenti delle entrate a debito del Conto « Tesorerie dello Stato », e in avere del conto « Agenti di riscossione » dell' Amministrazione a cui le entrate si riferivano; e se l'entrata rappresentava il prezzo di vendita di beni dovevasi porre egualmente a debito del conto « Tesorerie dello Stato » ma a credito del conto « Entrate » dell' Amministrazione per conto della quale i beni erano stati venduti.

Quanto alla spesa e all'acquisto di beni ciascuna Ragioneria centrale doveva notare i mandati emessi da essa a favore dei creditori dello Stato, e gli ordini delle Intendenze di finanza pel pagamento delle spese fisse, a debito del conto « Spese » o del conto « Inventari » e a credito del conto « Ordini di pagamento » (art. 27). La somma affidata ai funzionari delegati con mandati di anticipazione, e i buoni da loro emessi sopra i mandati a disposizione dovevano scriversi in dare del conto « Funzionari delegati » e in avere del conto « Ordini di pagamento » (art. 29); quando poi i Funzionari delegati avessero giustificato l'impiego delle somme ad essi affidate o delle quali avevano ordinato il pagamento, il loro conto veniva accreditato e la somma riferita al conto « Spese » (art. 29). La Direzione del Tesoro alla sua volta

registrava il pagamento dei mandati di ogni specie, dei buoni e degli ordini delle Intendenze, ecc., a debito del conto « Ordini di pagamento » e a credito del conto « Tesorerie dello Stato » (art. 30).

Rispetto ai tempi nei quali dovevan compilarsi le scritture nei libri e nei conti principali, l'art. 31 prescriveva che tutta la Contabilità dello Stato fosse riassunta per mese presso la Ragioneria generale, e aggiungeva che presso le Ragionerie speciali avrebbe potuto essere tenuta in evidenza di mano in mano che loro consterebbero i singoli fatti, giorno per giorno ed a seconda che lo avrebbero richiesto i bisogni del servizio, che, ciò non di meno, i risultamenti delle scritture di esse Ragionerie dovevano venir presentate egualmente per mese.

Seguono infine diverse disposizioni circa la correzione degli errori, la compilazione di prospetti speciali, e la chiusura dei conti, le quali a me non importa di rilevare.

Le Istruzioni 20 ottobre 1870 che ho riassunte, segnano un primo passo nell'applicazione della Partita doppia alla Contabilità dello Stato, e non può proprio dirsi che questo primo passo sia stato felice. Il compilatore di quelle Istruzioni era partito dal concetto erroneo che in razionale e ben ordinato sistema di Contabilità di Stato e di Bilanci di previsione, le entrate e le spese di Bilancio dovessero abbracciare nulla più e nulla meno degli aumenti e delle diminuzioni del patrimonio dell'Azienda durante l'esercizio, codicchè i conti di gestione, ossia di rendita e spesa, dovessero mettere in evidenza nè più nè meno delle entrate e delle spese che formarono già oggetto delle previsioni del Bilancio. Nè è da meravigliarsi che simile erroneo concetto si fosse radicato nella mente dei compilatori delle Istruzioni; esso era stato espresso e propugnato dall'Accademia dei Ragionieri di Bologna, dal Cambray-Digny, già ministro delle Finanze(1), e da altri valenti amministratori.

Le conseguenze non furono poche, nè di poco momento. Dalla mancanza di un'idea chiara, così del meccanismo della Partita doppia, come della natura e delle esigenze della gestione di un'Azienda vincolata da Bilancio di previsione, seguì nelle Istruzioni, e più nel-

(1) Vedi le lettere allo Scialoja più volte citate.

la prefazione loro, una continua incertezza. Mentre si dice che in ogni Amministrazione centrale il conto «Entrate» che è conto di -gestione- deve mostrare le entrate previste nel Bilancio che vanno effettuandosi e svolgersi in tanti Sotto-Conti quanti sono i capitoli del Bilancio che riguardano l'Amministrazione stessa, si ordina che, dove le entrate vere e proprie figurano, com'è ragionale, in avere, le entrate di Bilancio provenienti da vendite di beni appariano in dare (1). Così si commisero due errori: non si raccolsero in una sola parte di un conto tutte le entrate di Bilancio, e si scrissero in un conto di gestione, e in dare, a diminuzione delle rendite, somme che non rappresentano punto diminuzioni di patrimonio.

Parimenti, quanto alle spese, nell'ordinare che gli ordini di pagamento spediti in seguito ad acquisti di beni dovessero porsi a debito del conto «Inventari», si è rinunciato ad avere un conto che raccogliesse in sè tutte le spese del Bilancio.

Simili inconvenienti erano stati rilevati dagli stessi compilatori delle Istruzioni; infatti nella circolare N°. 2, 24 novembre 1870, con cui la Ragioneria generale le spediva alle diverse Amministrazioni centrali, è detto che le disposizioni concernenti le scritture degli aumenti e delle diminuzioni che potessero subire gli Inventari per effetto di entrate derivanti da vendite, o di spese derivanti da acquisti, non avrebbero potuto avere nel primo anno il pieno effetto. E nella successiva circolare N°. 11, 24 marzo 1871, si protrae il termine, osservando che simili disposizioni non avrebbero potuto avere «una regolare applicazione fino a tanto che non si fosse addivenuto alla modificazione della forma del Bilancio di previsione, in guisa che i pagamenti derivanti dall'acquisto di materiali non vi figurassero . . . . sotto la comune denominazione di spesa, e che gli incassi provenienti da vendite non vi figurassero sotto il titolo comune di entrate; mentre i primi non costituiscono una spesa quando servono ad aumentare il patrimonio dello Stato, nè gli altri formano un'entrata quando influiscono a diminuire il detto patrimonio, ma devono invece considerarsi quali semplici trasformazioni nella

(1) Vedi le disposizioni dell'art. 24.

specie dei valori che costituiscono il patrimonio medesimo». Gli è dubbio se anche mutandosi la forma del Bilancio avrebbero cessato di esistere i lamentati inconvenienti. Ad ogni modo, affine di menomarli, la predetta circolare N. 11 disponeva che, fino a tanto che non mutasse la forma del Bilancio, dovessero valere le seguenti norme:

Ogni qualvolta avvengano acquisti di beni mobili, le Ragionerie, dopo aver addebitato il conto «Spese», e accreditato il conto «Ordini di pagamento», dovranno addebitare il conto «Inventari» e accreditare il conto «Patrimonio dello Stato» — Ogni qualvolta avvengano vendite di beni mobili od immobili, le Ragionerie, dopo di aver accreditato il conto «Entrate» addebitando il conto «Agenti di riscossione» daranno debito al conto «Patrimonio dello Stato», accreditando il rispettivo conto «Inventari». — Se si tratta di vendite di oggetti mobili o materiali fuori d'uso, dovendosi le somme ricavate considerare come «entrate eventuali del Tesoro» (art. 288 e 289 del Regolamento per l'esecuzione della legge di Contabilità), la sola Direzione del Tesoro darà debito al proprio conto «Tesorerie», e credito al conto «Entrate», delle somme direttamente versate nelle Tesorerie, dove tutti gli altri Ministeri o Amministrazioni centrali, che avevano in consegna gli oggetti venduti, addebiteranno, in base al valore che risulta dall'Inventario, il conto «Patrimonio dello Stato», accreditando il conto «Inventari».

Alla fine dell'anno, nell'intento di far entrare a debito ed a credito del conto «Bilancio consuntivo» soltanto le somme che costituiscono vere spese e vere rendite, le singole Ragionerie, prima di riferire al precitato conto generale di gestione i saldi dei due conti «Entrate» e «Spese» mercè articoli di storno dovevano trasportare in questi due conti le somme scritte durante l'anno nei conti «Patrimonio» e «Inventari» in seguito ad acquisti od a vendite di beni. E dovevano accreditare il conto «Spese» col debito del conto «Patrimonio» per tutte le somme scritte in dare di questo, e analogamente addebitare il conto «Entrate» col credito del medesimo Conto «Patrimonio».

Le istruzioni non dicevano se, eziandio per le vendite di beni che non siano oggetti mobili o materiali fuori d'uso, le singole Ragionerie dovessero scrivere a debito del conto «Patrimonio» e a credito del conto «Inventari», non già il prezzo di vendita, sibbene quello d'in-

ventario, nondimeno si deve credere che in pratica si sia adottato quest'ultimo prezzo, perchè altrimenti nè il saldo del conto « Inventari » avrebbe indicato il valor dei beni inventariati ancora esistenti, nè quello del conto « Entrate » le entrate realmente verificatesi.

Simili espedienti non bastarono a togliere gli intrinsi difetti del sistema di conti adottato. Il concetto che i conti « Entrate » e « Spese » dovessero indicare ad un tempo gli aumenti e le diminuzioni vere del patrimonio, e le entrate e le uscite di Bilancio, aveva necessariamente portato alla conchiusione che si dovessero registrare i debiti e i crediti dello Stato, non già quando venivano accertati e liquidati in una somma determinata e sicura, ma solamente quando giungevano alla scadenza e per la sola parte scaduta, se il debito o il credito doveva estinguersi in rate. Infatti nell'Amministrazione dello Stato buona parte dei debiti o crediti che sorgono costituiscono aumenti o diminuzioni di patrimonio, debbono adunque scriversi nei conti di gestione. Ora se in questi non si vuol porre se non solamente le entrate e le spese del Bilancio in corso, manifestamente non si possono registrare i debiti o i crediti accertati e liquidati bensì, ma che dovranno esigersi o pagarsi negli anni a venire e figurare perciò in Bilanci futuri. Per tal modo le registrature non potevano dirsi complete, non ricordando esse tutti i debiti e tutti i crediti dello Stato.

Si era creduto che la Partita doppia non permettesse di tener conto delle varie fasi amministrative per cui passano le entrate e le spese dello Stato », e si era quindi stabilito che le Amministrazioni centrali, dalla Direzione del Tesoro in fuori, dovessero affermare per le entrate e per le spese una sola fase, la riscossione per quelle e l'emissione di mandato o di qualsiasi altro ordine di pagamento per queste. Così non solamente si trasformavano le previsioni, che non possono trovar luogo in un ordine di conti e di scritture il cui oggetto sia un fondo patrimoniale, ma ancora il versamento delle entrate e il pagamento delle spese. Voglio notare tuttavia che questi due fatti venivano registrati dalla Direzione del Tesoro, e quindi riassunti dalla Ragioneria generale, nei

nei registri le scritture patrimoniali ricevevano, per tal modo, il loro pieno sviluppo. Quivi infatti i conti « Agenti di riscossione » delle singole Amministrazioni trovavano il loro compimento col credito del conto che sotto questo titolo la « Direzione del Tesoro » apriva a ciascuna di esse per tenere in evidenza i versamenti fatti alle « Tesorerie ». - E medesimamente i conti « Ordini di pagamento » i quali presso le Amministrazioni centrali non ricevano scritture se non solamente in avere, venivan completati col debito del conto che sotto lo stesso titolo la Direzione del Tesoro accendeva a ciascuna per tener nota del pagamento della spesa. In tal modo dalle scritture della Ragioneria generale poteva desumersi quali somme fossero state riscosse e non ancora versate nelle Tesorerie, e quali somme rimanessero ancora da pagare sugli ordini di pagamento emessi; ma simili notizie, le quali, come ognuno vede, non sono senza molta importanza, si sarebbero indarno richieste dalle singole Amministrazioni centrali alle scritture sintetiche compilate dalle proprie Ragionerie.

Art. 2°.

La riforma del 4 novembre 1874.

Le mende sopradette erano troppe e troppo palesi perchè si potesse perdurare in quell'ordinamento di scritture che si era dato i primi e rapidi studi adottato; a tutti appariva la necessità di tentare una radicale riforma. E la riforma, in molti punti felice, venne decretata col decreto ministeriale N. 7699 in data 4 novembre 1874. Questo decreto porta la firma del Marghieri allora Presidente del Consiglio e Ministro delle Finanze; e le Istruzioni cui esso approva son troppo importanti perchè io possa esimermi dal riassumerle con qualche larghezza.

La relazione che le precede e le esplica afferma esserne base fondamentale il concetto, il quale emerge dalla legge sulla Contabilità generale dello Stato, che cioè la Contabilità stessa debba:

a) raccogliere nei suoi registri tutte indistintamente le attività

e le passività dello Stato;

b) registrare i fatti avvenuti relativamente all'esercizio, sì in rapporto al Bilancio, che al patrimonio;

c) tener dietro alle trasformazioni dei valori ed al conseguente debito dei consegnatari responsabili;

d) presentare la situazione del patrimonio dello Stato al principio ed alla fine dell'anno;

e) offrire i dati per la compilazione del Rendiconto generale consuntivo da presentarsi annualmente al Parlamento.

Le Istruzioni si dividono in tre parti: la prima comprende alcune nozioni generali, la seconda contiene le norme per le registrature, l'ultima riguarda i documenti che le Ragionerie speciali devono trasmettere alla Ragioneria generale.

Incomincio dalle nozioni generali. La Ragioneria generale tiene un Giornale e un Mastro riassuntivo destinati a rappresentare la Storia di tutte le operazioni di incasso e di pagamento, di rendita e di spesa, di aumento e di diminuzione del patrimonio che avvengono per conto dello Stato dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascheduno anno.

In relazione col Giornale e col Mastro tiene altresì i Libri ausiliari necessari a dimostrare mediante Sotto-conti lo sviluppo dei Conti principali.

Le Ragionerie delle Amministrazioni centrali tengono rispettivamente un Giornale ed un Mastro per rappresentare la Storia delle operazioni che avvengono durante l'anno nella sfera delle loro attribuzioni. Tengono altresì i Libri ausiliari occorrenti per lo sviluppo in Sotto-Conti dei Conti principali inscritti nel Mastro (art. 1).

I conti principali da accendersi nel Mastro di ciascuna Ragioneria speciale in concordanza con quelli da aprirsi nel Mastro della Ragioneria generale, possono essere <u>comuni</u> a tutte ed a più Amministrazioni centrali ovvero speciali per talune di esse.

Sono comuni i conti:

1° Bilancio di apertura

2°. Patrimonio dello Stato
3°. Inventari
4°. Debitori diversi
5°. Debitori di fronte al Bilancio
6°. Agenti di riscossione
7°. Rendite
8°. Creditori diversi
9°. Creditori di fronte al Bilancio
10°. Ordini di pagamento
11°. Spese
12°. Funzionari delegati
13°. Funzionari delegati. – Conti in revisione
14°. Direzione generale del Tesoro
15°. Variazioni patrimoniali
16°. Liquidazione generale dell'esercizio
17°. Bilancio di chiusura.

Sono speciali quei conti che occorrono per soddisfare ad esigenze particolari di talune Amministrazioni centrali, e l'istituzione loro viene determinata dalla Ragioneria generale sopra proposta della competente Amministrazione centrale (art. 2). Di simili Conti speciali abbisogna particolarmente l'amministrazione del Debito pubblico e la Direzione generale del Tesoro. Questa oltre ai conti al « Contabile del Portafoglio », alle « Tesorerie dello Stato », ai « Fondi in giro », alle « Banche e Istituti di credito » ecc., apre un conto ad ogni Amministrazione centrale, che corrisponde a quella cui ciascuna deve accendere col titolo « Direzione generale del Tesoro ».

È mestieri spendere qualche parola per chiarire l'oggetto di alcuno fra i conti principali sopra indicati, e dei sotto-conti in cui vengono svolti.

Il conto « Patrimonio dello Stato » nella Ragioneria generale segna a quanto ascende il patrimonio dello Stato nel suo insieme, così come risultò dall'ultima chiusura dei conti; nelle Ragionerie speciali indica il montare di quella parte dello stesso patrimonio, la quale viene amministrata dalle singole Amministrazioni centrali a cui le Ragionerie appartengono. Questo conto non riceve scrit

sure durante l'anno e non ha sotto-conti.

I conti « Rendite » e « Spese » servono per ricordare le vere rendite e le vere spese, cioè gli aumenti e le diminuzioni che il Patrimonio riceve per effetto della gestione; si svolgono in sotto-conti, ciascuno dei quali s'accende ad una determinata categoria di rendite e di spese.

Il conto « Variazioni patrimoniali » è un terzo conto di gestione, nel quale devono figurare le correzioni che i fatti della gestione determinano nella valutazione che era stata fatta dei vari elementi patrimoniali. In esso adunque si notano le somme che si pagano o si esigono in più o in meno di quelle nelle quali apparivano nei conti debiti o crediti accertati, e la maggiore o minor somma che, in confronto dei prezzi d'inventario, si ottiene dalle vendite dei beni mobili o immobili, e le altre sopravvenienze o insussistenze attive o passive. I saldi dei conti di gestioni si riferiscono alla fine dell'anno al conto « Liquidazione generale dell'esercizio.

Il conto « Inventari » tiene in evidenza il valore attribuito ai beni mobili ed immobili, che sono affidati all'Amministrazione centrale, ed ha per sotto-conti tanti prospetti quante sono le classi di beni, o quanti sono i consegnatari di essi.

I conti « Debitori diversi » e « Creditori diversi » sono accesi ai debiti o ai crediti accertati ma non ancora scaduti, e le partite aperte ai singoli creditori o debitori dello Stato sono i loro Sotto-Conti.

I due conti « Funzionari delegati » e « Funzionari delegati-Conti in revisione » ricordano le somme uscite dalle casse dello Stato per mandati di anticipazioni, o buoni su mandati a disposizione, nei due intervalli che decorrono tra l'uscita delle somme e la presentazione dei rendiconti da parte dei Funzionari, e tra questa presentazione e la definitiva approvazione dei rendiconti medesimi. Essi si svolgono nei conti particolari dei singoli funzionari.

I conti « Debitori di fronte al Bilancio » e « Creditori di fronte al Bilancio » sono accesi ai debiti e ai crediti che scadono nell'anno e furono oggetto delle previsioni del Bilancio. Si sviluppano in due serie di Sotto-Conti, la prima è determinata dai Capitoli del Bilancio, la seconda comprende i conti individuali dei singoli debitori o creditori.

Il conto « Agenti di riscossione », come lo designa il titolo, ha per oggetto il debito degli Agenti derivante dalla differenza tra le somme da essi riscosse e quelle versate nelle Tesorerie. Anch'esso si svolge in due modi; prima badando ai capitoli del Bilancio, poi ai singoli agenti.

Il conto « Ordini di pagamento » mette in chiaro il debito dello Stato per mandati ed altri ordini di pagamento, emessi e non ancora estinti; si sviluppa in Sotto-conti secondo i capitoli del Bilancio.

Anche il conto « Tesorerie dello Stato » presso la Direzione del Tesoro, il quale è il vero conto di cassa, si svolge in Sotto-Conti in due differenti maniere: prima avuto riguardo ai capitoli del Bilancio così attivo come passivo, poscia ai Tesorieri responsabili del denaro dello Stato.

Le scritture a debito e a credito dei conti principali sono riportate sui Giornali e poi sui Mastri prescritti per ogni Ragioneria speciale, e vengono riprodotte sul Giornale e sul Mastro della Ragioneria generale in base ai documenti originali riassuntivi che devono esserle trasmessi per servire al riscontro contabile di tutta la gestione finanziaria dello Stato (art. 4 delle Istruz.)

Le scritture a debito e a credito dei Sotto-Conti si fanno sul Giornale in seguito al corrispondente Conto principale, e vengono poi riportate sopra i libri ausiliari in una o due serie a seconda che i Conti principali devono avere un semplice o un doppio svolgimento (art. 5 delle Istruz.)

La Ragioneria generale riassume per mese la Contabilità dello Stato. Le Ragionerie delle Amministrazioni centrali potranno tenere in evidenza i singoli fatti contabili che interessano la propria amministrazione giorno per giorno o nei periodi richiesti dai bisogni del servizio, purchè presentino per mese alla Ragioneria generale i risultati delle loro scritture (art. 8 delle Istruz.)

Le Ragionerie speciali compilano le loro scritture in appoggio ai documenti riassuntivi prescritti dal Regolamento per gli uffici compartimentale, o provinciali, ed in appoggio ai documenti speciali, che debbono loro venir comunicati dalle divisioni Amministrative

degli uffici centrali a cui appartengono (art. 9 delle Istruz.)

La seconda parte delle Istruzioni indica in qual modo nei Conti e nei libri sopra descritti si debbano registrare i singoli fatti di gestione.

Nel riportare, per mezzo del Bilancio d'apertura, nei conti del nuovo anno, i saldi di quelli che si chiusero al 31 dicembre, si tien conto soltanto delle vere attività e passività, e quindi si tralasciano i saldi dei conti accesi ad altre Amministrazioni dello Stato che non riguardano l'esercizio il quale si inizia (art. 10 delle Istruz.)

I crediti derivanti da ruoli, contratti, ed atti speciali che ne determinano il modo di pagamento e la scadenza, ed esigibili in corso, o per una parte in esso, e per l'altra, o interamente nell'anno successivo, o in più anni, devonsi scrivere a debito del conto « Debitori diversi » e a credito del conto « Rendite » o del conto « Inventari » se il credito trae origine da vendite di beni. Quando poi una parte di detti crediti viene in iscadenza si deve portare la rata scaduta a credito del conto « Debitori diversi » e a debito del conto « Debitori di fronte al Bilancio ». Le tasse o imposte la cui riscossione è contemporanea all'atto dell'accertamento, ed i proventi puramente eventuali esatti senza che prima se ne fosse fatta alcuna prenotazione, si scrivano in dare del conto « Agenti di riscossione », ed in avere del conto « Rendite » (art. 11 delle Ist.)

I debiti derivanti da atti, contratti, ruoli o titoli che ne determinano il modo di pagamento e la scadenza, siano essi pagabili interamente nell'anno, o in parte nell'anno successivo, o in più anni, si notano a credito del Conto « Creditori diversi » e a debito del conto « Spese » o del conto « Inventari » se il debito trae origine da acquisti di oggetti. Quando poi una parte di tali debiti viene in iscadenza si scrive la somma scaduta a debito del conto « Creditori diversi » predetto, e a debito del conto « Creditori di fronte al Bilancio » I debiti per ispese accertate o liquidate all'atto stesso in cui viene emesso l'ordine di pagamento si registrano in avere del Conto « Ordini di pagamento » e in dare del conto « Spese » o del conto « Inventari » secondo che il pagamento ordinato si riferisce a vere spese o a prezzo di oggetti acquistati (art. 12 delle Istruz.)

Allorchè le Ragionerie dalle contabilità mensili rilevano

le somme incassate dai propri Agenti o dai Tesorieri per quote a questi versate direttamente dai debitori della propria amministrazione, debbono scrivere tutte le dette somme a debito del conto « Agenti di riscossione » portando a credito:

del conto « Debitori di fronte al Bilancio » quelle che si sono riscosse su crediti già prenotati in detto Conto;

del conto « Rendite » quelle derivanti da tasse o proventi incassati nell'atto dell'accertamento;

del conto « Inventari » quelle che rappresentano prezzi di beni venduti.

Siccome però nell'ultimo conto si deve porre il valore pel quale gli oggetti venduti figurano negli inventari, acciocchè il suo saldo indichi sempre il valore di stima dei beni rimanenti, così, se il prezzo di vendita è maggiore o minore, la differenza si deve riferire a credito o a debito del conto « Variazioni patrimoniali » (art. 13 delle Ist.)

In base al Registro Copia Mandati, agli Elenchi delle Intendenze di Finanza per ordini di pagamento di spese fisse e di spese di giustizia, e ai Resoconti dei Funzionari delegati pei Buoni emessi sui fondi a disposizione, la Ragioneria di ciascuna Amministrazione registra distintamente sul suo Giornale il rispettivo montare mensile dei Mandati da essa spediti, compresi quelli di anticipazione, degli Ordini di pagamento di spese fisse e di giustizia, e dei Buoni rilasciati sui fondi a disposizione accreditandone il conto « Ordini di pagamento » e addebitandone per le rispettive parti i seguenti conti:

il conto « Creditori di fronte al Bilancio di previsione » per gli ordini di pagamento a favore di creditori già inscritti in detto Conto;

il conto « Spese » per gli ordini relativi a vere spese;

il conto « Inventari » per le somme che indicano prezzi di oggetti acquistati a pronto pagamento;

il conto « Funzionari delegati » per l'importare dei mandati di anticipazione, e per quello dei Buoni tratti sui fondi a disposizione. E poichè son due le specie di debiti da Funzionari delegati, gli uni relativi alle anticipazioni, gli altri ai fondi a disposizione, esse

debbono tenersi distinte nell'unico loro conto in due colonne complementari.

Qualora, per gli speciali regolamenti di alcuna Amministrazione centrale, l'addebitamento degli oggetti che entrano e l'accreditamento di quelli che escono dai Magazzini debba essere fatto secondo prezzi stabiliti da tariffe unitarie, se vi ha differenza tra simili prezzi e quelli d'acquisto, essa deve notarsi a debito o a credito del Conto « Variazioni patrimoniali » (art. 14 delle Istruz.)

Quando le Ragionerie ricevono i documenti comprovanti i versamenti eseguiti dai propri Agenti di riscossioni nelle Tesorerie, ne pongono il montare a credito del conto « Agenti di riscossione » e a debito del conto « Direzione generale del Tesoro ». Questa a sua volta, ricevute le Contabilità dei propri Tesorieri, addebita, per l'importare dei versamenti fatti, il conto « Tesorerie dello Stato », accreditando le partite accese alle Amministrazioni centrali per conto delle quali le somme vennero versate (art. 15 delle Istruz.)

La Direzione generale del Tesoro, ricevute le Contabilità mensili e rilevato il montare dei pagamenti fatti dai Tesorieri sopra Mandati, Buoni, od Ordini in qualunque modo spediti, compila in tre esemplari prospetti che indichino il montare dei pagamenti fatti classificati per capitoli del Bilancio, e li invia alle rispettive Amministrazioni centrali, alla Ragioneria generale e alla Corte dei Conti; indi per il montare dei medesimi pagamenti accredita il conto « Tesorerie dello Stato », e addebita i conti speciali aperti alle singole Amministrazioni centrali. Queste dal canto loro, ricevuti i prospetti sopra indicati, addebitano per l'importare dei pagamenti eseguiti il conto « Ordini di pagamento », accreditando quello alla « Direzione generale del Tesoro » (art. 637 del Regol. e art. 16 delle Istruz.)

Il conto « Inventari » non si alimenta soltanto in seguito a compere od a vendite. Le sopravvenienze di attività per effetto di leggi, di sentenze di tribunali, o d'altre cause costituendo aumenti di beni devon porsi a debito del conto « Inventari » ed a credito del conto « Variazioni patrimoniali ». Laddove i beni e le attività distrutte in virtù di leggi, di giudicati o d'altre cause, i consumi, i depe-

rimenti, le dispersioni segnano diminuzioni da registrarsi a credito del conto «Inventari» ed a debito del conto «Variazioni patrimoniali» pel valore dei beni o delle attività distrutte, o deperite, o disperse, e degli oggetti passate ad altre Amministrazioni dello Stato, e del conto «Spese» pel valore degli oggetti consumati.

Il valore degli oggetti passati da uno ad altro Magazzino, ufficio, laboratorio, arsenale, dipendenti da una stessa Amministrazione centrale, forma oggetto di variazione nei Conti dei singoli consegnatari, ma non modifica punto lo stato del conto principale «Inventari».

Le Amministrazioni centrali e i singoli consegnatari nei prospetti delle variazioni agli inventari, che hanno obbligo di compilare periodicamente, debbono accennare alle varie cause di aumenti o di diminuzioni (art. 18 delle Ist.). Gli accennati prospetti devono comporsi conformemente al tipo seguente che forma l'all. A delle Istruzioni.

Ministero di .... Amministrazione di .....

Prospetto delle variazioni avvenute durante il ..... 187... alla consistenza dei beni mobili descritti negli Inventari

Indicazione per categorie dei beni mobili descritti negli Inventari	Esistenza al		Variazioni avvenute nel ..... da ... a ..... 187....																		Rimasti alla fine del		Osservazioni
			In aumento						In diminuzione														
			per nuovi acquisti		per oggetti ricevuti da altre Amministrazioni		per sopravvenienze, rettificazioni ed altre cause		Totale		per oggetti venduti		per oggetti ceduti ad altre Amministrazioni		per deperimenti o dispersioni		per diminuzioni, cessioni, rettificazioni ed altre cause		per oggetti consumati in servizio dell'Amministrazione		Totale				
	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	

Tostochè i Funzionari delegati trasmettono i rendiconti mensili coi documenti che giustificano tanto le somme impiegate su quelle ricevute in anticipazione, quanto i pagamenti disposti mediante Buoni sui fondi messi a loro disposizione, il montare di tali rendiconti deve porsi a debito del conto « Funzionari delegati » e a credito di quello « Funzionari delegati - Conti in revisione ». - Simili Conti devono avere sotto-conti, o individuali per Funzionario, o riassuntivi per Provincia; e tanto quelli quanto questi, oltre alla colonna principale per le somme totali, devono presentare, così nel Dare come nell'Avere, due colonne interne, l'una per raccogliere le somme relative alle anticipazioni, l'altra per ricevere quelle riferibili ai Buoni emessi su Mandati a disposizione.

I decreti di scarico emessi in seguito all'esame dei rendiconti suddetti vanno registrati a credito del Conto « Funzionari delegati - Conti in revisione » ed a debito del conto « Spese », del conto « Inventari » o del conto « Agenti di riscossione » secondochè le somme risultanti dal rendiconto del Funzionario, e riconosciute regolari, si riferiscono a vere spese o ad acquisto di oggetti a pronto pagamento, od a versamenti in contanti per sopravanzi sulle anticipazioni già ricevute (art. 19 delle Istruz.)

Eseguite le scritture mensili, ciascuna Ragioneria speciale compila la situazione dei conti principali, notando per ciascuno i totali delle somme scritte a debito ed a credito, ed il saldo. Compila quindi situazioni simili per ciascuno dei libri Ausiliari, i cui saldi debbono nel loro insieme concordare col saldo debitore o creditore del corrispondente Conto principale. Tali situazioni vengono trasmesse alla Ragioneria generale. La quale a sua volta, compiute le scritture mensili, estrae dal Mastro e dai libri ausiliari situazioni riassuntive, che debbono dare risultati eguali a quelli che possono aversi dalle situazioni delle Ragionerie speciali (art. 21 e 22 delle Istruz.)

Le chiusure generali dei Conti alla fine dell'anno si ottengono riferendo i saldi dei conti « Entrate », « Spese », e « Variazioni patrimoniali » al Conto « Patrimonio dello Stato »; il saldo passivo del conto « Ordini di pagamento » al conto « Credi-

tori di fronte al Bilancio», tutti i rimanenti saldi al «Bilancio di chiusura».

Così finisce la seconda parte delle Istruzioni; poche parole mi basteranno per riassumere l'ultima parte.

Ciascuna Ragioneria di Amministrazione centrale, avendo entrate, verificate le contabilità mensili e l'esattezza dei prospetti riassuntivi compartimentali o provinciali indicanti le entrate accertate, quelle scadute, le somme riscosse, e quelle versate che avrà ricevute dai propri Uffici di riscossione, deve compilare e trasmettere alla Ragioneria generale, insieme a questi prospetti, due Riassunti generali, l'uno per capitoli e l'altro per provincie che presentino in distinte colonne i totali delle somme sopraripetute (art. 26 delle Istruz.)

Per le spese le Ragionerie speciali debbono mandare ogni mese alla Ragioneria generale (art. 26 delle Istruz.)

a) L'elenco per capitoli del Bilancio dei mandati emessi direttamente a favore dei creditori dello Stato, e dei mandati di anticipazione (art. 339 del Reg.)

b) Il riepilogo, pure per capitoli, degli ordini di pagamento emessi dalle Intendenze sui Ruoli per le spese fisse (art. 412 del Reg.)

c) Un prospetto riassuntivo mensile, che dimostri il montare dei Buoni emessi dai rispettivi Funzionari delegati sui fondi a disposizione.

d) Un altro prospetto che dimostri per ogni Capitolo di spesa il montare delle somme portate dai decreti di scarico emessi nel corso del mese a carico dei Funzionari delegati, distinguendo quelle che si riferiscono ad anticipazioni, da quelle che son relative a mandati a disposizione.

Le Ragionerie speciali debbono inoltre mandare ogni mese alla Ragioneria generale alcuni prospetti i quali dimostrino in quali conti si sviluppino le somme da porre a debito dei conti «Agenti di riscossione», «debitori di fronte al Bilancio» e «Ordini di pagamento», e a credito dei conti «Ordini di pagamento», «Creditori di fronte al Bilancio», e «Funzionari delegati - Conti

di revisione (art. 27 delle Istruz.)

I due prospetti che seguono bastano a dare un'idea anche degli altri.

Allegato B

Riparto per ogni Creditore delle somme descritte negli elenchi mensili per ogni capitolo del Bilancio da addebitarsi al conto « Agenti di riscossione » per riscossioni fatte nel mese di . . .

Capitoli del Bilancio	Somme da addebitarsi al Conto Agenti di riscossione	Somme da accreditarsi ai sotto-indicati Conti				Somme da addebitarsi e da accreditarsi al conto Variazioni patrimoniali		Annotazioni
		Rendite	Debitori di fronte al Bilancio di previsione	Funzionari delegati Conti in revisione	Inventari	Dare	Avere	
Cap. 1	100000 "	100000 "						Vere rendite dell'esercizio riscosse all'atto dell'accertamento
D. 2	80000 "			80000 "				Resti di Cassa versati dai Funzionari.
D. 3	60000 "				70000 "	10000 "		Prodotto di beni venduti a prezzo inferiore del costo.
D. 3	40000 "				35000 "		5000 "	Prodotto di beni venduti a prezzo superiore al costo
D. 4	30000 "		30000 "					Incasso di crediti precedentemente passati in scrittura.
	330000 "	100000 "	30000 "	80000 "	105000 "	10000 " (1)	5000 "	

(1) La complessiva somma del conto Inventari deve essere sviluppata per ogni categoria ossia per ogni sotto-conto in apposito allegato.

Le suindicate somme vennero passate in scrittura nel mese di . . .

Roma, addì . . .

Il capo Ragioniere

Allegato D

Riparto per ogni Conto debitore delle somme descritte per Capitolo nelle note quindicinali, modello 23, da accreditarsi al conto Ordini di pagamento per mandati emessi nel mese di . . . .

Capitoli del Bilancio	Somme da accreditarsi al Conto Ordini di pagamento	Somme da addebitarsi ai Sottoindicati Conti			Annotazioni
		Spese	Creditori di fronte al Bilancio di previsione	Funzionari delegati	
Cap. 1	100000 .	100000 .			Per vere spese dell'esercizio
id. 2	80000 .		80000 .		Per pagamenti di debiti già prima passati in scrittura
id. 3	70000 .			70000 .	Per anticipazioni ai Funzionari
	250000 .	100000 .	80000 .	70000 .	

Le somme sopra indicate sono state passate nelle scritture della Ragioneria nel mese di . . . .

Roma addì . . . .

Il Capo Ragioniere

Avvertenza. Quando gli ordini di pagamento si riferiscono ad acquisti di beni, si aggiungeranno al presente modello le tre ultime colonne del modello B, cioè quelle degli Inventari e quelle di Dare ed Avere del conto Variazioni patrimoniali.

Le Istruzioni che io ho riassunte hanno felicemente risolto il problema di tenere in una Contabilità strettamente patrimoniale al tutto divisi e distinti dagli altri quei fatti di gestione che hanno attinenza col Bilancio di previsione, problema di primaria impor-

tanza per un'Amministrazione pubblica. A tale intento servono i conti « Debitori di fronte al Bilancio di previsione », « Creditori di fronte al Bilancio di previsione », « Agenti di riscossione » ed « Ordini di pagamento » sviluppati in relativi Sotto-conti per Capitolo.

Infatti il Conto « Debitori di fronte al Bilancio » presenta in dare - le somme dovute allo Stato, in avere le somme riscosse; al saldo - i residui per somme scadute e non riscosse -;

il conto « Agenti di riscossione » offre in dare - le somme riscosse; in avere - le somme versate; nel saldo - i residui per somme riscosse e non versate;

il conto « Creditori di fronte al Bilancio di previsione » mostra: in dare - le somme dovute dallo Stato, in avere - le somme pagate, nel saldo - i residui per somme dovute di cui non è stato ordinato il pagamento;

il conto « Ordini di pagamento » infine indica: in dare - i pagamenti ordinati; in avere - i pagamenti fatti, e nel saldo - i residui per pagamenti ordinati e non eseguiti.

Per tal modo i conti « Entrate » e « Spese » opportunamente completati col conto « Variazioni patrimoniali » han potuto divenire veri conti di gestione destinati a raccogliere i veri aumenti e le vere diminuzioni del patrimonio dello Stato in seguito a entrate o spese, o ad altre cagioni.

È fu ragionale la suddivisione del conto « Funzionari delegati » in due conti, l'uno per indicare le somme del cui impiego essi debbon rispondere, l'altro per ricordare le somme di cui han reso conto nell'intervallo di tempo che passa tra la presentazione del rendiconto e l'approvazione sua da parte della Corte dei Conti; ed è del pari da encomiarsi la separazione che le Istruzioni vogliono sia fatta in colonne interne di questi due conti tra le somme relative a mandati di anticipazione, e quelle dipendenti da buoni su mandati a disposizione, per le quali è tanto diversa la responsabilità dei Funzionari.

Come la istituzione dei conti « Debitori di fronte al Bilancio » e « Creditori di fronte al Bilancio » permise che si tenesse

negli altri due conti « Debitori diversi » e « Creditori diversi » nota dei crediti e dei debiti accertati bensì, ma non ancora pervenuti alla loro scadenza; così l'apertura dei conti correnti reciproci fra le singole Amministrazioni centrali e la Direzione del Tesoro rende possibile anche presso di quelle la registrazione del versamento delle entrate e dell'effettivo pagamento delle spese. Per tal maniera le scritture che riguardano le varie fasi per cui passano le entrate e le spese e in generale tutte le operazioni amministrative trovano il loro pieno compimento nelle scritture delle amministrazioni centrali.

Come si vede il concetto amministrativo il quale informa un simile ordinamento di conti è questo, che l'amministrazione dello Stato non forma un tutto solo indiviso, bensì un ordinato complesso di più Amministrazioni collaterali, fra cui ve n'ha una, la Direzione del Tesoro, che fa il servizio di cassa a tutte le altre, le quali Amministrazioni debbono bensì coordinare i loro sforzi e mantenere nella loro gestione unità d'indirizzo, ma conservano nel campo delle loro attribuzioni, i cui confini sono fissati dalle leggi organiche e da quelle del Bilancio, una indipendenza quasi piena, ed han quindi necessità di conoscere dalle loro scritture qual sia il vero stato di quella parte del patrimonio nazionale che amministrano. Laddove il concetto amministrativo, a cui, pare, s'eran voluto informare le scritture, allorchè si tentò la prima volta l'applicazione della legge 22 aprile 1869, era quest'altro, che l'Amministrazione dello Stato costituisse un tutto indiviso, e che quindi non vi fosse nessuna necessità che le registrature delle operazioni amministrative trovassero il loro compimento in altri registri che non fossero quelli della Ragioneria generale.

È inutile che io dica come il primo concetto sia assai più razionale. Ma non tutti la pensarono così; il Ráva, ad esempio, vivamente l'oppugnò. « Fin qui, egli scrive(1) era invalso l'uso che i dicasteri amministrativi centrali non

(1) Dell'insufficienza della scrittura doppia. op. cit. pag. 76.

dovessero ne' loro registri, tanto a scrittura doppia quanto a scrittura semplice, dar luogo a fatti terminativi di versamento e di pagamento, se non in quanto questi fatti potevano star in luogo di mandati o di riscossioni fatte per mezzo degli agenti. Ogni Ministero ed ogni Direttore generale veniva informato dalle Intendenze di Finanza dei pagamenti fatti eseguire per ruoli di spese fisse, per spese di giustizia, per buoni sopra mandati a disposizione, ecc., come veniva informato dei versamenti diretti fatti eseguire dai debitori delle entrate nelle Tesorerie dello Stato, ma all'oggetto soltanto di contemplare questi versamenti e questi pagamenti fra le entrate e fra le spese verificate, non mai allo scopo di tener conto dei fatti di Tesoreria. E ciò era ed è ragionevole, imperocchè un Ministro che ha emesso un mandato di pagamento deve considerare il debito come pagato e la spesa come condonata; un Direttore generale che, accertato un reddito e fattone curare la riscossione dall'Agente o da altri per esso (la Tesoreria, come ognun sa, si sostituisce molte volte all'Agente della riscossione), lo passa in discarico alla direzione generale del Tesoro, deve considerare il credito come estinto e la rendita come realizzata» . . . . . e solo a fine di esercizio venivano dati in nota alle Amministrazioni centrali i mandati emessi ma non estinti, i crediti dati in ricetta ma non realizzati, onde stralciare gli uni e gli altri dal conto dell'esercizio già chiuso, passarli all'esercizio successivo, e così precisare i termini del conto finanziario ed amministrativo».

E più oltre continua (1): «Gli ordinatori del primo metodo . . . . non avevano neanche pensato di estendere la cronologia dei fatti di Tesoreria alla contabilità dei Ministeri e delle Direzioni generali; e ciò con tanta maggior ragione, in quantochè, trattandosi di Contabilità sommaria, questa cronologia dei fatti di Tesoreria non avrebbe mai giovato nè a riconoscere la più vera situazione giuridica dei loro creditori e debitori, e di niun altro conto individuale, nè ad istituire un periodico riscontro fra i mandati ed i pagamenti da un lato, gli accertamenti e i versamenti dall'altro. Di più, se questo dei fatti di Tesoreria fosse pei Ministeri o per le Direzioni generali un vero bis-

(1) Pag. 30

gno, converrebbe poterlo soddisfare non una o due volte al mese, ma tutti i giorni e ad ogni istante; ma a che pro? Hanno essi forse una cassa propria da regolare? niente affatto; il loro incasso è la riscossione dell'agente; il loro pagamento è il mandato; e mandato ed agente sono i soli e veri anelli di congiunzione fra loro e la Direzione del Tesoro» . . . . . «E sia pur anche che, chiuso l'esercizio, abbiano da riconoscere lo stato dei redditi non riscossi e delle spese non pagate dalla Direzione generale del Tesoro; ciò non giustificherebbe mai la immaginata necessità di conti di rapporto continuo colla Tesoreria, i quali, oltrechè dar luogo ad un ingente spreco di lavoro, non sono altro che funzioni dirette a creare dei debiti e dei crediti insussistenti e ad intorbidare la situazione patrimoniale di ogni singolo centro»

«Chi mi sa dire infatti, aggiunge egli, che cosa significano le 220 000 lire di debito emergente dalla situazione delle scritture del libro maestro di un'amministrazione centrale portato ad esempio della circolare 4 Settembre 1874? Significa, per esempio, che il Ministero della Guerra chiuderebbe a fin d'anno le sue scritture con un debito verso la Direzione generale del tesoro di circa 180 milioni; significa che la Direzione delle imposte dirette liquiderebbe i suoi conti con un credito apparente di oltre a 400 milioni; significa che tutte queste Amministrazioni centrali vengono erroneamente riguardate come tanti corrispondenti estranei, come tanti enti giuridicamente separati dall'Amministrazione, mentre non sono altro che l'Amministrazione stessa divisa nelle sue varie branche.»

Spenderò poche parole per confutare queste asserzioni del Roiva. Sta bene che la Direzione generale del Tesoro sopraintenda al versamento delle entrate, ma ciò non toglie che le Amministrazioni centrali le quali ne curano la riscossione non debbano vegliare perchè i propri agenti versino le somme riscosse nei termini e nei modi voluti dalle leggi e dai regolamenti; la loro responsabilità non cessa del tutto se non quando le somme sono entrate nelle casse del Tesoro. Potrà dirsi adunque che il versamento è un fatto di così poca importanza per un Dicastero centrale che non gli giovi tenerne conto? V'ha di più. Sebbene nei conti consuntivi relativi agli esercizi anteriori a quello del 1876 si siano cumulate le somme riscosse ma non ancora

versate al 31 dicembre cogli altri residui attivi, è indubitato che, in un Rendiconto razionale, quelle debbono figurare a parte, rappresentando valori già avocati allo Stato. Tale concetto è affermato nella relazione che precede il Conto del 1875 ed è posto in atto nei conti degli esercizi del 1876 e 1877. Orbene un' Amministrazione centrale dovrà ricercare altrove che non nei proprii registri le notizie e i dati necessarii alla formazione del suo Rendiconto? E se delle somme versate non doveva tenersi nota veruna, a che, prima ben anco della riforma di cui ragiono, l'art. 294 ed altri del Regolamento generale di contabilità stabilivano che le Intendenze dovessero periodicamente mandare alle singole Amministrazioni centrali la nota dei versamenti eseguiti e lo stato del debito e del credito di ciascheduno Agente di riscossione?

E quanto alle spese ognun vede che la effettuazione loro non è compiuta se non quando son giunte all'ultima fase, al pagamento. L'Amministrazione centrale non è interamente liberata verso il proprio creditore se non quando il mandato è stato estinto. Ora può avvenire che il mandato o l'ordine di pagamento rilasciato non si trovi regolare dalla Corte dei Conti o dalla Direzione del Tesoro, o che si ritiri dallo stesso Dicastero che lo emise, o che si prescriva per inerzia del creditore. Non gioverà adunque nulla il raccogliere i dati che valgano a tenere in evidenza le somme per cui si emisero bensì gli ordini di pagamento, ma che non vennero per anco contate ai lor titolari? E se deve realmente reputarsi superflua alle Amministrazioni centrali ogni notizia che riguardi il pagamento dei mandati, perchè, anche prima che si attuasse il sistema de' conti di cui parlo, l'art. 637 del Regolamento di Contabilità prescriveva che la Direzione generale del Tesoro in seguito alle notizie avute dai proprii Tesorieri dovesse mandare mensilmente a quelle amministrazioni un prospetto dei pagamenti effettuati?

Il Rova si domanda che cosa significa il saldo del Conto che un' Amministrazione centrale apre alla Direzione del Tesoro, e partendo dall'erroneo concetto che i conti son da considerare accesi a veri debitori e a veri creditori, viene alla conchiusione che l'istituzione di tal conto fa riguardare le Amministrazioni centrali come corrispondenti estranei, anzichè come branche di una stessa Azienda. La conclusione è errata. Quel saldo indica la differenza tra le somme che gli Agenti di riscossione dipen-

denti dall'Amministrazione centrale, nei cui libri è accesto, versarono nelle casse dello Stato, e quelle che furon tolte da esse in seguito agli ordini di pagamento che di emisero dall'Amministrazione stessa o da altri per conto suo. Se codesto saldo è attivo accenna a somme date in carico alla Direzione del Tesoro e delle quali questa risponde; se è passivo indica somme di cui l'Amministrazione centrale ha da giustificare l'impiego, e delle quali la Direzione del Tesoro più non risponde. Osservazioni analoghe e reciproche possono farsi per i conti corrispondenti che la Direzione del Tesoro intesta a ciascuna Amministrazione centrale.

Tali conti sono accesi a una parte ideale del fondo, oggetto complesso delle scritture, son conti della stessa natura del conto « Patrimonio dello Stato », del conto « Variazioni patrimoniali », e dei conti « Rendite » e « Spese », e i loro saldi servono a controbilanciare quella parte di rendite o di spese accertate dall'Amministrazione, la quale non va in aumento o diminuzione del fondo patrimoniale, che rimane affidato alle cure di essa anche negli anni avvenire.

Gli è per questo che non si riferiscono ai conti del nuovo esercizio codesti saldi, come non si porta a nuovo nessun saldo dei conti propri da quello acceso al « Patrimonio » in fuori. Se non che le Istruzioni del 1874 sarebbero state più corrette se, in luogo di prescrivere che alla fine dell'anno i saldi di tali conti si riferissero al « Bilancio di chiusura » (art. 23), e poi nel riaprire i conti non si ponessero nel « Bilancio d'apertura », cioè a dire non si portassero a nuovo, non potendo essi « aver legame coll'anno successivo » (art. 10), avessero statuito che i medesimi saldi si riferissero direttamente o indirettamente al conto « Patrimonio dello Stato ». In tal modo anche il « Bilancio di chiusura » di ciascuna Amministrazione centrale avrebbe indicato il vero montare del Patrimonio dello Stato affidato ad essa, e i suoi vari elementi attivi e passivi, e nulla più di essi; e sarebbe di più stato reciprocamente eguale al « Bilancio d'apertura » dell'esercizio susseguente, com'era razionale che fosse.

Il Riva erra quando asserisce che con tali conti si obbligano Amministrazioni che non hanno casse proprie a tener nota dei fatti di Tesoreria. Le Amministrazioni centrali registrano i versamenti e i pagamenti non come fatti di Tesoreria, ma come fasi importantissime di atti amministrativi da esse iniziati.

Certamente la registratura dei debiti e dei crediti accertati ma non an-

ora scaduti, e quella dei versamenti e dei pagamenti richiedono un maggior lavoro, ma esagera grandemente il Reviva quando asserva che la riforma del 1874 triplicò il lavoro contabile. Lasciando stare che l'aumento di lavoro si verificò quasi esclusivamente nelle scritture principali a partita doppia, è da osservare che i versamenti e i pagamenti si registrano in modo riassuntivo una volta al mese.

Le norme che si trovano nell'ordine di conti e scritture sancito dalle Istruzioni 4 settembre 1874, sono di altra natura. In primo luogo nei conti che epilogano la Contabilità del Bilancio non sono distinti i fatti che riguardano i residui di anni precedenti da quelli che concernono le competenze dell'anno. E questa distinzione, ognuno lo vede, è, nei riguardi delle scritture e della gestione, della massima importanza. Per effettuarla sarebbe bastato assegnare un conto ai «Residui attivi» e un conto ai «Residui passivi», ai quali dovesse riferirsi in occasione dell'apertura dei conti il montare dei resti lasciati dagli esercizi spenti. Infatti, scrivendo poscia, a misura che si compiono, a credito del primo conto la esazione dei resti attivi, e a debito del secondo gli ordini di pagamento per resti passivi, essi conti mostrerebbero la diminuzione graduale dei residui, e il loro saldo lo stato di essi nel giorno in cui si ottiene.

A prima giunta potrebbe sembrare necessario, perchè tornale distinzione dei resti dalle competenze fosse compiuta, l'adottare ancora una seconda serie di conti agli «Ordini di pagamento» (Spese di Bilancio), e agli «Agenti di riscossione» (Entrate di Bilancio); ma, se ben si considera, si vedrà che basterebbe introdurre nei conti già adottati due colonne interne, a somiglianza di quanto si fece pei conti «Funzionari delegati» e «Funzionari delegati - Conti in revisione», l'una pei resti, e l'altra per le competenze dell'anno. Anzi questo espediente è il solo che possa ragionevolmente adottarsi, giacchè se è opportuno ordinare agli Agenti che maneggiano il pubblico denaro di tener distinti nelle loro scritture i fatti per cui si liquida l'eredità lasciata dagli esercizi chiusi, da quelli che son propri soltanto dell'esercizio corrente, e conservare poscia codesta distinzione nei conti che epilogano quelle scritture, sarebbe il tener aperto a ciascuno di essi agenti pei fatti sopra accennati due conti da alimentarsi contemporaneamente, e dal cui insieme soltanto potesse desumersi il debito o il credito che essi hanno verso lo Stato. Questo scemerebbe l'efficacia del controllo amministrativo e darebbe luogo a gran parte degli inconvenien-

ti nella Contabilità a esercizi.

Del resto è da notare che per riguardo alla registrazione dei mandati emessi dai Ministeri o dalle Amministrazioni centrali, e di ogni altro ordine di pagamento è già in atto, nei libri elementari, la distinzione tra quelli relativi ai residui e quelli che si riferiscono alle competenze dell'anno.

Un secondo appunto che si può fare a quell'ordinamento di conti è questo, che in esso non si pensò di classificare in conti distinti i vari beni che formano parte del Patrimonio dello Stato. Il raccogliersi tutti in un sol conto intitolato agli « Inventari » toglie ogni chiarezza alle scritture e fa sì che esse poco giovino per quanto ha attinenza all'Amministrazione di quei beni. Devonsi distinguere nei conti i beni che hanno valore di cambio da quelli che per loro natura non sono alienabili, e inoltre i beni che costituiscono il patrimonio fermo dello Stato dalle scorte destinate ai consumi o a nuove produzioni. La qual ultima distinzione è della più grande importanza; senza di essa non si potrà mai avere una giusta idea del vero montare delle spese dell'anno attinenti all'uso di materiali; perchè, come ognun sa, la spesa non è determinata dall'acquisto, ma dal consumo, e l'importanza dei consumi non si può rilevare se non si assegnano conti distinti alle materie e alle scorte che ne sono soggette.

Fra i conti di gestione ne manca uno in cui raccogliere le rendite e le spese da imputarsi ad esercizi futuri e anche per le rendite e spese dell'anno due conti soli sono del tutto insufficienti perchè dalle scritture sintetiche si possan trarre retti criteri di amministrazione.

Tutti i difetti a cui ho accennato fin quì si risolvono in questo, che i conti prescritti per i Mastri principali dei singoli Dicasteri son troppo pochi. V'hanno Amministrazioni centrali, quelle che non hanno entrate proprie, le quali dovevano riassumere le loro scritture in sette od otto conti soltanto. Il qual difetto è una conseguenza quasi necessaria del concetto che guidò i compilatori così delle Istruzioni del 1870 come di quelle del 1874, che cioè il Mastro della Ragioneria generale dovesse riprodurre anzichè epilogare i conti che trovansi nei Mastri delle Ragionerie speciali. Essendo queste ventiquattro nel tempo in cui uscirono quelle Istruzioni, evidentemente non si poteva crescere il numero dei conti dei Mastri delle Ragionerie speciali senza aumentare oltre misura quelli della Ragioneria generale.

Cotale concetto a me sembra erroneo. Sta bene che nella Ragioneria generale si abbiano a tener distinte in separati conti le scritture delle varie Amministrazioni, specialmente quelle che si riferiscono alla Contabilità del Bilancio di previsione; ma nulla vieta che le scritture presso le Amministrazioni centrali siano più particolareggiate che non quelle della Ragioneria generale; in altre parole nel Mastro di questa, anzichè riprodurre tutti i conti dei Mastri di quelli, vi si possono riassumere per gruppi. Laonde, purchè siano ordinate in modo da render possibile sempre epilogo, i conti dei Mastri specialmente possono crescere indefinitivamente di numero; e non sarebbe troppo farne un centinaio da cinquanta a sessanta. Così la classificazione delle scritture potrebbe farsi in modo sufficientemente largo, e per alcuni conti principali si potrebbe tralasciare la suddivisione in Sotto-Conti.

Per verità è da notare, rispetto alle Istruzioni del 1874, che in alcune note, poste in calce al «Bilancio di chiusura» con cui si termina la serie delle applicazioni pratiche aggiunte a schiarimento delle norme date, si accenna alla possibilità di aprire nei Mastri dei Dicasteri centrali più conti principali in luogo del conto «Inventari» e di qualcuno degli altri diciassette conti capitali in quelle Istruzioni enunciati. E appare anche da tali note che presso la Ragioneria generale un solo conto al Patrimonio dello Stato riassume tutti i conti accesi con titolo simile nei Dicasteri centrali. Se oltre a tutto ciò si pensa che i singoli Dicasteri poteva no chiedere e ottenere l'apertura di Conti speciali oltre a quelli comuni a tutti, sarà palese che con un po' di buon volere, senza radicalmente mutare le Istruzioni di cui ragiono, ma solamente applicandole con larghezza di vedute, si avrebbero potuti togliere gli inconvenienti che ho enumerati.

Nelle scritture di cui ho parlato fino ad ora le previsioni non appaiono. Onde da esse non si può rilevare direttamente qual parte delle entrate previste e delle spese autorizzate rimane da accertare. Anzi neppure gli impegni che non seguano debiti dello Stato liquidati in somme certe si notano in quel sistema di conti; l'emissione dei mandati a disposizione, ad esempio, non vi si afferma.

Nulladimeno di questa emissione, del pari che degli impegni attivi e passivi, dovevano i Dicasteri tener scrittura in registri particolari

distinti per capitoli e articoli del Bilancio. E dovevano inoltre essi Dicasteri porre in evidenza nelle scritture elementari le autorizzazioni delle entrate e le limitazioni delle spese, queste specialmente, tanto sia colle leggi che approvano gli Stati di prima previsione, sia con quella che riconosce il Bilancio definitivo, sia con leggi complementari, sia, in fine, coi decreti di storni e prelevamenti dal fondo per le spese impreviste e da quello di riserva per le spese d'ordine ed obbligatorie.

Con simili scritture era possibile in ogni tempo dell'anno rilevare in quali relazioni stessero le entrate e le spese previste con quelle verificatesi. Bastava a tale intento confrontare le competenze autorizzate, e i resti riconosciuti, e le previsioni di cassa colle scritture dei registri degli impegni attivi e passivi, dell'emissione dei ruoli per le spese fisse e dei mandati delle varie forme, e con quelle dei partitari dei quattro conti principali attinenti all'esercizio del Bilancio. Senza dire che in alcuni libri elementari, nel Registro Copia mandati ad esempio, in capo al conto assegnato ad ogni capitolo del Bilancio ponevansi le somme primamente stanziate e le variazioni decretate poi.

Se nonchè, come si vede, tali ricerche non possono sempre riuscire spedite. E la lunghezza del lavoro che richiedono rivela una lacuna nelle scritture, la quale dal Riva è giudicata assai grave (1). Come colmarla?

Le entrate e le uscite del Bilancio che rimangono da effettuarsi rispetto alle autorizzazioni concedute o alle limitazioni poste, non possono tenersi in evidenza in conti insieme collegati secondo il metodo della Partita doppia se non a questo patto, che il fondo oggetto complesso di codesto ordine di conti sia il cumulo delle sopradette autorizzazioni o limitazioni. Adunque se simili notizie volessero aversi in conti a partita doppia presso i Dicasteri centrali, questi, o dovrebbero abbandonare la Contabilità patrimoniale restringendo le loro registrature principali alla Contabilità del Bilancio di previsione, come si pratica presso i Dicasteri centrali in Francia, oppure aggiungere un secondo ordine o sistema di conti a quelli patrimoniali. Anzi da noi, a differenza che in Francia, un solo ordine di conti non basterebbe, ma se ne richiederebbero due perchè abbiamo, come si sa, due Bilanci: uno di accertamenti o competenze che vincola gli impegni da

(1) Riva - Dell'insufficienza, ecc. - op. cit. pag. 30 e seg.

assumersi, l'altro di cassa che riguarda le entrate e le uscite del Tesoro.

Dell'abbandono della Contabilità patrimoniale non si deve nemmeno parlare: sarebbe contrario alla lettera e allo spirito della legge 22 aprile 1869, e in ogni caso un grave regresso. Quanto all'istituire un secondo e un terzo ordine o sistema di conti a Partita doppia, non può dirsi che ne sia stata in modo inoppugnabile dimostrata la convenienza. Certamente, per non toccare che dell'uscita, è di non lieve importanza conoscere per ogni voce del Bilancio di qual somma si possa ancora disporre, sia rispetto agli impegni, sia rispetto ai pagamenti; ma forse simile cognizione meglio che dai saldi di conti coordinati fra loro come la partita doppia vuole, potrebbe aversi da registri complementari nei quali fosse assegnato un prospetto a ogni voce del Bilancio, ove, a somiglianza di quanto si pratica in molti comuni, ogni somma di cui si dispone fosse tolta da quella autorizzata o dal residuo che di essa rimaneva. Con tale espediente in ogni momento si potrebbe conoscere il montare delle autorizzazioni disponibili senza neppure dover ricreare il saldo di un conto. Lasciando stare poi che avrebbesi potuto fornire le previsioni in capo ai Sotto-conti i quali dovevano attenersi dalle partite principali: Debitori di fronte al Bilancio, Agenti di riscossioni, Creditori di fronte al Bilancio, Ordini di pagamento, sviluppandole secondo le voci del Bilancio, e quindi agevolmente rilevare da essi Sotto-conti la differenza fra le somme previste e quelle che nei vari tempi erano verificate. Ma questi, il dirlo è superchio, non sono i rimedi suggeriti dal Riva.

Un altro appunto sul quale questo vivace scrittore amò fermarsi è questo, che le scritture giusta le Istruzioni del 1870 e 1874 non erano analitiche ma sintetiche (1), ancora che, com'egli non lascia di ricordare, fosse dall'articolo 8 delle ultime Istruzioni fatta facoltà alle Ragionerie speciali di «tenere in evidenza i singoli fatti contabili che interessano la propria Amministrazione giorno per giorno o nei periodi richiesti dai bisogni del servizio». E circa questo temperamento egli si domanda quali sono i fatti che interessino così poco un'Amministrazione centrale da non valere la pena che siano tenuti in evidenza singolarmente giorno per giorno, e trova che non ve n'ha. Se non che, egli asserva, «il laborioso arnese della Partita doppia» non permette di tenere una contabi-

(1) Riva, op. cit. pag. 33.

lità analitica, neanche ristretta a un semplice giro di cassa. Onde la necessità di scritture analitiche in libri elementari, le quali egli non può in nessun modo approvare. « Per me sta, scrive (1), che una Contabilità bilanciante destinata a riassumere le risultanze periodiche di un'altra contabilità analitica non egualmente bilanciante, empirica e viziosa, ha tanto minor valore e pratico e scientifico quanto più serie di fatti e di operazioni abbraccia, e sta di più che una contabilità siffatta falsa il concetto della legge, e l'induce a sanire ciò ch'essa aveva inteso di condannare. » Io non so che pensi ora il buon Poiva, ora che, essendosi pure applicato il metodo a lui prediletto, le scritture logismografiche in molte Aziende governative han continuato ad essere riassuntive per mede, e riassuntive di scritture elementari punto logismografiche.

E, volendo ora concludere, mi preme di rilevare che le ottime Istruzioni del 1874 hanno risolto felicemente due ardui problemi: quello di allogare in sito appropriato le scritture delle entrate e delle uscite del Bilancio, e quindi di piegare alle nuove esigenze di un Bilancio di previsione, doppio per giunta, una contabilità strettamente patrimoniale; e quella della doppia decomposizione dei conti principali in modo che le due serie di Sotto-conti raggiungessero intenti diversissimi. A simile doppia decomposizione, per cui da conti puramente patrimoniali si ottengono conti che pongono in evidenza le entrate e le uscite del Bilancio nelle varie loro fasi e secondo le molteplici voci di questo, non si sarebbe neppur potuto pensare se non si fosse abbandonato il vieto concetto di coloro i quali avevan dettate le Istruzioni del 1870, che le entrate e le uscite di Bilancio dovessero apparire da conti propri di gestione ossia di rendite e spese, anzichè da conti a elementi patrimoniali, cioè a dire da conti accesi a crediti e debiti. E questi soli due pregi di cotali Istruzioni basterebbero a rendere veramente benemeriti, rispetto alla materia che studiano, i loro compilatori. Ma vi ha in esse un altro pregio, e non piccolo, che le rende un chiaro esempio di codesto genere di composizioni: la perspicuità, semplicità e modestia del linguaggio. Invano si cercherebbe simile qualità nelle Istruzioni emanate di poi, dove lo stile è solenne quando non è barocco, e dove ad ogni passo s'incontrano affermazioni teoriche e di principii, le quali stanno

(1) Poiva - op. cit. pag. 32.

(1) Vedi Cerboni -

così a disagio in iscritti che mirano direttamente alla pratica e che non dovrebbero contenere se non norme semplici ed evidenti da applicare.

Art. 3°.

La Partita doppia negli uffici compartimentali e provinciali.

L'articolo 196 del Regolamento generale di contabilità è così concepito: « Le Ragionerie delle Intendenze di Finanza e degli altri Uffici provinciali e compartimentali dovranno tenere le loro scritture a Partita doppia. Oltre il Giornale e il Libro Mastro terranno registri ausiliari in conformità delle istruzioni che riceveranno dalle Ragionerie delle Amministrazioni centrali a cui appartiene il servizio che disimpegnano. » Era pertanto nell'intendimento del Legislatore che i suddetti uffici epilogassero in un solo sistema o ordine di conti a partita doppia tutte le loro scritture elementari. Ciò nonostante sia perchè nel fatto apparisse di poi poca la utilità di tali scritture generali e sintetiche in uffici la cui azione amministrativa si restringe quasi unicamente a eseguirli, senza di sentirli, ordini dei Dicasteri centrali, sia perchè sembrassero troppo gravi le difficoltà da superare per avere codeste scritture complesse, il fatto è che si fece poco più che nulla per ordinarle fino al 1880, e allora non si applicò ad esse la partita doppia. Ben è vero che colle circolari 12 luglio e 15 agosto 1875 emanate dal Ministero delle Finanze (Ragioneria generale), si ordinò che presso ciascuna Intendenza di Finanza si dovesse tenere, a istruzione degli impiegati, un corso teorico pratico di Partita doppia, il qual corso si tenne in fatto, e che con circolare 15 dicembre 1877 si diramarono particolareggiate istruzioni alle Intendenze per l'applicazione di codesto metodo, ma le lezioni diedero, a quanto sembra, poco frutto, e l'ultima circolare rimase lettera morta.

Nulladimeno anche nelle Intendenze la Partita doppia si applicò e si applica tuttavia alle scritture elementari di due servizi speciali, quelli dell'imposta sulla macinazione del grano, e della cassa di depositi e prestiti. Le scritture per il Macinato furono disciplinate colle Istruzioni 20 dicembre 1870; le due serie antitetiche di conti necessari allo svolgersi della Partita doppia si sono atten-

le considerando per una parte i vari modi di riscossione della tassa, e per l'altra le somme riscosse da ciascun percettore. Le scritture attinenti al servizio della Cassa di depositi e prestiti si compongono secondo le Istruzioni del 24 dicembre 1873.

Capitolo 4°.

La Logismografia applicata alle scritture complesse nei vari uffici dello Stato.

Art. 1°.

Origine e sviluppo della Logismografia nella nostra Contabilità di Stato.-

Quando sorse la questione di applicare la Partita doppia alle scritture dello Stato, Giuseppe Cerboni, allora attivo e intelligente funzionario presso il Ministero della Guerra, lavorò, al pari di molti altri, per cercare in qual modo migliore la questione si potesse risolvere. E le ricerche sue lo portarono gradatamente all'invenzione di un particolare metodo di registrazione, che più tardi designò col nome di Logismografia. Come suole accadere a ogni artefice, egli era invaghito dell'opera sua, e, desideroso di farne lungo esperimento, chiese ed ottenne di poterlo applicare in via provvisoria alle scritture della Direzione dei servizi amministrativi a cui presiedeva. L'esperimento cominciò nel 1877, e continuò anche dopo la pubblicazione delle Istruzioni del 1874, di cui io ho così a lungo discorso, sebbene dal Ministero delle finanze non fossero state accettate le proposte che egli non aveva mancato di fare, perchè il nuovo metodo fosse applicato in tutti i dicasteri.

Dopo la crisi parlamentare del 18 marzo 1876 il Cerboni fu chiamato a sostituire il compianto ragioniere Picello; allora tanto s'adoperò che ottenne di poter applicare il metodo suo alle scritture della Ragioneria generale. Un decreto ministeriale 15 giugno 1877 firmato Depretis approva « il quadro di Contabilità per le scritture in Partita doppia (metodo logismografico)

della Ragioneria generale » compilato dallo stesso Cerboni. In quel medesimo anno la Logismografia s'applicò anche alle scritture dell'Economato generale al Ministero di Agricoltura e Commercio, siccome appare dal Quadro di Contabilità pubblicato poi nel 1878. Quasi contemporaneamente il metodo Cerboni si applicava in via sperimentale alle scritture complesse delle Intendenze di Roma, di Napoli e di Palermo, e dopo il voto espresso al Consiglio dei Ragionieri nell'adunanza del 9 giugno 1880, il Ministro Magliani, con decreto del 20 novembre dello stesso anno, ordinava che si compilassero in tutte le Intendenze di Finanza scritture complesse col metodo logismografico. Infine sullo scorcio di quel medesimo anno il Ragioniere generale Giuseppe Cerboni inviava con propria circolare i Direttori capi di Ragioneria presso i singoli Dicasteri centrali a predisporre i quadri per l'applicazione della logismografia alle scritture sintetiche che nel loro ufficio dovevano compilare, e il Ministro Magliani con sua lettera circolare chiedeva l'appoggio dei colleghi all'invito fatto dal Ragioniere generale. Io non so se tutti i Dicasteri abbiano fatto buon viso alla proposta del Ragioniere generale, poichè, per quanto mi consta, nessuna pubblicazione ufficiale è stata fatta intorno a codesto punto. Non posso dire quindi quale nel fatto attualmente sia la forma delle scritture sintetiche nei Dicasteri centrali, e debbo restringermi a ragionare delle scritture del Dicastero in cui la Logismografia nacque, e di quelle della Ragioneria generale, dell'Economato generale, e delle Intendenze di Finanza. L'ordine storico, che mi proponga di seguire strettamente, gioverà, se non altro, a porre in chiaro con quali criteri da sorta e con quali si sia indi sviluppato il metodo Cerboni.

Ma innanzitutto è mio dovere accennare a una delicata questione. Coll'applicare alle scritture di alcuni dicasteri centrali, o molti o pochi che siano, la Logismografia, non si è egli forse violata la legge sulla Contabilità di Stato 22 aprile 1869? A me sembra, e mi duole il doverlo dire, che la legge sia stata offesa e nella lettera e nello spirito. Agli art. 18, 20 e 22 essa tassativamente prescriveva che le registrazioni presso la Ragioneria generale e la Direzione del Tesoro dovessero compiersi secondo il metodo della scrittura doppia, e che le registrature degli altri dicasteri centrali dovessero coordinarsi con quelle della Ragioneria generale. Ora nel 1869, non che il nome, neppur l'idea della logismografia

era data nella mente di nessuno, e il legislatore non poteva pensare ad essa quando impose l'applicazione di un dato metodo. Colle voci scrittura doppia si designava allora, e si designa tuttora da molti, quel metodo di registrazione che io dissi a Partita doppia, un metodo antico, conosciutissimo, e fin d'allora applicato a tutte le Imprese mercantili di qualche momento, e a non poche Aziende private e pubbliche, tra cui quelle di parecchi Stati. A questo metodo adunque, e non ad altri, aveva voluto accennare il legislatore.

La impossibilità di applicare razionalmente la Partita doppia alle scritture dello Stato, e con essa la necessità di disobbedire alla legge, non era stata provata; anzi era stato dimostrato più tosto il contrario. Ma la Logismografia può dirsi una naturale evoluzione della Partita doppia, una forma perfezionata di essa. Manca delle sue principali forme caratteristiche, e in talune applicazioni che si sono fatte manca perfino di alcuni dei suoi conti fondamentali. La Partita doppia deriva sempre la costante eguaglianza tra gli addebitamenti e gli accreditamenti dalla contemporanea esistenza delle due serie di conti a tutte le parti ideali, e a tutti gli elementi del fondo che si considera come oggetto complesso delle scritture di un dato ordine o sistema. Dove nella Logismografia i conti delle due principali serie riguardate come antitetiche han per oggetto soltanto elementi di quel fondo. I conti alle parti ideali, caratteristici della partita doppia, o mancano del tutto nella Logismografia, o son dedotti per via di mero estendente dai conti fondamentali che riassumono l'una o l'altra serie di quelli agli elementi. Del resto gli stessi seguaci del Cerboni dicono e indicano che il metodo cui essi prediligono è nuovo di zecca.

Art. 2°.

La Logismografia applicata alle scritture della Direzione dei servizi amministrativi al Ministero della Guerra.

Come nel 1876 fossero ordinate le scritture presso la Direzione dei servizi amministrativi al Ministero della Guerra è detto nel cap. IX° dell'opera del Riva più volte citata. Non è a mia cognizione nessun

scritto più recente che espliehi o corregga l'esposizione fatta da codesto autore, o accenni a riforme introdotte poi in quelle scritture, onde io devo restringermi a riassumere quanto è scritto nel sopradetto capo.

Nel Giornale erano tre separate Bilancie, cioè:

1°. La Bilancia delle spese secondo le previsioni (due conti A e B),
2°. La Bilancia del patrimonio (tre conti C, D ed E),
3°. La Bilancia delle competenze annuali (due conti F e G).

La prima Bilancia che riguarda l'esercizio del Bilancio di previsione constava di due conti principali che sono:

A) Conto dello Stato;
B) Conto degli ordinatori della spesa.

Il Conto A aveva un primo svolgimento in tanti conti quanti sono i capitoli del Bilancio di previsione che riferiscansi alle spese dell'Amministrazione a cui le scritture appartenevano. E ogni conto di questo primo svolgimento veniva suddiviso in un secondo diretto a tenere in evidenza:

1°. Gli assegnamenti sul Bilancio, vale a dire i crediti aperti;
2°. Gli impegni non per anco computati;
3°. I mandati per anticipazioni;
4°. I mandati per acquisti;
5°. I mandati per ispese;
6°. I mandati a disposizione;
7°. I ruoli di spese fisse.

La Bilancia patrimoniale constava di tre principali conti distesi:

C) Quello dello Stato;
D) Quello degli Agenti e corrispondenti per materie;
E) Quello degli Agenti e corrispondenti per danaro.

Il Conto C, dice il Riva, ha un carattere puramente possessivo, e nei suoi svolgimenti si aprono i conti alle consistenze patrimoniali. Queste venivano anzitutto distinte in denaro e materie. Pel danaro si avevano: 1°. gli acconti; 2°. le anticipazioni; 3°. i verdamenti. Quando, prima che fosse liquidato il credito, si dava un acconto a un fornitore, questi veniva considerato come consegnatario di somme appartenenti all'amministrazione, e tali somme figuravano in avere del conto acconti e in dare di un con-

to al fornitore in quanto era consegnatario, e fino a che il suo credito veniva riconosciuto e liquidato. Analogamente per le somme affidate a funzionari delegati per mezzo di mandati di anticipazione, le quali apparivano nel secondo conto fino alla presentazione dei Rendiconti. Il conto di versamenti serviva a tenere in evidenza in avere le somme versate nelle Tesorerie dello Stato nella loro qualità di consegnatari. E i saldi di tali conti eguali e di natura opposta si eliminavano in fin d'anno reciprocamente trattandosi di somme che dovevano apparire fra le entrate generali dello Stato. Quanto alle materie distinguevansi i quadrupedi dalle materie vere e proprie. I quadrupedi erano classificati nel seguente modo: 1°. cavalle madri; 2°. puledri, che venivano distinti poi per età; 3°. cavalli per l'armata, e cioè: per artiglieria e treno, da tiro; per artiglieria e treno, da sella; per la cavalleria, per i cavalleggeri, per i lanciere; 4°. muli da basto, muli da tiro; 5°. vitelli da pascolo sui terreni d'allevamento dei cavalli. Per le materie vere e proprie in un primo volgimento si avevano questi gruppi: 1°. generi di vettovagliamento; 2°. materiali pel vestiario; 3°. medicinali; 4°. grande arredo, attendamento e casina; 5°. suppellettili ed arredi di caserme ed ospedali; 6°. strumenti ed apparecchi di chirurgia ed ambulanza - attrezzi di farmacie; 7°. attrezzi ed utensili di sussistenza; 8°. macchine, attrezzi e strumenti d'arti e mestieri; 9°. pesi e misure ed accessori; 10°. masserizie per alloggi ed uffici; 11°. arredi e suppellettili per cappelle; 12°. materie varie. Le materie raccolte in ciascuno di questi gruppi venivano di nuovo divise e suddivise, secondo le specie e le qualità, in volgimenti di secondo e di terzo grado, dei quali sarebbe troppo lungo l'occuparsi.

Il conto **D** degli agenti e corrispondenti per materie si divideva come segue:

1°. Consegnatari delle masserizie, mobili ed arredi;
2°. Consegnatari delle sussistenze;
3°. Consegnatari del casermaggio;
4°. Consegnatari di vestiario e corredo;
5°. Consiglio di Amministrazione dei corpi; dei granatieri e fanteria, d'artiglieria, cavalleria, bersaglieri e carabinieri; degli istituti, distretti e comitati, ospedali, laboratorio farmaceutico, ecc.;
6°. Consegnatari di quadrupedi.

Il conto E, consegnatari del denaro, si svolgeva nei conti intestati ai seguenti:

1°. Contigli d'amministrazione dei corpi per competenze per trasporti e per vestiario;

2°. Contabili per servizi: delle sussistenze, del casermaggio, del vestiario, ecc.;

3°. Conti in revisione;

4°. Provveditori pei servizi delle sussistenze, del vestiario, vari;

5°. Impresari: per trasporti, per casermaggio;

6°. Impresari e consegnatari diversi.

In svolgimenti di secondo e di terzo grado questi conti venivano distinti per luoghi, per corpi e per persona.

I conti F e G mostravano quali erano le vere spese dell'anno, cioè le vere diminuzioni del patrimonio difendenti così da spese in denaro come dall'esercito; si dividevano come il conto A dello Stato per le spese del Bilancio di previsione, cioè secondo i capitoli di esso Bilancio. E siccome questa divisione per capitoli era ed è tuttora informata principalmente al criterio di conoscere la spesa per ogni singolo Corpo dell'esercito, così nello svolgimento che si era dato al conto G dell'esercito per le competenze annuali si erano considerati i diversi bisogni dell'esercito nel suo insieme. Cosicchè le principali suddivisioni di esso conto G erano le seguenti:

1°. Spese per l'Amministrazione generale e commissariato;
2°. Spese per le competenze dei corpi;
3°. id. per la gestione dei magazzeni, del vestiario e corredo;
4°. id. per le sussistenze militari;
5°. id. pel servizio sanitario;
6°. id. per la giustizia militare;
7°. id. pel servizio di rimonta;
8°. id. per gli alloggi e le caserme;
9°. id. pel servizio dei trasporti;
10°. id. per la leva.

Ciascheduno di questi dieci conti veniva sviluppato in uno svolgimento di secondo grado, e così si otteneva una bastevole suddivisione della spesa.

La Direzione dei servizi amministrativi presso il Ministero della Guerra è una amministrazione la quale non ha che spese. Se si trattasse di un'amministrazione la quale avesse entrate, il Cerboni alle tre Bilancie del Giornale sopra indicato, ne avrebbe aggiunta una quarta che sarebbe la Bilancia delle entrate, tenendo la previsione, la quale verrebbe a tenere il primo fatto, e forse una quinta per le rendite considerate dal punto di vista del patrimonio.

Codesto ordinamento di scritture è egli il migliore che si poteva avere pur applicando la Logismografia nelle sue forme caratteristiche? A me non pare.

La contabilità del Bilancio di previsione e la contabilità patrimoniale son tenute distinte fra loro in Bilancie diverse e in diversi ordini di conti, e questo è ragionale. Ma nella Bilancia attinente alle scritture delle previsioni, ossia all'esercizio che suol dirsi finanziario, e nelle partite in cui si sviluppa non vi han conti propri accesi all'oggetto di quell'ordine di scritture riguardato in sè, nel suo insieme e nelle sue parti ideali, il qual oggetto in principio dell'anno è la somma delle limitazioni poste col Bilancio, e in seguito è quel tanto che della Spesa autorizzata rimane da effettuarsi nel giorno in cui son giunte le scritture. Per vero dire il conto A potrebbe riguardarsi come un conto proprio acceso alle autorizzazioni di cui il dicastero può ancora usare, perchè al suo saldo indica veramente codeste autorizzazioni in monte; ma il Cerboni non lo considerò come tale, perchè lo sviluppò in conti elementari: i conti dei singoli capitoli. Del resto mancano conti che seguino gli aumenti o le diminuzioni alle prime limitazioni fatte negli stati di prima previsione. Simili variazioni sancite colla legge del Bilancio definitivo, o con leggi complementari, o con Decreti di prelevazione dal fondo di riserva per spese d'ordine od obbligatorie, o da quello per le spese impreviste o con Decreti di prelevazione dal fondo di riserva per spese d'ordine od obbligatorie, o da quello per le spese impreviste o con Decreti di storno dall'uno all'altro articolo di un medesimo capitolo, appaiono nei conti confuse colle altre dipendenti dall'effettuarsi delle spese, ancorchè tanto da esse differiscano.

E quanto alla contabilità del patrimonio vi hanno bensì conti pro-

pri alle spese, ma manca un conto al fondo patrimoniale riguardato in monte; poi i conti agli elementi patrimoniali e i conti alle spese, i quali, manifestamente, si riferiscono tutti alla gestione del patrimonio, anzichè formare un ordine solo, si scompongono in due ordini disaggregati per nulla affatto collegati fra loro. Qui sono applicate le due forme improprie della scrittura doppia, già da me altrove descritte.

L'ordinamento dato a queste scritture risente ancora della prima forma che ebbe la Logismografia dal suo inventore, quando egli non aveva ancor trovato modo di derivare, col magistero della colonna delle permutazioni, dal conto che intitola al proprietario due serie differentissime di conti: i conti specifici e i conti statistici. Forse il concetto di questa doppia decomposizione nacque in lui dopochè vide nelle Istruzioni del 1874 per l'applicazione della partita doppia ai Dicasteri centrali decomposti in due modi taluni conti del Mastro. Gli è certo poi che a tale doppia decomposizione il Cerboni non accenna in nessun scritto pubblicato prima di quelle Istruzioni.

Nei registri della Ragioneria generale e dell'Economato generale le scritture patrimoniali sono sfilogate in una sola Bilancia logismografica, onde l'inconveniente a cui ho accennato è stato in quei Dicasteri evitato in parte. Del resto io ho già detto nella prima parte di questo corso in qual modo queste Bilancie patrimoniali, dovrebbero, secondo il giudizio mio, ordinarsi, e svilupparsi negli svolgimenti di vario grado, e forse ne ridirò più tardi.

Art. 3.°
La Logismografia applicata alle scritture della Ragioneria generale

Ho già detto che un Decreto ministeriale in data 15 giugno 1877 firmato dal Depretis, allora Ministro delle finanze, approvava un Quadro di Contabilità per le scritture della Ragioneria generale, e che tal quadro compilato dal Cerboni, indicava come il metodo di cui dovesse applicarsi a simili scritture. Ed è da notare che, acciò non

apparisse offesa la lettera della legge 22 aprile 1869, l'articolo 1.° di quel decreto suona così: "L'annesso Quadro di Contabilità per le scritture in partita doppia della Ragioneria generale dello stato è approvato".

Codesto Quadro, di cui debbo ora discorrere, è un Quadro analitico strumento precipuo delle scritture nel metodo Cerboni, e contiene l'enunciazione delle caselle tutte di tutti i registri, Giornale e Svolgimenti, nei quali hanno ~~hanno~~ da prender forma le registrature della Ragioneria generale. Lo precedono alcune note esplicative; di queste una parte si riferisce alla teorica generale del nuovo metodo, l'altra spiega l'ufficio de' vari conti a cui il Quadro accenna; dell'ultima soltanto io devo ora occuparmi, avendo della prima ragionato altrove.

E per entrare tosto in materia riproduco quella parte del Quadro che riguarda il Giornale.

			Intestazioni 1		Registrazioni caselle 2	Segni degli svolgimenti 3
Esercizio Finanziario			Numero delle minute		1	
			Data e descrizione delle operazioni		2	
			Quantità ed importare degli articoli in partita doppia		3	
	Bilancio fra lo stato e gli Ordinatori dell'Entrata	Lo stato per le riscossioni previste per quelle accertate e per le competenze dell'entrata di cassa (Conti legislativi)		Dare	4	A
				Avere	5	
		Gli Ordinatori dell'entrata per riscossioni previste e per quelle accertate (conti morali)		Dare	6	B. B bis
				Avere	7	
Esercizio Economico	Bilancio fra lo stato e gli Ordinatori dell'Uscita	Lo stato per le spese previste ed impegnate pei pagamenti ordinati e per le competenze dell'uscita di cassa (conti legislativi)		Dare	8	C
				Avere	9	
		Gli Ordinatori dell'Uscita per i crediti ad essi aperti cogli stati di previsione e per i pagamenti ordinati (conti morali)		Dare	10	D
				Avere	11	
	Bilancio	Lo stato per la gestione generale economica (conti patrimoniali e statistici)		Dare	12	E. E bis
				Avere	13	

(Segue)

Esercizio Economico	Bilancio fra lo Stato e gli Ordinatori dell'Uscita	Gli Agenti di Corrispondenti per la gestione generale economica (Conti giuridici)	Dare	14	F.
			Avere	15	
	Permutazioni e compensazioni	Somme		16	
		Segni degli svolgimenti		17	

Come si vede nel Giornale sono tre Bilanci, che corrispondono ad altrettanti sistemi di conti. Le prime due riguardano le scritture del Bilancio di previsione diviso nelle sue due parti principali, l'Entrata e l'Uscita; la terza comprendia le scritture patrimoniali.

Il Cerboni fa notare che le prime due Bilanci si riferiscono all' Esercizio finanziario, la terza all' Esercizio economico.

Dove la voce Esercizio non ha il significato che le attribuisce nella contabilità pubblica francese, e anche da noi in molti casi; non indica un spazio di tempo, quello per cui hanno efficacia le autorizzazioni consentite nel Bilancio di previsione; qui essa indica piuttosto una serie di fatti amministrativi considerati in un determinato aspetto. Così deve intendersi per Esercizio finanziario il cumulo de' fatti amministrativi per cui si fa uso delle autorizzazioni avute nel Bilancio di previsione o nelle sue leggi complementari, e in quanto per essi le previsioni gradatamente si effettuano, e per Esercizio economico il cumulo de' fatti amministrativi per cui si muta la costituzione del patrimonio, e in quanto essi determinano codeste mutazioni.

La prima Bilancia quella che rappresenta l'esercizio finanziario dell' Entrata ha per base lo Stato di previsione dell'entrata, e a funzione, osserva Cerboni, (1) su queste due partizioni,

(1) Vedi il Quadro di contabilità – Note esplicative – pag. XVIII

cioè: 1.° la posizione dello Stato verso il Governo rappresentato dagli Ordinatori dell'entrata. 2.° la posizione del Governo verso lo Stato cui è proprietario e sovrano.»

« La posizione dello Stato verso il Governo è una conseguenza del fatto per cui il Parlamento, assegnando le fonti dell'entrata ed affidandone al Governo l'esercizio, stabilisce a priori un diritto presunto dello Stato che il Governo dovrà concretare mediante l'accertamento dei crediti, ossia mediante la determinazione giuridica dei singoli debitori dello stato e delle somme che ciascuno di essi deve rispettivamente pagare.»

« La posizione del Governo verso lo stato nasce virtualmente dal fatto suddetto, imperocchè nello assumere l'esercizio della previsione dell'entrata il Governo medesimo resta virtualmente obbligato di accertarla, cioè di far riconoscere e sanzionare giuridicamente le somme dovute allo stato dai debitori predetti.»

« Naturalmente, come il fatto della previsione, costituisce un diritto dello stato ed un obbligo del Governo, così ogni fatto di accertamento costituirà un diritto del Governo ed un obbligo dello Stato, del primo perchè egli ha diritto di aver il discarico dell'adempimento del suo mandato, del secondo, perchè deve riconoscere ed accordare il discarico stesso.»

« Per conseguenza ogni operazione venga eseguita nel senso ora esposto suscita un movimento di contrapposizione, cioè di partita doppia, movimento che si determina fra i due Conti della Bilancia, i quali perciò sono necessariamente forniti delle due formole, positiva e negativa, espresse nelle parole Avere e Dare; cioè avere dello stato contro il Dare del Governo per la previsione, e avere di questo contro il Dare di quello per l'accertamento.»

Nella seconda Bilancia che ha per ufficio rappresentare l'esercizio finanziario per la spesa si verificano, secondo che nota in ali- cuogo il Cerboni (*) in senso inverso « le stesse posizioni e gli stessi

(*) Quadro di contabilità già citato — Nota X. pag. XXII

fenomeni che in quello dell'entrata »

« Nell'esercizio finanziario della spesa la posizione dello stato verso il Governo si determina per l'obbligo che lo stato assume con la legge del Bilancio, di riconoscere e soddisfare le spese nel medesimo stanziate, e pel diritto che gli spettano di diminuire quell'obbligo in ragione delle somme liquidate e dovute a creditori creati dal Governo nel corso dell'esercizio. La posizione del Governo è quindi stabilita pel diritto di ordinare le dette spese, e per l'obbligo di ritenere diminuito quel diritto in ragione delle spese ordinate. »

Più oltre nelle stesse note esplicative si dà ragione degli appellativi aggiunti ai conti dello Stato e degli ordinatori dell'entrate e della spesa « La previsione (1) dell'entrata è veramente un atto sovrano per cui al Governo viene data facoltà di disporre a termini di legge le sostanze dei cittadini e di curare l'esazione degli altri redditi dello stato, e perciò si chiamano legislativi i conti che rappresentano la posizione dello stato verso il Governo siccome quelli che emanano dalla suprema potestà regolatrice dello stato medesimo e conti morali quelli rappresentanti la posizione del Governo, perchè determinano il grado di responsabilità spettante al potere esecutivo nell'esercizio di queste sue funzioni »

Dai brani, che io a disegno ho tratti dalle Note esplicative del Quadro, appare che le previsioni da registrarsi ne' conti i quali procedono dalle due prime Bilancio son soltanto quelle delle competenze, e che la fase in cui le entrate e le spese dan luogo a novelle scritture in essi è quella dell'accertamento. Il qual concetto è più chiaramente espresso in altri luoghi di quelle note.

E per cominciare dall'entrata: « è logico, osserva il Cerboni, (2) ritenere che tutte le entrate di qualsiasi natura, anche quando l'accertamento e la riscossione sono simultanei, debbono essere considerate, rispetto alla Contabilità, e come accertate e come riscosse in modo distinto, nella stessa guisa che si considerano quelle dapprima accertate e, dopo un intervallo qualunque, riscosse. E ciò perchè la funzione dell'accertamento, includendo il discarico morale dell'amministrazione,

---

(1) - Quadro di contabilità già citato — Nota XXI. pag. XXXIV

(2) - Quadro di contabilità già citato — Nota XXI. pag. XXXV

di fronte all'esercizio finanziario non può passare inavvertita e non essere distintamente conteggiata per questo suo importantissimo effetto.

« Gli è ben vero che l'esercizio dell'entrata non si limita all'accertamento, estendendosi ben anco alla riscossione e quindi al versamento del denaro in tesoreria. Ma quì si considera, che ciò che determina sostanzialmente l'esercizio finanziario dell'attività è propriamente la fissazione dei crediti dello Stato di fronte alla previsione dell'entrata, giacchè questa è la vera essenziale funzione del detto esercizio. »

Quanto alla spesa il Cerboni alla nota XXI (1) accenna alla questione lungamente dibattuta se la Contabilità dello Stato debba cominciare dall'impegno della spesa, o dall'ordine di pagamento; osserva che « una scrittura d'impegni presso la Ragioneria generale non potrebbe avere altro scopo se non quello di impedire per tempo gli ordinatori ond'essi non procedano, oltre le somme stanziate in bilancio, ad atti impegnativi, che poscia lo stato dovesse riconoscere » e dimostra che codesto freno sarebbe superfluo per le spese inalienabili, per quelle obbligatorie e d'ordine, o per quelle fisse, impossibile per le poche altre spese variabili che rimangono. Cosicchè esclude per la Ragioneria generale, non meno che per le Centrali, la registrazione degli impegni, parendogli sufficiente che ne tengan nota gli uffici amministrativi nelle loro scritture elementari.

Più oltre osserva (2) che nessuno può « dirsi creditore dello Stato se non quando, effettuate le liquidazioni e subiti i riscontri dalla legge prescritti ottenga il suo conto liberato dall'autorità competente e ammesso a pagamento »

« Imperocchè il riconoscimento e l'accettazione del debito dello Stato verso qualsivoglia creditore, incomincia legalmente dal momento in cui lo Stato per mezzo delle sue Ragionerie e della Suprema Magistratura dei Conti, ha ordinato la imputazione della spesa sul credito precedentemente aperto al Ministro »

« Coll'ammissione e registrazione alla Corte dei Conti dell'ordine di pagamento si modifica la Contabilità del Bilancio, . . . perchè il cre-

---

(1) — Quadro più volte citato pag. XXXVII

(2) — id id Nota XXII pag. XXXVIII

dito aperto agli ordinatori viene diminuito dell'ammontare del mandato».

Forse in qualcuna di queste espressioni il concetto di un'accertata competenza di spesa si avvicina di troppo a quella di una spesa da pagare. Se non si dovette ritenere accertata la competenza se non quando la Corte dei Conti ha ammesso e registrato l'ordine di pagamento, i residui passivi, cioè a dire le competenze inadempiute, comprenderebbero soltanto le somme degli ordini di pagamento la cui emissione non sia per anco giunta a notizia dei loro titolari, o che non vennero per rinunzia dei creditori, estinti; perocchè si sa che lo Stato non emette che ordini pagabili a vista. Si dovrebbe adunque supporre che lo Stato non possa avere, per le spese di Bilancio, se non debiti pagabili non appena liquidati, e che il contratto della Corte dei Conti sia preventivo per tutte le spese, le quali condizioni non si verificano.

Nulladimeno è fuor di dubbio che la spesa non può dirsi avvenuta se non quando si ha una liquidazione definitiva.

Se non che, essendosi accettato il concetto che nelle due Bilanci dell'esercizio finanziario si dovesse tener scritture anzitutto degli accertamenti, sarebbe stato logico, il porre nelle intestazioni dei Conti le voci entrata e uscita, in luogo di quelle riscossioni e pagamenti, che ivi sono improprie.

Ma è noto, che, ora, nel nostro Stato, se il Bilancio di prima previsione ha per oggetto le sole competenze d'entrata e d'uscita, il Bilancio definitivo approva poi, per ogni capitolo, distintamente, le competenze definitive, i resti e le previsioni di cassa. Onde la questione se le scritture dell'esercizio finanziario possano limitarsi alle sole competenze d'entrata o d'uscita, oppure debbano estendersi anche ai resti, e all'effettuarsi delle previsioni di cassa. Vediamo in qual modo sia stata tal questione risolta.

Quanto ai resti il Cerboni dopo le definizioni che ne dice, per le quali nessuna somma potrebbe allegarsi fra essi che non segni un credito o un debito giuridicamente accertato, il Cerboni, rispetto, è coerente quando afferma che la gestione loro o altro (1) non è che

(1) Quadro di contabilità citato — Nota XVIII pag. XXIII

il complemento di operazioni ormai sancite e avvenute negli anni precedenti e quindi non concerne che fatti accertati innanzi del corrente periodo amministrativo». Già al cominciare dell'anno essi formavano attività e passività dell'asse patrimoniale, onde entrano nell'esercizio economico come sostanze in amministrazione». E però i conti in cui si fa palese il loro montare le esazioni o i pagamenti che per essi si fanno trovano il proprio luogo fra quelli che provengono dalla terza Bilancia del Giornale, e ivi si posero. Se non che io non so se proprio tutte le somme che appaiono fra i resti nei nostri Bilanci o nei nostri Conti seguino secondo vorrebbero le buone regole amministrative debiti e crediti veri e liquidi dello stato.

E quanto alle scritture delle previsioni di Cassa, e dei fatti per cui vanno avverandosi, anzitutto rettamente si notò che (1) «il movimento materiale del denaro ha la sua sede naturale nell'Esercizio economico», e che «nell'esercizio finanziario si tratta soltanto di conoscere a quanto siano ascesi i versamenti e i pagamenti su ciascun capitolo del Bilancio in confronto del relativo pregagio»; ma poi si conchiuse essere chiaro che, limitata la registrazione a questo solo scopo, i relativi conti «sono da riguardare come un'appendice degli altri conti relativi al Bilancio di quelli cioè che pongono la previsione netta delle competenze dell'anno in confronto con l'accertamento.

La qual conclusione ebbe questa conseguenza, che per le scritture delle competenze di cassa — così indicaronsi forse non troppo propriamente i fatti che direttamente toccano il Bilancio di Cassa — si fissarono, tanto per l'entrata quanto per l'uscita, due conti, autentici fra loro, l'uno di ordinazione e l'altro di adempimento, i quali si riguardarono come propaggini dei Conti legislativi. Onde quelli della prima coppia relativi all'entrata si allogarono nello svolgimento A.; quelli dell'altra corrispondenti all'uscita nello svolgimento C. Le riscossioni previste si allogarono in avere del conto di ordinazione e in dare di quello di adempimento, le riscossioni verificate in dare del primo conto e in avere del secondo. Reciprocamente per le spese. I conti di ordinazione si addimandarono individuali conti

(1) – Quadro di Contabilità – citato – Nota XI – pag. XXIII

di adempimento si svilupparono gradatamente in tanti conti quanti sono i capitoli del Bilancio dell'entrata e della spesa.

Non mi pare che tutto ciò sia corretto. Per non dire che della parte passiva del Bilancio, i pagamenti son per ogni capitolo limitati per modo che il loro totale non può eccedere la somma prevista, mentre poi quelli a porsi in conto delle competenze dell'anno non possono superare i crediti aperti per esse, e quelli in conto dei resti devono contenersi entro i confini in cui questi furono riconosciuti. Talchè rispetto ai pagamenti han da compiersi due riscontri, l'uno in relazione alla somma totale prevista, l'altro in relazione alla competenza dell'anno o ai resti. Ora poichè non può ordinarsi un pagamento senza che la competenza sia accertata al di là della somma accertata, e poichè i debiti accertati, sia per le competenze, sia pei residui, son tenuti in evidenza nei conti dell'Esercizio economico, è facile che questi conti bastano al secondo riscontro. Ma pel primo è mestieri ricordare per ogni capitolo, le somme autorizzate e quelle che si pagano in monte egli per le competenze dell'anno, come pei residui. Onde la necessità di conti speciali.

Osservazioni in qualche modo analoghe potrebbero ripetersi per la parte attiva del Bilancio di cassa.

Ma è logico considerare questi conti come rami di quelli delle Bilancie per le competenze previste e verificatesi? Nol credo. La serie delle autorizzazioni contenute nel Bilancio di Cassa sono affatto distinte da quelle che riguardano le competenze, e i conti che vi si riferiscono formano sistemi a sè.

Tali sistemi o ordini di conti han per fine di mostrare le autorizzazioni avute pel servizio di cassa e il loro scemarsi per l'uso che se ne fa; nella stessa maniera che gli ordini di conti relativi alle competenze dell'anno ha per oggetto le autorizzazioni date per le competenze, e il loro diminuirsi per l'uso che se ne fa. Cosicchè per quei conti avrebbero dovuto aprirsi nel Giornale due nuove Bilancie, l'una per gli incassi previsti e avveratisi, l'altra per i pagamenti.

Del resto, i due conti di ordinazione e di adempimento adottati dal Cerboni, costituiscono, se ben si guarda, una vera Bilancia, ed egli ha potuto riguardarli come membra dei conti legislativi solamente per

ciò, che essi, come i conti di qualunque Bilancio, sono reciprocamente eguali, e le loro scritture si pareggiano, talchè queste riferite a un conto qualsivoglia non ne alterano il saldo. Può infatti osservarsi negli esempi, i quali seguono le note esplicative del quadro di contabilità, che le scritture di quei conti sono costantemente articoli permutativi.

I Conti delle due prime Bilancie, in quanto riguardano le competenze, vengono decomposti secondo criteri analoghi a quelli che io ho esposti ragionando delle scritture per la Direzione de' servizi amministrativi al Ministero della Guerra. I Conti legislativi A. e C. si sviluppano in conti intestati ai singoli capitoli del Bilancio dell'Entrata e delle spese. Il Conto intestato agli Ordinatori dell'entrata ha due serie svolgimenti, B. Bbis; la prima tende a mostrare la somma delle entrate che ciascuna Amministrazione centrale deve avere cura di accertare; la seconda ha per iscopo di chiarificare le stesse somme in guisa che appaja quanta parte di detta entrata fu accertata coll'intervento delle Intendenze provinciali, e quanta direttamente dalle Amministrazioni centrali. Il Conto D si sviluppa in soli nove conti accesi alle spese accertate dai singoli Ministeri.

Come si vede qui potrebbero ripetersi le osservazioni fatte sui conti della Bilancia per l'Esercizio finanziario nella Direzione de' servizi Amministrativi al Ministero della guerra.

Nel dire della Bilancia che ha per oggetto l'Esercizio economico, l'ultima del Giornale, sarò breve. Il primo conto che si riguarda accreditato allo Stato ha due serie di svolgimenti, l'una i cui svolgimenti sono contraddistinti colla lettera E - comprende i conti specifici o patrimoniali, l'altra degli svolgimenti E bis abbraccia i conti statistici. Tra i conti specifici vengono in prima i conti ai beni immobili e mobili saggiamente classificati nelle varie loro categorie, poi i conti ai crediti ed ai debiti. Ivi il bilancio dell'Entrata è sviluppato tre volte nei suoi capitoli affine di mettere in chiaro i crediti in conto rendite degli anni precedenti dell'anno in corso e di quelli a venire, laddove il Bilancio delle spese una sol volta si sviluppa in capitoli per far palesi i residui passivi lasciati dagli anni precedenti.

I conti della serie E bis, i veri conti propri di questo sistema

mirano a fare la dimostrazione delle entrate e delle spese, degli utili e dei danni ridotti questi e quelle alla loro vera espressione. Così son raccolte negli stessi conti le spese di ogni capo di amministrazione, ad es: del Senato, della camera, delle Amministrazioni centrali del consiglio di stato ecc, e le entrate che se ne ritraggono non fosse altro che per ritenute sugli stipendi degli impiegati; così ancora negli stessi conti appaiono i prodotti lordi delle singole imposte o tasse, e le relative spese di riscossione onde sia palese il loro netto prodotto, nozione sopra ogni altra importante. così, infine, qui si ha la dimostrazione dei risultamenti economici dei servizi pubblici, posti, telegrafi, ferrovie ecc. notandosi negli stessi conti le entrate e le spese ad essi attinenti.

Al conto d'Entrata si può accedere ai Consegnatari e ai corrispondenti dello Stato si svolge procedendo per Ministeri e Amministrazioni centrali nei conti di consegnatari e ai corrispondenti di ogni provincia.

Rispetto ai Conti di questa ultima Bilancia io non avrei che lode a dare, se non fossero quelli degli svolgimenti E, i quali, come ho le tante volte ripetuto, essendo in tutto simili a quelli degli svolgimenti F. dovrebbero riguardarsi come dipendenti da un medesimo conto della Bilancia, il secondo.

Acciò riesca palese se veramente la brevità del metodo Corboni è così grande, come la si dice dai caldi apostoli suoi, ho voluto prendermi la cura di esaminare tutti i fogli del Quadro analitico, di cui ho ragionato fino ad ora, per vedere quali contengono conti semplici o composti utili né riguardi amministrativi e quali conti interni di ovvero conti di aggruppamento fattizi necessari per sviluppare un conto composto né suoi conti semplici nel caso che questi siano tutti simili fra loro, cosicchè non possano ragionevolmente classificarsi in gruppi, e inoltre in numero tale che non possano capirsi in un sol foglio. E ho trovato che su 468 fogli onde si compone il Quadro, 42 enunciano interamente, i più, alcuni soltanto in parte — conti di aggruppamento e perciò inutili né riguardi amministrativi.

Quei conti di aggruppamento fattizi sono pressochè tutti relativi a un numero più o meno grande di capitoli del Bilancio dell'entrata e di quello della spesa, o ad agenti consegnatari o corrispondenti

che si trovano in un certo numero di provincie. E siccome nel classificare in gruppi i capitoli di un Bilancio o le provincie si è badato al numero d'ordine dei quelli, e all'ordine alfabetico dei nomi di queste, così non havvi dubbio che quei conti possano offrire notizie utili all'amministrazione. Sono veramente i conti di interferenza, i conti di comodo accesi a quistioni amministrative che il Cerboni così a torto rimproverava alla partita doppia.

Se si bada poi che nei conti composti debbono porsi presso che tutte le scritture che han quindi da apparire nei conti semplici loro, che sovente vi hanno più conti composti di gradi decrescenti gli uni procedenti da gli altri, e che infine per ogni conto composto vi hanno due copie perfettamente eguali l'una nello svolgimento in cui appare la prima volta, l'altra nelle colonne di equivalenza di quello di grado immediatamente inferiore in cui viene sviluppato; se si bada, dico, a tutto ciò, sarà facile persuadersi che la proporzione tra le scritture inutili per le notizie che danno, e quelle utili è assai più grande di ciò che appare dai due numeri 42 e 424, che segnano rispettivamente gli svolgimenti in cui trovansi conti di aggruppamento, e quelli in cui non vi hanno che conti utili esiandio nè riguardi amministrativi.

Codesta proporzione si può per avventura conoscere con qualche approssimazione badando alla registratura di qualche fatto amministrativo. Ora esaminando la Minuta N°1. che va congiunta al Quadro (1) e che ricorda l'accertamento la riscossione e il versamento nella provincia di Genova di £ 2000 sul capitolo 15 – prodotti doganali, si trova che la medesima somma di £ 2000 ha da scriversi 65 volte negli svolgimenti, e precisamente 43 in conti di aggruppamento, o nelle colonne delle equivalenze, 8 in conti composti di dubbia utilità, 14 in conti utili. Ora le prime 43 scritture non danno nessuna notizia utile, perchè a nulla giovano le notizie che si possono avere dei conti di aggruppamento, a nulla l'avere nei libri due copie di un conto anzichè una sola. E circa le ultime 14 devo osservare, che di esse, sei appaiono in tre conti in dare e in avere, tantochè soli otto saldi di conti veramente utili furono mutati da quelle scritture. I conti composti, che ho detto di dubbia utilità, nè quali le

(1) – Quadro citato pag. XLV.

2000 lire han da ripetersi 8 volte, sono accesi a gruppi di entrata e di attività non ben definiti, o risultanti di parti eterogenee.

Tutta codesta ripetizione di lavoro è necessaria conseguenza del processo con cui il Cerboni ottiene un graduale sviluppo de' conti.

Se per fare una supposizione, si fosse adottata, in luogo del metodo Cerboni, la partita doppia sintetica e sinottica, pur tenendo accesi nei particolari tutti i conti, composti o semplici, veramente utili per le notizie che possono dare, i quali trovansi segnati nel Quadro di Contabilità che ho esaminato, la somma di £ 2000 sopra indicata non avrebbe dovuto scriversi se non quattordici volte.

In una rapida visita che mi venne dato di fare nel 1879 alla Ragioneria generale, ho potuto rilevare come realmente ivi le scritture si tenessero.

Non si adoprano grossi volumi per i registri, ma molteplici fascicoli di pochi fogli ciascuno. Ogni svolgimento ha un proprio fascicolo; per lo stesso Giornale non si adopera un fascicolo che possa capire tutte le scritture di un anno, ma fascicoli brevi che si succedono.

Le scritture di ogni esercizio si iniziano non già coll'affermare la consistenza del patrimonio e le previsioni ma colla notazione dei primi fatti di gestione che si rivelano. Il montare degli elementi patrimoniali, così come risultano dal Conto consuntivo dell'anno precedente, si registrano più tardi quando i dati di quel conto son noti. Le scritture delle previsioni si compongono dopo l'approvazione del Bilancio definitivo.

Le scritture sono sintetiche e mentili, cioè a dire riassumono una volta ogni mese quelle elementari di tutte le Aziende dello Stato. Nel Giornale il mese a cui si imputano le operazioni che le scritture ricordano si scrive in alto del foglio; e in alto del foglio si scrive pure la vera data delle scritture, vò dire il giorno in cui esse veramente si compilano. Per consueto la compilazione si fa entro il mese successivo a quello al quale si riferiscono le operazioni ricordate. Non mi parve che si seguisse sempre questa norma corretta, di registrare separatamente in articoli distinti le varie fasi delle operazioni, come sarebbe a dire: l'accertamento

la riscossione e il versamento dell'entrata, la liquidazione, l'emissione dell'ordine di pagamento e il pagamento della spesa, epilogando in un solo articolo per ciascheduna fase tutte le operazioni simili rilevate nell'intero Regno; mi parve anzi che desiderasse l'opposta via di registrare senz'ordine le operazioni varie rilevate diversi Dicasteri centrali, o dalle Intendenze nelle diverse provincie.

Nel giornale le esplicazioni son brevissime, non occupano mai più d'una riga e gli *idem* abbondano più del convenevole. Anche le scritture rettificative di altre errate sono per avventura più frequenti di quello che dovrebbero essere in ben ordinati Registri.

Gli svolgimenti son tutti ad un modo, han tutti la forma tipica degli svolgimenti logismografici: e son ben pochi quelli le cui pagine siano sufficientemente nutrite di cifre. Nei più le scritture sono *rari nantes in gurgite vasto*.

Le minute coi documenti giustificativi in esse compiegati sono disposte e conservate in appositi cartelle nell'Archivio, non già ordinate semplicemente secondo il loro numero d'ordine, ma classificate in distinti scaffali e distinte cartelle secondo il genere degli affari o negozi che ricordano. E questa è ottima pratica per cui si ha nell'Archivio il vero Mastro dell'Azienda. Ogni qual volta a me occorse di chiedere schiarimenti sopra una qualche scrittura, s'andò in cerca della minuta relativa, perchè solamente in essa si poteva avere, stante la mancanza di esplicazioni bastevoli negli svolgimenti non pure, ma nel Giornale.

Il signor Forlico, che presiedeva alla sezione deputata alla compilazione delle scritture, mi mostrò un *Repertorio* o una *Rubrica delle minute* ideate da lui, e che egli diceva la chiave di volta di tutto l'edificio logismografico. Coi numeri d'ordine delle minute singole erano distribuite in tante colonne quanti sono i generi d'affari da ricordare e i gruppi degli svolgimenti. Essa mirava, sia a impedire che nelle scritture si dimenticasse di copiare qualche minuta o qualche sua parte, sia a facilitare la ricerca delle minute nell'archivio che poi occorresse di fare.

Mi si assicurò che ogni mese si faceva il riscontro tra la colonna delle prenotazioni nel giornale, e tutte quelle degli svolgimenti, e anche questa è buona pratica.

Ho poi voluto sapere in qual proporzione stessero le scritture che riguardano la così detta parte finanziaria del patrimonio pubblico, ossia quelle che ricordano i negozi riferentesi direttamente al Tesoro, o al Bilancio di previsione, e le altre che sono attinenti alla rimanente parte della fortuna pubblica, cioè al patrimonio permanente dello Stato e alle scorte. Or bene in quel punto, eravamo nell'ottobre, queste ultime scritture avevan otto o dieci minute, non più, sopra quasi sei mila che se ne erano compilate fino allora nell'anno. Davvero è da dubitare che si possa dire che noi abbiamo nell'azienda dello Stato scritture patrimoniali integre.

E per verità anche dai Rendiconti, di cui dovrò fra non molto ragionare, questa piena integrità delle scritture, che è nello spirito della legge, non si rivela.

Nell'aprile di quest'anno 1882 la Ragioneria generale ha pubblicato per le stampe un riassunto delle scritture da essa composte nell'anno 1880 (1). Dal qual riassunto si dovrebbe arguire che nella compilazione di quelle scritture si fossero introdotte alcune novità.

Precedono il riassunto effettivo delle scritture alcune note spiegative. Esse sono compilate con garbo, ma hanno la pecca comune a tutti gli scritti del Cerboni o ispirati da lui, la quale è questa, di contenere ad ogni passo l'affermazione di principii puramente teorici che stan così a disagio nelle pubblicazioni ufficiali. Sono i soliti canoni detti e ridetti in tutti i libri e libercoli di Logismografia.

Nel secondo capitolo (2) sono classificati i negozi che han dato luogo a scritture in ventinove classi badando alle varie

---

(1) — Riassunto delle scritture della Ragioneria generale dello Stato per il 1880. Roma - tip. Eredi Botta 1882.

(2) — Riassunto. cit. pag. 17.

fasi delle diverse categorie di entrate e di uscite del Bilancio e alle varie classi di mutamenti patrimoniali. Il Cerboni chiama codeste classi fatti tipi. Si enumerò: 1° l'iscrizione delle attività e delle passività al primo gennaio; 2° e 3° inscrizioni delle previsioni delle entrate e delle uscite di competenza fissate dal Bilancio definitivo; 4° e 5° variazioni alle previsioni delle entrate e delle uscite introdotte con successive leggi o decreti; 6°, 7° e 8° accertamento delle entrate effettive, di quelle per movimento di capitali e di quelle per costruzioni ferroviarie; 9° e 10° accertamento delle entrate di giro e notazione della differenza fra queste entrate e le spese di giro dipendenti da ciò che non sempre si rilevano in un fisso esercizio le entrate e le uscite che si corrispondono; 11°, 12°, 13° e 14° accertamento delle quattro categorie di spese; 15° e 16° diminuzioni di resti attivi e passivi in seguito a movimenti; 17°, 18° riscossione delle entrate e dei resti attivi; 19° versamenti; 20 e 21 pagamento delle spese e dei residui attivi; i numeri 22°, 23°, 24° e 25° sopravvenienze e insussistenze attive e passive aumenti e diminuzioni di attività e di passività; 26 e 27 incassi e pagamenti per operazioni varie di tesoreria; 28° emissioni di decreti di scarico a contabili debitori; 29° passaggi o giri di partite.

Talune classi di fatti dan luogo a suddivisioni più o meno ampie: ad esempio nel registrare l'accertamento delle spese di Bilancio della prima categoria, ossia delle spese effettive, si distinguono quelle da cui segue in modo assoluto e immediatamente una diminuzione di patrimonio, dalle altre che rappresentano acquisti di oggetti veri, costruzioni o mano d'opera in aumento dell'inventario », e nel registrare le diminuzioni delle attività (fatto 23) si separano le perdite per minori prezzi di vendita in confronto dei prezzi d'inventario, e quelle che derivano da nuove stime o migliori accertamenti, da deterioramenti, da cessazione di partite attive e da consumi. Sulla dimeno gli acquisti di scorte da consumare e i consumi effettivi, che tanto importa di rilevare se si vuole avere una nozione esatta delle vere rendite e del vero costo dei pubblici servizi non sono punto posti distintamente in evidenza come dovrebbesi in ispecie negli svolgimenti.

Con tutto ciò la classificazione è in molte parti buona e se nelle registrazioni mensili della Ragioneria generale, anzichè notare, come in

passato, senz'ordine, a caso, isolatamente i fatti rilevati nelle singole provincie e nei singoli Dicasteri e in tutte le fasi in cui erano rilevati, si seguisse realmente la cosa a cui nel Riassunto di cassa regio no si accenna, e si distinguessero i veri fatti nelle loro diverse fasi, ricordando per ciascheduna Cassa quelli rilevati in tutto il Regno, si farebbe fatto un passo non piccolo nel progressivo miglioramento delle scritture.

Nel Giornale appaiono altre riforme. L'Esercizio finanziario e l'Esercizio economico son divenuti l'Esercizio del Bilancio, e l'Esercizio patrimoniale: i Conti morali, Conti amministrativi. La Bilancia dell'Esercizio Patrimoniale, del terzo posto che aveva nel Quadro di Contabilità del 1877, è passata al primo, che è veramente suo. E queste riforme, ancorchè piccole, son buone.

Negli Svolgimenti vi ha a sinistra una colonna per le Indicazioni nella quale si enunciano i titoli dei fatti di cui le somme seguono il montare; ma questa aggiunta ha ridotto a dieci il numero massimo dei conti allogati in uno stesso Svolgimento. Sconti di aggruppamento fattizi, ancorchè gli Svolgimenti non occupino che sette fogli, e non ve ne sia se non di primo e di secondo grado, non mancano; anzi son tanti, si può dire quanti sono gli Svolgimenti di secondo grado.

Lo Svolgimento A bis deputato a mettere in evidenza le parti ideali del patrimonio dello Stato, ossia la grandezza di esso patrimonio in principio dell'anno, gli aumenti e le diminuzioni sue, astrattamente considerate, secondo le varie fonti o cagioni loro, lo Svolgimento A bis dico non ha che otto conti. Essi hanno i titoli seguenti.

1.° Patrimonio netto;
2.° Rendite e Spese nette effettive ordinarie
3.° Rendite e Spese nette effettive straordinarie;
4.° Differenze risultanti dalla gestione dei residui attivi e passivi;
5.° Utile e perdite sulle vendite dei beni mobili e immobili;
6.° Differenza tra il prezzo nominale e quello ricavato dalla rendita emessa;
7.° Cessazione di annualità attive e passive;

8.° Sopravvenienze, utili, consumi, deteriorazioni variazioni e diverse dell'inventario generale.

È troppo esiguo il numero di codesti conti, l'ultimo in ispecie è soverchiamente complesso: è enorme per accennare a un punto solo, la differenza che corre tra le diminuzioni dipendenti da consumi e quelle che derivano da semplici variazioni di stima. Ai consumi l'ho già detto, si accenna sgarbatamente nel giornale ove si dice alla partita 23.° che nel 1880 montarono a £ 35259002, 13; ma questa somma non è distintamente ripresa negli svolgimenti e non trova riscontro in nessun'altra scrittura.

Mancano poi del tutto le scritture che riguardano le previsioni e limitazioni degli incassi e dei pagamenti per ogni singolo capitolo del Bilancio, e le somme per ogni capitolo effettivamente incassate e pagate. E questa è grave lacuna. Per colmarla razionalmente, secondo ho cercato più addietro di dimostrare, avrebbesi dovuto aggiungere al Giornale due nuove Bilance.

E per concludere, non io combatterò la pubblicazione del riassunto delle scritture della Ragioneria generale, cui il suo capo promette di ripetere ogni anno; perchè in fatto di conti del pubblico la pubblicità non è mai soverchia. Solamente vo' sperare che codesto riassunto in avvenire possa fornirci dati più particolareggiati, e che sia meno tardo. L'attendere quindici mesi per pubblicare poche pagine, assai poco ricche di cifre, non è quanto può sperarsi dai valenti ragionieri a cui è affidata la contabilità di Stato. Tanto più che la tarda e breve compilazione può far sorgere il dubbio che essa non sia la semplice copia di conti effettivamente accesi nei registri della Ragioneria generale, ma un paziente lavoro di epilogo di scritture composte con ordine e intenti vari e disseminate in molti conti e registri. Simili pubblicazioni perchè possano raggiungere il fine loro vogliono essere sollecite, e contenere meno teoriche e più cifre.

Art.° 4.°
La Logismografia applicata alle Scritture dell'Economato generale

Nel 1878 è stato pubblicato il Quadro della Contabilità dell'Economato generale, ove, come appare dalle note esplicative che precedono codesto Quadro, fin dal 1877 erasi applicato il metodo Cerboni.

L'Economato generale fu istituito nel 1873 presso il Ministero di Agricoltura e Commercio, quando questo Ministero si abolì, passò a quello del Tesoro, e nel principio del 1879 ritornò al primo Ministero ricostituito. Esso ha per ufficio di provvedere alle Amministrazioni dello stato, la carta, le stampe, i registri, gli oggetti di cancelleria ecc. che loro occorrono (art. 1.° e 2.° del Regolamento 23 nov. 1873 per l'Economato generale). Onde appare che esso deve procedere a compere e a vendite di materie e sorte, e provvedere alla lavorazione e trasformazione di parte fra esse, curarne i consumi ecc.; e però le sue funzioni amministrative, la sua gestione in gran parte differiscono da quelle delle altre amministrazioni centrali.

Ma anche l'Economato, come tutti gli altri dicasteri, trae vita dal Bilancio dello Stato, di qui la necessità di scritture per l'Esercizio finanziario. Nondimeno siccome esso non presiede a veruna entrata, così basta per codesto esercizio la sola Bilancia della spesa.

Ed è da notare che ne in questo esercizio, nè in quello patrimoniale le scritture si estendono a tutte le fasi della spesa. Nell'ordinarle si è avuto riguardo a questo concetto, che le Amministrazioni centrali non debbono dimostrare nelle proprie registrazioni se non la vicenda dei fatti amministrativi dal loro principio fino all'emissione dell'ordine di pagamento. Il qual concetto, sostenuto dal Riva, siccome ho notato altrove, applicato nelle scritture dei servizi amministrativi presso il Ministero della Guerra, era stato chiaramente formulato nelle Note espli-

cative che precedono il Quadro di Contabilità per la Ragioneria generale.

Per quanto poi ha attinenza colle scritture dell'Esercizio economico non si è presso l'Economato ripetuto l'errore commesso nella Direzione de' Servizi Amministrativi al Ministero della Guerra di scinderle in due Bilanci: l'una per il patrimonio cioè nei conti che il Cerboni classifica nei due ordini di Conti possessivi o patrimoniali e Conti giuridici, l'altra per le spese. Quivi tutte codeste scritture sono state raccolte in una sola Bilancia, e si è ammesso che vi ha un mutabile fondo patrimoniale cui l'economato amministra e che importa tenere in evidenza (1)

Nel Giornale dell'Economato vi hanno adunque due sole bilancie e la forma sua può desumersi dal seguente prospetto che io tolgo dal Quadro citato.

Giornale

			Caselle	Svolgimenti
	Numero progressivo delle minute		1	
	Data della registrazione		2	
	Descrizione delle operazioni		3	
Esercizio finanziario Bilancio d'uscita	Numero d'importare degli articoli in partita doppia	Numero importare	4	
	Lo stato per il Bilancio di previsione e per gli ordini di pagamento dell'Economato	Dare	5	A.
		Avere	6	
	Gli Ordinatori della Spesa per le somme del Bilancio di previsione e pei pagamenti ordinati	Dare	7	B.
		Avere	8	
Esercizio Economico	Lo stato per le attività e passività esistenti e sopravvenute, dell'Economato generale	Dare	9	C. bis.
		Avere	10	
	Gli Agenti e i Corrispondenti	Dare	11	D.
		Avere	12	
	Permutazioni e compensazioni (Movimenti interni)	Somme	13	
		Svolgimenti	14	

(1) Quadro di Contabilità della Ragioneria generale – Nota XXII pag. XXXIX

E perchè le autorizzazioni per le spese dell'Economato van raggruppate in soli quattro capitoli, che sono 1.° Personale, 2.° Materiale, 3.° Manutenzione dei Magazzini, 4.° Forniture alla Cassa di depositi e prestiti ecc, e i primi due soltanto dan luogo a suddivisioni ancor queste ristrettissime così pochi conti bastano a sviluppare la Bilancia del Giornale. Luogo il suo secondo conto, quello intestato agli ordinatori della spesa non si svolge punto, poichè dicono le note esplicative (1) l'Economato non ha che un solo ordinatore, il Ministro.

Nello svolgimento A del primo conto trovansi i due conti di ordinazione e di adempimento per le competenze di cassa, l'ultimo dei quali si sviluppa in capitoli in uno svolgimento di secondo grado che ha per simbolo A.3. Onde si vede che le scritture dell'Esercizio finanziario sono foggiate quì come presso la Ragioneria generale, e però intorno ad esse io non avrei nulla da aggiungere, se non fosse una osservazione che mi è occorso di fare sulla Minuta A.10 la quale figura nello stesso Quadro (2) e riguarda la registrazione di un pagamento disposto in conto dell'anno corrente. Tal fatto avrebbe, evidentemente, dovuto registrarsi nei conti per le Competenze di Cassa, invece non si fa cenno di quei conti.

« La parte più importante della gestione generale dell'Economato, così le Note esplicative (3), si è l'Esercizio economico. Quivi si svolgono le funzioni Amministrative proprie dell'istituto quivi l'Economato generale che potrebbe tra certi limiti paragonarsi ad un Commissionario che compra e conserva per conto di terzi (Amministrazioni governative), tiene in evidenza le due operazioni tutte, sia di provvista, sia di consegna ».

Per ciò che riguarda le materie nei Magazzeni è da osservare che l'Economato o acquista il genere (4) confezionato (carta, buste stampati, registri ecc), oppure valendosi delle proprie scorte, provvede perchè siano sottoposte a susseguente lavorazione, come sarebbe a dire

---

(1) – Quadro di Contabilità per le scritture dell'Economato. Nota V pag. X.

(2) – id. id. pag. LXXVI

(3) – id. id. Nota VI pag. XI

(4) – id. id. id. IX pag. XII

timbrature, impressione, stampe, legature ecc.

Ciò premesso, innanzi di ragionare partitamente de' conti in cui si è sviluppato la Bilancia per l'Esercizio economico mi preme di aggiungere due osservazioni.

La prima è questa, che nella determinazione delle somme a scriversi in Dare e in Avere dei conti accesi alle materie, e degli altri che han relazione con essi si è preso per base il costo per di quelle, e conseguentemente nei primi conti si son tenuti distinti i decalcamenti di codesto costo, il costo delle materie prime e il costo della lavorazione. Tutto ciò è razionale.

La seconda si è, che negli svolgimenti dell'Economato appaiono diverse novità. In tutti vi ha una colonna per le date delle scritture: i conti, per la maggior parte, non comprendono due sole colonne, ma più: dove occorrono, vi ha così per il dare come per l'avere, una o più colonne per le quantità, e talvolta anche più per le somme; infine, nello sviluppo de' conti anziché svolgere singolarmente ogni conto composto, riproducendo costantemente esso solo nelle colonne delle equivalenze nel relativo svolgimento, si sono talvolta raggruppate in esse colonne le partite di più conti composti allo scopo di disaggregarle poi secondo altri criteri.

E ora posso dire in qual maniera si sono svolti i conti della Bilancia per l'esercizio economico. Il primo conto è sviluppato al solito in due modi, nei conti patrimoniali o specifici del Cerboni, e nei conti statistici. I simboli degli svolgimenti in cui sono i primi conti cominciano con C, gli altri con C bis.

Gli svolgimenti del primo ordine son pochi, e gli elementi patrimoniali sono in essi sviluppati in poche grandi categorie. Per

Per i beni mobili si sono distinte in conti separati le materie nei Magazzini dell'economato, quelle in consegna presso i fornitori, i mobili e gli attrezzi e fondi anticipati ai funzionari delegati. I primi tre conti vengono sviluppati in tre serie di svolgimenti in cui le materie e i mobili son tenuti in evidenza per quantità e costo. E mi pare espediente riprodurre due di questi svolgimenti di gradi diversi, poichè possano valere a dare un'idea di quelli che presso l'Economato han forma speciale, e più

remote delle ordinarie

C. 1 — Materie esistenti in Magazzini dell'Economato generali
(Conti patrimoniali)

			Caselle		Svolgimenti
Numero delle minute			1		
Data			2		
Caselle equivalenti alla 6ª e 7ª del C	Dare		3		
	Avere		4		
Casella equivalente a parte della 8ª del Giornale			5		
			Quantità	Importo	
Carte bianche e colorate d'ogni specie	Dare	Rotoli	6		61., a
		Chilog.	7	9	
		Fogli	8		
	Avere	Rotoli	10		
		Chilog.	11	13	
		Fogli	12		
Carte lineate	Dare		14	15	61., b.
	Avere		16	17	
Carte timbrate	Dare		18	19	
	Avere		20	21	
Carte filogranate	Dare		22	23	
	Avere		24	25	
Buste senza indirizzo	Dare		26	27	61., c.
	Avere		28	29	
Buste con indirizzo	Dare		30	31	
	Avere		32	33	
Altre materie	Dare			34	61., d.
	Avere			35	

C 1, a — Carta bianca e colorata di ogni specie.
(conti patrimoniali)

				Caselle		Svolgimenti
				Quantità	Valore	
Numero delle Minute				1		
Data				2		
Caselle equivalenti alla	6ª 7ª 8ª 9ª del C 1	Dare	Rotoli	3		
			Chilogrammi	4	6	
			Fogli	5		
	10ª 11ª 12ª 13ª	Avere	Rotoli	7		
			Chilogrammi	8	10	
			Fogli	9		
Casella equivalente a parte della 13ª del Giornale				11		
Provvista		Dare	Rotoli	12		
			Chilogrammi	13	15	
			Fogli	14		
		Avere	Rotoli	16		
			Chilogrammi	17	19	
			Fogli	18		
Lavorata		Dare	Rotoli	20		
			Chilogrammi	21	23	
			Fogli	22		
		Avere	Rotoli	24		
			Chilogrammi	25		
			Fogli	26		
		Importo materia prima			27	
		Costo lavorazione			28	
		Valore totale			29	
	Dare			30	31	
	Avere			32	33	

Pochi crediti ha l'Economato generale per la natura delle sue operazioni, e queste riguardano in brevi somme versate nelle Tesorerie dai Funzionari delegati che ebbero anticipazioni, somme di cui in virtù

della legge sulla contabilità generale l'Amministrazione può ancora disporre.

I debiti sono distinti in tre categorie secondo gli esercizi a cui sono da imputarsi le spese dalle quali ebbero origine. Nella prima categoria stanno i resti passivi, cioè i debiti dipendenti da spese imputabili agli esercizi precedenti, e per questi v'ha uno svolgimento in capitoli del Bilancio, nella seconda categoria stanno i debiti relativi a spese dell'anno corrente, nella terza quelli che si contraggono sul fine dell'anno e che sono da imputarsi agli esercizi a venire.

Lo sviluppo dato ai conti statistici è assai maggiore. In tali conti è distinto il patrimonio iniziale dell'Economato dagli aumenti e dalle diminuzioni che si rilevano in esso durante l'esercizio. E per rendersi ragione delle varie classi di codesti aumenti o di codeste diminuzioni è mestieri non dimenticare che l'Economato è un'azienda subalterna, e che il patrimonio cui esso amministra cresce o scema non solamente per gli utili e le spese proprie di esso Economato, ma eziandio per i valori di ogni specie che per qualsivoglia causa e in qualsivoglia maniera ricava dalle Aziende consorelle senza compenso, e cede loro parimenti senza compenso. Cosicchè fra le cause le quali determinano aumenti conviene collocare gli acquisti a pronte, e le anticipazioni di fondi ai funzionari delegati e l'estinzione dei debiti, essendo le somme che occorrono a simili atti fornite senza corrispettivo da un'altra Azienda, la Direzione del Tesoro, e, fra quelle che producono diminuzioni è d'uopo porre le somministrazioni di generi alle Aziende Governative, le spese per conto loro sostenute, e l'esazione di crediti poichè questa s'ottiene facendo versare le somme nelle Tesorerie dello Stato. E quando a tali classi si aggiungano le spese vere e proprie, le sopravvenienze attive e passive, le somme corrispondenti ai nuovi debiti o nuovi crediti che per avventura sorgessero senza procedere da mutazioni equivalenti in altre parti dell'attivo o del passivo, si avranno tutte le classi di incrementi o di decrementi possibili nel patrimonio dell'Economato, poichè si sa che questo disastro non può avere utili propriamente detti.

Orbene a tutte codeste classi di aumenti e di diminuzione di e

assegnato un conto nello svolgimento di primo grado C bis. Quivi infatti trovan luogo oltre a un conto al Patrimonio, otto altri accesi rispettivamente agli aumenti per acquisti, o quelli per crediti nuovi o per saldo debiti, alle diminuzioni per debiti contratti o per saldo crediti, o quelle per generi somministrati alle Aziende governative, alle spese per conto delle medesime aziende alle spese propriamente dette, alle sopravvenienze attive e finalmente alle sopravvenienze passive.

Di tutti questi conti tre soli sono sviluppati, uno singolarmente quello delle spese, due altri cumulativamente, quelli per le somministrazioni alle Aziende governative e per le spese sostenute per conto loro. Lo sviluppo del primo conto è breve poichè si fa per i pochi capitoli del Bilancio, e s'ottiene in un solo svolgimento di secondo grado che ha per simbolo C. bis. 2. Lo sviluppo degli altri due conti presi insieme è invece larghissimo poichè si volle conoscere quanto si ebbe ciascuna amministrazione non solo cumulativamente per valore, ma partitamente per quantità e valore, sia per categorie di generi, sia per le varietà o articoli più minuti che fossero nelle medesime categorie (1). Ed è da osservare che negli svolgimenti di questa serie (la serie C. bis. 1) l'Economato generale per i propri consumi è considerato come una qualunque fra le Amministrazioni governative, talchè non son ben distinte le intere spese proprie dell'Economato stesso dalle altre.

Il Conto D del Giornale intestato agli agenti e corrispondenti, viene gradatamente sviluppato nei conti ai magazzinieri, ai fornitori per le materie prime che tengono in consegna, ai consegnatari dei mobili e attrezzi, ai funzionari delegati, ai tesorieri, presi collettivamente, per i versamenti reintegrabili che i funzionari delegati fanno durante l'esercizio, e ai fornitori per le forniture e i lavori fatti.

E quanto ai consegnatari di materie magazzinieri o fornitori il conto individuale viene poi suddiviso in tanti altri conti quanti ne occorrono a dimostrare particolareggiatamente per quantità qualità

(1) — Quadro di contabilità dell'economato. Nota XII pag. XIV

e valore i singoli articoli o le singole varietà di beni che tegono in custodia. Tantochè si è da questi conti che appare lo stato vero e particolareggiato dei beni mobili e non da quelli patrimoniali in cui quei beni sono distinti in poche categorie. Come si vede qui s'è fatto un largo strappo alla teorica dei conti personali.

Le scritture si epilogano, o per dire più esattamente, si epilogavano ogni dieci giorni, ossia, tre volte al mese.

I conti di aggruppamento inutili per le notizie che danno, non mancano nei libri dell'Economato, comechè per la natura del patrimonio di questo dicastero, siano qui meno appariscenti che presso la Ragioneria generale. Anzi l'esservi nella maggior parte dei conti semplici allogate più colonne per ogni sezione, diminuendo il numero dei conti che si possano capire in un foglio e riducendolo talvolta fino a un solo, ha per effetto di crescere d'assai la quantità di quei conti che son la zavorra del metodo Cerboni.

Le scritture dell'Economato generale, così come appaiono dal Quadro di contabilità che ho esaminato, si spingono fino all'ultima analisi, onde dovrebbe supporsi che non siano esplicate in altri registri elementari. Ora proprio a me pare che se vi ha Dicastero per le cui scritture elementari, il metodo Cerboni co' suoi svolgimenti e la sua continua catena di equivalenze sia del tutto inadatto, questo è l'Economato generale. Basta esaminare con un po' d'attenzione il lungo Quadro per vedere quanto inutile spreco di carta, di lavoro e quindi di spesa esiga il sistema delle colonne equivalenti, per cui tante volte hanno da ripetersi le medesime scritture.

Con tutto ciò, m'è caro il poterlo dire, è degno d'encomio in codesto Quadro — l'enumerata classificazione della materia e delle scritture nei vari conti. Se chi ideò quel sistema di conti non avesse dovuto cozzare contro i vizi e i difetti inseparabili della Logismografia, avrebbe di certo dato alle scritture dell'Economato forma e ordini eccellenti.

Art.° 5.°

La Logismografia applicata alle scritture complesse delle Intendenze di finanza

Ho già dovuto accennare all'ordinamento delle Intendenze di finanza e alle attribuzioni loro (1). Esse amministrano i beni patrimoniali immobili dello Stato nel territorio di loro giurisdizione, i quali non siano assegnati ad un servizio amministrativo che non dipenda dal Ministero delle finanze; esse tutelano i diritti del fisco su tutti i beni del demanio pubblico, e rispetto a tutti i beni mobili e alle rendite di ogni natura pertinenti allo Stato; esse presiedono alla riscossione di tutte le imposte fatte direttamente per conto del Ministero delle finanze, dalla tassa del Lotto in fuori; esse vegliano al versamento di tutte le tasse riscosse; esse infine curano il servizio della spesa nelle singole provincie e hanno il riscontro immediato sul servizio del Tesoro compiuto nelle provincie stesse. E rispetto al servizio del tesoro è da ricordare che le Tesorerie provinciali, e per conto loro gli Agenti di riscossione, hanno il servizio di cassa di parecchie Istituzioni o Aziende governative autonome o riguardate come tali, ad esempio: la Direzione generale del Debito pubblico, la Cassa di depositi e prestiti, la Cassa militare, la Massa delle guardie doganali, il fondo del Lotto, ecc. È anche da badare al servizio dei Buoni del Tesoro, e al movimento di fondi dall'una all'altra Tesoreria, che può avvenire, o direttamente mercè della effettiva trasmissione di denaro contante, o indirettamente mercè dei Vaglia del Tesoro. E vuolsi infine notare che li riscuotono da percettori non dipendenti dalle Intendenze, altre alle entrate del Lotto accennato più su, quelle provenienti dal servizio delle Poste dei Telegrafi delle ferrovie dello Stato ecc., che le Tesorerie sono in taluni casi autorizzate a ricevere depositi da private o da pubbliche Aziende, e che può

(1) Lib. 2. cap. 6. pag. 180.

essere deputata alle Intendenze la gestione di istituzioni speciali.

Dalle cose discorse può dedursi quanto il patrimonio, che le Intendenze amministrano, e la cui mutabile consistenza debbono le loro scritture dimostrare, sia complesso. Esso si compone di beni stabili e beni mobili propriamente detti, di denaro nella cassa della Tesoreria o delle Tesorerie se nella provincia ve ne hanno di circondariali, di denaro presso gli agenti di riscossioni provenienti da entrate riscosse e non ancora versate, di crediti e debiti dipendenti da entrate accertate nella provincia ma non ancora riscosse e da spese liquidate ma non ancora pagate, di altri debiti e crediti di varia natura tra cui quelli attinenti ai depositi autorizzati e alle contabilità speciali.

E sono del pari molteplici le cagioni per cui codesto Patrimonio continuamente muta - le entrate e le spese di Bilancio, gli incassi e i pagamenti che dipendono dal servizio di cassa che le Tesorerie fanno alle Aziende autonome, quelli attinenti ai Vaglia o ai Buoni del Tesoro, la trasmissione diretta del denaro pubblico dall'una all'altra Tesoreria; i consumi di materia; la differenza tra i prezzi di inventario o i valori di conto e quelli di acquisto o di vendita; le sopravvenienze attive e passive ecc.

Errano nel parer mio coloro i quali giudicano che dagli incassi e dai pagamenti, mercè di cui si compie dalle Tesorerie il servizio di Cassa delle Aziende autonome o riguardate come tali, seguano debiti o crediti per le Intendenze e quindi nuovi elementi patrimoniali che esse debbano tenere in evidenza. Le Intendenze sono Amministrazioni subalterne, esse agiscono per conto della Direzione del Tesoro: le somme che incassano e sborsano per la Direzione del debito pubblico, la Cassa di depositi e prestiti, il Fondo del culto e le altre aziende consimili, le incassano e pagano per conto della Direzione del Tesoro colla quale solamente codeste Aziende contano.

Tutto ciò era espediente di premettere per poter ragionare delle scritture delle Intendenze di finanza.

Di scritture elementari nelle Intendenze ve ne ha più tutto

larghezza che difetto. Ma non vi ha armonia in quelle attinenti al servizio delle entrate, la qual cosa devesi a ciò, che le varie Amministrazioni centrali che presiedono a tale servizio prescrivono ciascuna per sè, senza prevedersi convertiti tra loro o colla Ragioneria generale, la forma di quelle che esse debbono poi epilogare.

Un fatto per le Imposte dirette, secondo le Istruzioni 27 dicembre 1872, devonsi in alcuni registri distinti tener nota delle varie specie di imposte che si vanno accertando e riscuotendo, e in altri comporre i conti degli agenti di riscossione. Dove pel Macinato, giusta le Istruzioni 20 dicembre 1870, le scritture han da essere a partita doppia e dimostrare, per una parte le varie quote della tassa secondo il vero modo del suo accertamento e per l'altra le somme riscosse e versate da ciascun Agente.

Per le Gabelle le Istruzioni 20 settembre 1871 ancora in vigore vogliono che la dimostrazione delle entrate riscosse e versate si faccia in adatti prospetti mensili da riassumersi poi ogni anno in altri annessi prospetti. Anche la contabilità del Demanio antico e dell'Asse ecclesiastico, secondo le Istruzioni 20 maggio 1871 modificate poscia da quelle del 10 dicembre 1876, deve svolgersi in prospetti mensili e riassumersi in prospetti annuali.

Rispetto al servizio del Tesoro le Istruzioni del 25 luglio 1871 prescrivono una lunga serie di registri, prospetti ed epiloghi deputati a porre in evidenza, le entrate proprie del tesoro, i versamenti che si fanno nelle Tesorerie, le somme disposte dagli ordinatori e i pagamenti che in qualsivoglia modo e per qualsivoglia cagione si vanno man mano eseguendo.

Da ultimo le Istruzioni 24 dicembre 1875 prescrivono per il servizio della Cassa di Depositi e prestiti particolari scritture a partita doppia (1).

Venendo poi alle scritture complesse o generali, le quali

---

(1) — Tolgo queste notizie dagli Atti relativi all'impianto delle Scritture complesse nelle Intendenze — Roma. 1880. pag. 9 e 10.

reputo anch'io non scevre di utilità, non ostante che le Intendenze siano uffici meramente esecutori, a me pare che con un pò di buon volere, si sarebbe potuto, senza molte difficoltà applicando l'art. 196 del Regolamento generale di Contabilità di Stato, comporle secondo le forme volute dalla partita doppia.

In fatto, d'introdurre in simili scritture note che ricordino autorizzazioni date o limitazioni poste con voti del Parlamento non è a dire, perchè quei voti non son dettati per provincia e perchè le Intendenze sono uffici puramente esecutori di ordini dei Dicasteri centrali. Eliminate le previsioni cadette scritture devono pertanto restringersi a dimostrare il montare e la costituzione mutabile del patrimonio pubblico cui le singole Intendenze amministrano.

E non doveva essere malagevole determinare per una parte - i vari elementi attivi e passivi di tal patrimonio e quindi i conti deputati a tenerli in evidenza, e per l'altra le varie cagioni di incremento o di decremento di cadetto patrimonio riguardato in sè astrazion fatta degli effettivi elementi suoi, e quindi a parti ideali sue mentre l'esercizio dura e i Conti corrispondenti.

Certamente i Conti da accendersi non sarebbero stati pochi, perchè avrebbesi forse dovuto anche nelle scritture complesse accennare, nelle varie loro fasi, alle entrate e alle uscite delle varie classi, effettuatesi per conto dei diversi dicasteri centrali. Ma avrebbesi potuto adottare la Partita doppia sintetica, e uno o più ordini di partitari per i sottoconti; avrebbesi anche potuto, ove fosse parso espediente, decomporre in più maniere taluni conti del Mastro generale, secondo hanno insegnato le Istruzioni del 1874 da me a lungo discusse.

Per i depositi autorizzati e le contabilità speciali sarebbero accesi un sistema di conti d'ordine, o più.

Ma in fatto, secondo ho detto di già, non si fecero mai tentativi seri per comporre, come la Partita doppia vorrebbe, cadette scritture complesse delle Intendenze.

Invece nel 1878, se non erro, il Ragioniere generale

Giuseppe Cerboni, avutane licenza dal Ministero delle finanze, fece, in via di esperimento, compilare simili scritture complesse nelle forme volute dal metodo suo, prima presso l'Intendenza di Roma, poi presso quelle di Napoli e di Palermo. E nell'ottobre del 1879 fece pubblicare per le stampe le scritture complesse effettivamente compilate presso l'Intendenza di Roma pel mese di agosto dello stesso anno, esponendo in capo a esse alcune avvertenze nell'intento di chiarirne la natura e l'ufficio (1).

Anche allora le scritture complesse presso l'Intendenza di Roma, sebbene si compilassero giorno per giorno, sebbene vo' dire tenessero in evidenza i dati che si andavano ciascun di rilevando, erano tuttavia puramente sintetiche e riassuntive. Gli svolgimenti, fatta eccezione di uno di terzo grado, eran tutti di primo grado o di secondo, onde il numero dei conti accesi era limitato. Nulladimeno sembra che fosse in quel tempo nell'animo del Cerboni di rendere in seguito, analitiche negli ultimi sviluppi loro, codeste scritture complesse, giacchè, secondo ho potuto rilevare in una visita che feci alla Ragioneria di quell'Intendenza, eransi preparati svolgimenti di terzo e di quarto grado per i conti di singoli Agenti di riscossione. Questo concetto non s'è attuato poi e fu buona ventura.

Ma ancorchè codeste scritture fossero sintetiche, pure le rispettive partite, volute in parte dai meccanismi propri della Logismografia e in parte dipendenti dalla non troppo corretta applicazione fattane, erano tante, che, avendo un mio ottimo scolare, dietro preghiera mia, riprodotte nelle forme volute dal vecchio Giornale-Mastro a sviluppi subalterni le sopradette scritture logismografiche pubblicate a stampa potè raccogliere e disparvetti i dati necessari a fornire ogni notizia veramente utile che esse scritture offrivano, riducendo a meno di un terzo il numero delle partite poste nei conti e risparmiando anche più nello spazio. Di queste scritture dell'Intendenza di Roma io non dico di più, perchè i criteri che si eran seguiti nel fissare i conti in cui presero forma, si seguirono anche poco

(1) Estratto dalle scritture a Partita doppia (metodo logismografico) tenute presso la Intendenza di Roma pel mese di agosto 1879 — Roma. Stamperia reale 1879.

di poi quando si prescrisse che si compilassero in tutte le Intendenze di finanza scritture complesse a forma logismografica.

Infatti un decreto del Ministro di finanze Magliani in data 20 novembre 1880 approvò un Quadro di contabilità per le scritture complesse da compilarsi in tutte le Intendenze a cominciare dal 1° gennaio 1881. Quel quadro era stato prima esaminato da una Commissione eletta dal Consiglio dei Ragionieri dello Stato, e il Consiglio stesso nella tornata del 9 giugno 1880 aveva accolto con voto unanime le conclusioni favorevoli della Commissione. Se non che tale unanimità scema per avventura l'autorità del voto. Considerando l'importanza speciale delle deliberazioni da prendere il Ministro, valendosi delle facoltà consentitegli dal Decreto Reale 21 giugno 1876 (1), aveva chiamato nel Consiglio dei Ragionieri molti membri straordinari: ora in tanta disparità di giudizio che era ed è in Italia rispetto all'opportunità di applicare alle scritture dello Stato la Logismografia, non di è sentito alla Ragioneria generale e al Ministero dell'Estero che ragioni di alta convenienza volevano che si chiamasse in quel consesso anche taluno oppositore affinchè vi fosse vera, illuminata e larga discussione.

Nelle scritture complesse così come son volute dal sopradetto decreto, le previsioni non han luogo veruno, manco male: le scritture sono puramente e semplicemente patrimoniali. Ed è stata loro applicata la prima forma spuria della scrittura doppia che si svolge in due serie di conti a due serie di elementi patrimoniali riguardate fittiziamente come antentiche: i conti alle rendite e alle spese vere e proprie alle sopravvenienze e alle insussistenze, alle parti ideali in somma del patrimonio pubblico amministrato dalle Intendenze mancano del tutto; è questa la principale lacuna, la menda principale di cosi fatte registrature. Nelle quali, del pari che in tutte le altre applicazioni logismografiche, fa pompa di sè la teoria dei conti prediletta al Cerboni. Ogni azienda (2)

---

(1) - Veggasi più addietro. lib. 2. cap. 8. pag. 185.

(2) - Relazione 16 aprile 1880 pubblicata negli Atti relativi all'impianto delle scritture complesse nelle Intendenze - Roma. 1880. pag 13.

economica, osserva egli non gerita dal suo proprietario consta di due enti indispensabili: il mandante ossia l'ente per cui l'Azienda ha vita ed azione, e l'agenzia, cioè la famiglia degli agenti e dei corrispondenti, coi quali l'azione si sviluppa, concorrendo essi necessariamente a produrre i fatti amministrativi. » . . . . « L'Amministrativo » tiene la bilancia dei diritti e dei doveri tra il Mandante da una parte e gli Agenti e i corrispondenti dall'altra ». E ha giudicato che rispetto alle Intendenze di finanza il mandante sia il Ministero del Tesoro ancorchè confessi che esse operano per delegazione di questo Ministero non solo, ma eziandio di quello delle finanze (1). Onde nella Bilancia logismografica il conto del Principale si riguarda siccome acceso al Ministro del Tesoro. Se non che in codesta Bilancia non vi hanno i due soli conti tipici indivisi - essi furono nello stesso giornale decomposti ciascuno in quattro sotto-conti.

Ma ecco la parte del Quadro di Contabilità che offre lo schema del Giornale (2):

(1) - Relazione citata. pag. 14.

(2)

Intestazioni			Tabelle	Svolgimenti
Numero progressivo delle minute			1	
Data e descrizione			2	
Quantità ed importare degli articoli in partita doppia			3	
Contabilità del Mandante — Il Ministero del Tesoro per la gestione affidata all'Intendenza (Conti speciali) — Crediti per le entrate del Bilancio	Dare		4	A
	Avere		5	
Debiti per le spese del Bilancio	Dare		6	B
	Avere		7	
Debiti e crediti dipendenti da servizi speciali	Dare		8	C.
	Avere		9	
Sostanze patrimoniali	Dare		10	D
	Avere		11	
Contabilità dell'Agenzia — Gli agenti ed i corrispondenti (conti giuridici) — Gli Agenti rappresentanti la Ragione dei contribuenti e creditori vari e debitori all'Estero	Dare		12	E
	Avere		13	
Gli Agenti per la riscossione	Dare		14	F.
	Avere		15	
Il Tesoriere provinciale	Dare		16	G. G. bis
	Avere		17	
I consegnatari ed i corrispondenti vari	Dare		18	H.
	Avere		19	
Prenotazioni e compensazioni	Somme		20	
	Svolgimenti		21	

Della materia dei conti A e B non dico: nel primo si registrano le entrate accertate in avere, in dare le somme riscosse, nel secondo si notano in dare gli ordini di pagamento emessi, in avere i pagamenti che in conto o a saldo di quegli ordini si fanno. Il conto A si decompone in uno svolgimento di primo grado in quattro conti rispettivamente per le entrate dell'anno in corso, per quelle degli anni antecedenti, e per le altre da imputarsi agli anni a venire attinenti al Demanio antico e all'Asse ecclesiastico. Questi due conti vengono suddivisi ciascuno in undici conti corrispondenti alle undici capitali classi di entrate. Le partite del Conto B si separano in un svolgimento di primo grado secondo le diverse forme degli ordini di pagamento, e secondo che le spese sono da imputarsi all'esercizio in corso o sono relative a resti degli esercizi antecedenti; onde in questo svolgimento vi han conti per le spese disposte con mandati diretti, dei Ministeri, con ordine dalla Intendenza per le spese fisse distinguendo le spese per le pensioni dalle altre per stipendi, fitti, ecc, con buoni sopra mandati a disposizione, con ordine per ispese di giustizia penale, per aggi e vincite del lotto. I conti attinenti ai Mandati diretti, e gli ordini per ispese fisse che non siano pensioni, così per l'anno in corso come per gli antecedenti vengono ciascuno suddivisi in svolgimenti di secondo grado in altrettanti sotto-conti quanti sono i Ministeri da cui provengano i mandati o per conto dei quali si emettono gli ordini. Quanto ai conti riguardanti i buoni su mandati a disposizione vengono anch'essi suddivisi badando alle capitali classi di spese per il cui pagamento è ammessa codesta forma di ordini.

Nel conto C appaiono in avere gli incassi, in dare i pagamenti dipendenti dall'emissione o dall'estinzione di Buoni e di Vaglia del Tesoro, o dal passaggio effettivo di fondi dall'una all'altra Tesoreria, oppure attinenti al servizio di cassa che si fa alle Aziende autonome, o, in fine, relativi alle Contabilità speciali e ai depositi autorizzati. Noto qui di passaggio che si designa nelle scritture coll'espressione di fondi somministrati le somme sborsate per il servizio di cassa alle Aziende autonome, e in seguito ai trasporti di denaro effettivo dall'una all'altra Tesoreria. Questo conto C vien decomposto in ventisei sotto-conti, ed è stato necessario un conto d'aggruppamento fattizio intestato alla Cassa di depositi e prestiti, al fondo del culto, alla Massa delle Guardie doganali, e alle Giunte liquidatrici dell'asse ecclesiastico, e un conseguente Svolgimento di secondo

grado in cui le partite son separate badando alle aziende singole e alla diversa forma degli ordini di pagamento.

È materia del conto D il denaro dello Stato, i beni immobili del Demanio antico e dell'Asse ecclesiastico, i beni mobili, i crediti per vendite di beni del Demanio o dell'Asse ecclesiastico. Esso ha un solo svolgimento di primo grado in cui son conti alle sopradette varie specie di beni e crediti, e in cui si è anche voluto distinguere, non so con quanta ragionevolezza, il denaro riscosso e pagato per conto dello Stato per contabilità speciali e per depositi autorizzati non corrispondendovi nessuna distinzione effettiva nelle casse. Il Cerboni per rimanere coerente alle sue teoriche avrebbe dovuto distinguere qui il denaro secondo le varie specie delle monete, o dei surrogati loro, la qual distinzione vien fatta poi in uno svolgimento del conto del Tesoriere.

Qui finiscono i conti che il Cerboni dice specifici, gli altri quattro son conti degli agenti e dei corrispondenti, conti giuridici insomma.

Il conto E intestato agli agenti rappresentanti la massa dei contribuenti e i vari creditori e debitori del Tesoro, e non si dice che codesti agenti siano e null'altro che la contro partita dei conti A. B. e C: la materia sua è la materia di questi conti ma riguardata in altro aspetto. Lo svolgimento ha un primo conto ai debitori per le entrate e ai creditori e debitori per contabilità speciali e depositi autorizzati, che è conto di aggruppamento fattizio, ed è svolto in uno svolgimento di secondo grado nei conti attinenti alle undici classi di entrate, e alle contabilità speciali e depositi autorizzati sopradetti. È da notare che le notizie date da tutti i conti che sono nello svolgimento E o vengono da esso di possono ottenere con assai poca fatica eziandio dagli svolgimenti A, B e C o da quelli che derivano da essi. Onde è da dubitare se proprio questa duplicazione di scritture sia utile.

Il conto F agli agenti di riscossione, deputato a mostrare in dare le entrate riscosse ed in avere quelle versate, si sviluppa in un unico svolgimento in undici conti collettivi ai contabili delle capitali classi d'entrata di Bilancio.

Il conto G intestato al Tesoriere generale, posta la teorica di

conti personali, non dovrebbe a ben guardare svilupparsi se non nelle Intendenze di quelle provincie dove vi hanno Tesorerie circondariali, poichè nelle altre è conto individuale. Invece il Cerboni lo sviluppa in due maniere. In uno svolgimento G. bis distingue in undici conti le varie specie di monete, di surrogati alle monete e di carte contabili ricevute dal Tesoriere o da lui cedute. In uno svolgimento di primo grado G e in cinque svolgimenti di secondo grado il Conto del Tesoriere è sviluppato con criterii simili a quelli secondo i quali si decomponevano i conti A, B e C. Se non che a turbare l'economia di questi svolgimenti intervengono le scritture riguardanti le quietanze di rimborso e le dichiarazioni di regolarità, delle quali è mestiere che io parli.

Ho avuto di già occasione di dire che le Tesorerie provinciali eseguendo incassi o pagamenti per le Aziende autonome, come sarebbe a dire la Direzione del debito pubblico, la Cassa di depositi e prestiti, il fondo del culto ecc. agivano per conto non già di coteste Amministrazioni direttamente ma della Direzione del Tesoro, o, se vuolsi della Tesoreria centrale la quale soltanto ha con esse conto corrente. Or bene il Regolamento generale di Contabilità all'art. 604 dispone che le Intendenze di finanza descrivano alla fine di ogni mese, in tanti elenchi quante sono codeste Amministrazioni autonome alle quali si fece il servizio di cassa, « i mandati, le quietanze relative ad estratti di ruolo, e gli ordini pagati dai Tesorieri » e li trasmettono entro il cinque del mese seguente alle Amministrazioni stesse da cui essi ordini furono spediti, mandando nello stesso tempo alla Direzione generale del Tesoro una nota che riassuma i totali di ciascuno di tali elenchi. Secondo il susseguente articolo 605 poi le rispettive amministrazioni autonome, riconosciuta la regolarità dei pagamenti fatti per esse, ne compilano una nota in tre esemplari (1) e le trasmettono alla Direzione generale del Tesoro, la quale ordina alla Tesoreria centrale di rilasciare quietanze a favore dei Tesorieri provinciali prelevando le relative somme dai conti

(1) — Veggansi anche gli articoli 603, 604, 605 e 620 delle Istruzioni generali per il servizio del Tesoro.

correnti colle suddette Amministrazioni». Dopo di ciò la stessa Direzione restituisce due esemplari delle note sopradette munite del proprio visto. Le singole Amministrazioni ricevute tali note ne consegnano un esemplare al proprio cassiere con ordine di ritornarlo unitamente ad analoga quietanza al Tesoriere centrale. Questi alla sua volta emette le quietanze a favore dei Tesorieri provinciali per i fondi da essi somministrati, e le invia per mezzo del controllore ai cassieri delle Aziende autonome. Le quali, indicate a tergo delle quietanze la cassa speciale per cui sono rimborsati i pagamenti, il mese o i mesi cui si riferiscono e inoltre le somme, se i mesi son più o se si tratta di acconti, le trasmette alla Direzione generale del Tesoro. Questa in fine, fatte le opportune scritture, le spedisce alle Intendenze di finanza per la consegna ai Tesorieri (1). Sono codeste le quietanze di rimborso relative, come si vede, ai fondi somministrati. Ed si considerano come simili ad esse anche le quietanze che in seguito a rinvio di fondi in contanti, si ricevono dai Tesorieri a cui il denaro era diretto.

Entro i primi cinque giorni di ogni mese la Tesoreria centrale e le Intendenze, per mezzo dei mese precedente, in uno o più esemplari secondo i casi, elenchi dei mandati spediti dai diversi Ministeri e pagati, distinguendoli secondo i capitoli del Bilancio, degli ordini di pagamento per le pensioni e le altre spese fisse, degli ordini di rimborso per ispese di giustizia, dei buoni sopra mandati a disposizione che si sono pagati, dei pagamenti per i buoni e i vaglia del Tesoro, e devono trasmettere codesti elenchi con tutti i documenti giustificativi dei pagamenti fatti alla Direzione generale del Tesoro, insieme a un conto nel quale siano riassunti per ogni capo d'entrata i versamenti ricevuti dalle Tesorerie, e per ciascuna contabilità di spese i pagamenti effettuati risultanti dagli elenchi surriferiti (2). La Direzione generale del Tesoro verificata l'esattezza dei documenti, degli elenchi e dei Conti li trasmette alla Corte dei conti, la quale tutto esamina alla sua volta, e quindi ritorna alla Direzione del

---

(1) Vedi e De Maria — Manuale per l'applicazione al Reg.° di Contabilità — Firenze 1885 pag. 346 e seg.

(2) Artt. 633 e 634 del Reg. gen.

Tesoro i documenti riconosciuti regolari accompagnati da note, elenchi o dichiarazioni di regolarità, e inoltre quelli giudicati erronei con acconci fogli di rilievo. E sono poi mandate al Tesoriere centrale e Tesorieri provinciali rispettivamente così le dichiarazioni di regolarità, come i fogli di rilievo e i documenti erronei per le opportune correzioni e regolazioni (1).

Segue da tutto ciò che nelle Intendenze di finanza, o, meglio, nelle Tesorerie provinciali il ciclo della spesa ha tre fasi distinte: « il giungere e dell'ordine di pagamento, il pagamento effettivo e l'arrivo delle quietanze di rimborso per i fondi somministrati e delle dichiarazioni di regolarità della Corte dei conti per le altre spese.

Or bene nelle scritture complesse delle Intendenze di finanza si è reputato espediente di tenere in evidenza molteplici classi di entrata nelle tre fasi sopradette, ma in luogo di registrare, secondo che la ragione logica avrebbe voluto, l'ultima fase in quegli stessi ordini di conti in cui appaiono le prime due, vo' dire nei conti B e C, e in quelli che da essi derivano, si è istituito per essa una nuova serie di conti riguardandoli come propaggini = primogenita del conto G del Tesoriere. Le somme delle quietanze di rimborso e delle dichiarazioni di regolarità si notano per mezzo di articoli permutativi riferiti a quel conto. E così, ancorchè esse somme appariano in giornale nella colonna delle permutazioni pure devonsi virtualmente riguardare come parte integrante del dare e dell'avere del conto del Tesoriere; onde sono nel fatto considerate come in tutto simili tanto agli incassi quanto ai pagamenti che in quel conto figurano. La qual cosa non può dirsi che sia razionale.

Ma venendo a dire dello sviluppo del conto G, noto che nel primo svolgimento figura un primo conto in cui il Tesoriere è riguardato come debitore per tutte le entrate e creditore per tutte le spese convalidate con quietanze o dichiarazioni di regolarità. In uno svolgimento di secondo grado G, le partite del dare di tal conto sono separate in quindici colonne corrispondenti ad altrettante classi.

(1) - Art. 635. 636 del Reg. gen. e art. 754 delle Istruz. gen. del Tesoro.

d'entrata, l'avere in due sole colonne in cui sono distinte le quietanze di rimborso delle dichiarazioni di regolarità, tanto che, a ben guardare, questo Svolgimento a forma singolare contiene un conto solo avente quindici colonne complementari pel dare per l'avere. Nei seguenti dieci conti dello Svolgimento G, analogamente a quanto si è praticato negli Svolgimenti B e C, ma senza badare per altro ai varii anni a cui sono imputabili, vengono distinte le spese di Bilancio secondo le varie forme degli ordini di pagamento, e quelle fuori di Bilancio secondo che sono personali ai Buoni del Tesoro, o vaglia del Tesoro o ai fondi somministrati: in questi conti appaiono in avere i pagamenti e in dare le somme delle quietanze di rimborso o delle dichiarazioni di regolarità. Un ultimo conto dello svolgimento sopradetto è assegnato ai depositi e alle Contabilità Speciali. Ne quattro Svolgimenti di secondo grado si separano i conti attinenti ai mandati diretti e alle spese fatte in tanti sotto conti quanti sono i Ministeri, il conto pertinente ai buoni su mandati a disposizione in nove sotto conti essendo altrettante le principali classi di spese per cui sono ammessi quei buoni, finalmente il conto per i fondi somministrati in undici conti, uno per le somme spedite alle altre Tesorerie, e gli altri dieci per altrettante Aziende autonome.

L'ultimo conto del Giornale designato col simbolo K ha uno Svolgimento solo di primo grado a undici conti in cui appaiono i beni immobili del demanio antico e dell'asse ecclesiastico, i mobili d'ufficio distinti in cinque classi, i crediti per vendite di beni separati in quattro classi.

Tali sono le scritture complesse che si compilano presso le Intendenze di Finanze. Ciò che vi ha di meglio nell'ordinamento loro si è questo, che sono strettamente sintetiche e riassuntive per mese, tanto che non richiedono troppa perdita di tempo e troppa spesa. Scritture così fatte che si volessero compilare giorno per giorno non avrebbero al certo utilità pari al costo. Le pecche le quali hanno con sè son poche, e vengono per la maggior parte dall'aver voluto loro applicare quella forma spuria della scrittura doppia che il Cerboni più direttamente considera nelle sue teoriche.

Anzitutto ancorchè le scritture non pongano in evidenza se non il patrimonio pubblico amministrato dall'Intendenza e l'assidua vicenda delle mutazioni negli elementi suoi, senza tadare punto alle previsioni, pur tuttavia non vi ha in esse quella stretta unità che l'unità dell'oggetto loro vorrebbe. Il Giornale ha in apparenza una Bilancia sola, un sol sistema di conti, ma in realtà le Bilancie e con esse i sistemi son due: i conti A, B e C si bilanciano col conto E e formano con esso un ordine distinto, ma legamente il conto D coi conti F, G e H. Questa scissura della scritture patrimoniali in due ordini non sarebbe avvenuta se si fosse applicata quella forma di registrature per cui l'eguaglianza tra gli addebitamenti e gli accreditamenti viene dall'esistenza di conti alle parti ideali del patrimonio equivalenti in monte e quelli agli elementi suoi attivi e passivi. Senza dire poi che adottando tal forma di registrazione si sarebbe colmata la maggior lacuna che è nelle scritture delle Intendenze, e si sarebbe potuto sapere da esse le vere rendite, le vere spese e le altre variazioni del patrimonio riguardato in sè nella somma del tutto.

Poi vi ha duplicazione di conti e moltiplicazione inutile di scritture. Perchè al fine vero delle registrazioni, il quale è solamente questo, di raccogliere e serbare notizie utili a chi amministra, a quel fine, dico, non giova aver nei registri conti uguali o inversamente eguali ad altri che già vi figurano le notizie che quelli possono dare le danno ancor questi, perchè si sappiano interrogare. E poco giova ancora aver nei registri conti equivalenti a un piccolo numero di altri meno complessi: quando si hanno, poniamo, due conti alle entrate di una data classe accertate e riscosse in conto degli esercizi antecedenti e un conto di quello in corso, le notizie che riguardano il cumulo delle entrate di quella classe accertate e riscosse nell'anno si ottengono più speditamente sommando insieme il Dare, l'Avere e il Saldo dei due conti sopradetti, che non ricercando il Dare, l'Avere e il Saldo del conto complesso che si fosse tenuto. Sono pertanto superflui i conti dello svolgimento

De non pochi di quelli dello Svolgimento G e degli altri di secondo grado che vengono da esso. I conti alle Contabilità speciali e ai Depositi autorizzati son ripetuti due volte disgiunti e due volte riuniti insieme, e questo per fermo non giova alla speditezza e alla evidenza delle scritture.

Una ripetizione di molte scritture venne dalla registrazione che si è voluta fare delle quietanze di rimborso e delle dichiarazioni di regolarità. Davanti a questa cagione di ripetizioni che si riscontrano confrontando gli Svolgimenti che vengono dai Conti B e C, e quelli che derivano dal conto G. Certamente se per ciascuna classe di spese si vuol considerare, oltre chè la fase del pagamento effettivo quella in cui simile pagamento è riconosciuto regolare e però cessa del tutto la responsabilità del Tesoriere rispetto alla somma pagata, se si vuole insomma, per ogni classe di spese porre a confronto gli ordini di pagamento, coi pagamenti effettivi, e questi coi pagamenti riconosciuti regolari, e se si vuole mantenere ai conti la pura loro forma tipica, per ciascuna classe occorrono due conti. Ma nulla impedisce di porre nei conti riguardanti le singole classi di spese tre colonne, una per gli ordini di pagamento, una per i pagamenti, e una per le dichiarazioni di regolarità. Quest'ultima colonna dovrebbe essere una colonna complementare, le scritture dovrebbero aver luogo in essa per via di articoli zoppi del Giornale. Così facendo, oltrecchè risparmiare una seconda registrazione dei pagamenti, si potrebbe da uno stesso rilevare, per ogni classe di spesa, i tre rapporti aritmetici tra gli ordini di pagamento e i pagamenti effettivi, tra gli stessi ordini e le quietanze di rimborso o dichiarazioni di regolarità, tra i pagamenti e queste medesime quietanze o dichiarazioni. È poi degno di nota che del modo di registrare codeste quietanze o dichiarazioni, che portano tanta complicazione nei conti non ragionano, nè il Corbani nella relazione con cui accompagna al Ministro il piano delle nuove scritture dalle Intendenze (1),

(1) - Atti relativi all'Impianto delle Scritture complesse nelle Intendenze - op. cit. pag. 2 e seg.

nè il Rossi, nel volume in cui esalta con esagerazione inconsueta anche in lui tale ordine di scritture (1); parla invece il Gavazzani (2), ma brevemente e quasi augurandosi che si cambino le disposizioni del Regolamento generale di contabilità e si deputi alla Ragioneria delle Intendenze l'ufficio di dichiarare regolare i pagamenti tanto che non occorra poi di registrare nelle loro due fasi i pagamenti.

In queste scritture complesse delle Intendenze, più che in ogni altra applicazione fatta fin qui del metodo Cerboni, appare l'inutilità anzi il danno della colonna delle permutazioni, che il Bonalumi disse a dirittura un lampo di genio. Una sola somma appare in essa nel giornale quella che riguarda le quietanze di rimborso e le dichiarazioni di regolarità. Senza il magistero di simile colonna avrebbesi dovuto scrivere quella somma una volta di più nel Giornale, e una nello Svolgimento G in cui si riprende, e per così lieve risparmio quella colonna ingombra tutti gli altri svolgimenti rimanendo ivi sempre vuota.

Noterò per ultimo che le registrature dei versamenti eseguiti nella Tesoreria da agenti di riscossione dipendenti dall'Intendenze, sia secondo le istruzioni ufficiali, sia secondo il Rossi (3) devono porsi mercè di semplici articoli permutativi a debito del tesoriere, conto G, e a credito degli agenti, conto Z, cosicchè, non essendo qui in giuoco il conto del mandante, non si può in nessuna maniera dimostrare la regolarità del procedimento col pretesto principio di dualità tra il proprietario e i terzi, e colla teorica cerboniana svolta dal Rossi specialmente nei suoi Saggi di critica logismografica.

Veramente il Rossi in una brevissima nota a pagina 41 dell'Estetica logismografica osserva che la somma dei versamenti

---

(1) – G. Rossi – Estetica Logismografica – Vol. 1° Reggio nell'Emilia – 1881.

(2) – A. Gavazzani. Sull'impianto delle scritture complesse nelle Intendenze – Reggio – 1881.

(3) – G. Rossi – Estetica logismografica – Vol. 1° op. cit. pag. 41 e seg.

sopradetti si elimina nel conto D del mandante apparendo ivi in dare e in avere; ma questa ragione, se pur ragione può dirsi, potrebbe ripetersi per ogni permutazione da riferirsi in un medesimo conto del Giornale: onde tutte le permutazioni sarebbero condannate. E come spiegare col principio di dualità la scrittura delle quietanze di rimborso e delle dichiarazioni di regolarità notate, secondo ho già detto, come permutazioni del conto G? Forse nell'avere il Rossi stesso sentito di non poter dare colla teorica sua una sufficiente dimostrazione deve trovarsi la ragione per cui egli non ha esplicato codesta scrittura nel volume in cui ha così a lungo ragionato di tutte le altre. E il consueto dissidio tra la teorica e la pratica nei logismografi è una prova di più dell'insufficienza, anzi dell'erroneità della teorica per cui menan vanto di grande.

Art.° 6.°

Conclusione

Dalle cose discorse può trarsi questa conclusione che non è stata troppo felice la poco ponderata riforma introdotta, con poco ossequio alla legge, nelle scritture contabili delle Aziende governative. Delle scritture della direzione dei servizi amministrativi al ministero della guerra non vidico = sono state un primo tentativo e furono come sogliono i primi tentativi essere. Le scritture logismografiche della Ragioneria generale sono meglio ordinate e hanno il merito di essere riassuntive per mese; ma tendono troppo nell'analisi onde in esse è stragrande il guaio dei conti di aggruppamento fattizi. Nell'Economato generale l'inutile moltiplicazione delle scritture è anche maggiore

l'analisi che in esse si fa. Nelle Intendenze le scritture logismografiche sono sintetiche davvero e riassuntive per mesi, e questo è il loro lato buono; ma con tutto ciò han superflue duplicazioni di scritture e di conti, e non poche, nè possono proprio dirsi informate a sani concetti teorici. La uniformità poichè è negli svolgimenti, specialmente in quelli delle Intendenze e della Ragioneria generale, non ostante i fini diversi a cui mirano le loro scritture, è proprio la negazione dell'arte. Perchè anche la Ragioneria nell'applicazione sua è arte che non può essere in ogni passo dalle teoriche definita. Ora, piuttosto che levare inni all'estetica delle scritture, secondo fece il Rossi in un'opera apparsa con molto lusso di carta, di tipi e di fraşi e molta povertà di critica serena (1), bisogna studiarsi di illuminarla codest'arte, e non la si illumina coll'imbrogliarla in forme e meccanismi stereotipi, coll'impedirle insomma di svolgersi.

Spencer nell'Introduzione alle scienze sociali ricorda come gli Stati sian lenti a mutare e perfezionare i loro organismi e cita a prova tra gli altri fatti questo, che dove i negozianti inglesi avevan da secoli adottato per le loro scritture la Partita doppia, solamente nel 1834 essa cominciò ad apparire nei dicasteri che presiedono ai pubblici servizi finanziari. Io non so che cosa direbbe l'illustre filosofo se badasse a questa febbre che in Italia di tutto mutare in fatto di scritture e di conti. Forse ricorrerebbe alla mente di lui quanto ebbe con giusto orgoglio un uomo di Stato suo compatriota, che, dove in Inghilterra non si muta se non quanto non si può conservare, in taluni Stati del continente si conserva solo quanto non è possibile mutare. Ed è vero. L'Inghilterra è come l'antica Venezia, come tutti gli Stati solidamente e fortemente costituiti in ogni loro organismo. Codesti Stati han care le tradizioni del passato, van lenti e

---

(1) — G. Rossi — Estetica logismografica. Vol. 1°. Op. cit.

cauti nelle riforme; solamente a gradi procedono e rifuggono da ogni salto nel buio.

Le riforme affrettate e troppo radicali di rado, specialmente in fatto di conti, tornano utili, tanto più poi quando son ripetute a brevi intervalli. Importa sopratutto che nel pubblico non sorgan dubbi intorno alla regolarità delle scritture dello Stato. Ora non giovano per certo a ribadire codesta fede nell'esattezza dei pubblici conti le riforme ripetute ad ogni tratto, specialmente se proclamate, sfacciatamente, ai quattro venti, nel piccolo fine di procacciar fama a chi le ha ideate.

Per tutte queste ragioni, ancorchè io giudichi, come s'è visto, non corrette le applicazioni fatte fin qui della Logismografia alle scritture dei dicasteri governativi, non mi auguro che sian tra breve universalmente e radicalmente mutate. Il discredito in che appo il pubblico cadrebbe la nostra Contabilità di Stato, sarebbe male più grave di quello che dalle complicate e dispendiose scritture attuali ci viene. Finchè non si sconvolgeranno le scritture elementari, da cui nel fatto levansi i conti consuntivi che appaiono al pubblico, non vi ha molto a temere. Sono questi conti e sono i Bilanci divulgati per le stampe che il pubblico vede ed esamina, e non si può dire che simili Conti e Bilanci sian peggiorati o accennino a peggiorare, essendo piuttosto vero il contrario.

Invece io mi auguro che senza preconcette idee teoriche, si migliorino gradatamente il più possibile le attuali scritture; e questo accadrà, lo spero, perchè la necessità delle cose e la evidenza dei fatti suol essere più forte delle viete teoriche. Ma quando le scritture logismografiche saran migliorate in modo che sian tolte le loro maggiori pecche, come sarebbe a dire: i conti d'aggruppamento fattizi, la colonna delle permutazioni, quelle delle equivalenze, e l'inversione dei conti specifici, allora nel

l'Azienda dello Stato si farà ritornati a quei metodi di scritture semplici, o, se vuoi, camerali tanto e forse a torto maltrattati: le scritture saran migliori di certo di quello che fossero in passato, perchè anche nelle registrazioni, a fatti o a sobbalzi, s'ha da progredire, ma non saranno ancora scritture composte con metodi simili a quelli che si applicano dalle due nazioni nominatamente più potenti e più vigorose, la Francia e l'Inghilterra, o a cui esse tanto applaudono.

LIBRO UNDECIMO

I Conti consuntivi dello Stato

Capitolo 1°

I conti consuntivi negli Stati assoluti e nelle Oligarchie.

La natura e l'importanza di conti consuntivi è assai diversa negli Stati assoluti di quello che sia negli Stati costituzionali.

In quelli hanno uno scopo puramente amministrativo e per consueto si rendono dal capo dello Stato a un magistrato a cui si affida l'alto contratto in fatto di finanza.

Così in Francia, poichè s'era smesso ormai di convocare gli stati generali, Colbert sentì la necessità di ordinare fortemente il Controllo di finanza. I registri del Tesoriere generale (garde du Trésor) erano verificati ogni mese da Colbert e ogni sei mesi dal Re Luigi XIV.° - Ogni mese si desumeva dai registri tenuti presso il Controllore generale di finanza un epilogo, e registri di epilogo erano presentati al Re che approvava (arrêtait) lo Stato delle entrate e delle Spese. In fine tutti gli anni nei mesi di gennaio o febbraio si compilava e presentava al Re Conto consuntivo o Bilancio di fatto (état au vrai) dell'anno precedente. (1)

Così in Piemonte il Controllore o Correttore generale istituito già da Emanuele Filiberto riscontrava gli Spogli o i Conti delle singole aziende pubbliche e li riassumeva in uno spoglio generale.

---

(1) — J. J. Clamageran - Histoire de l'Impôt en France - Vol. 2° Lib. IV. Cap. II. § 4 pag. 609.

Gli spogli erano esaminati e giudicati dalla Corte dei conti e dopo il 1717 anche dal Consiglio di finanze, e approvate definitivamente con decreto del principe (1).

Così in Austria veniva nel 1761 instituita la Camera aulica dei conti, a cui nel 1805 succedeva il Direttorio generale dei conti, al quale l'ordinanza 27 marzo 1854 sostituiva il Supremo dicastero di controlleria dei conti (2); e tali magistrati posti accanto ai ministeri, e dipendenti non da essi ma soltanto dall'Imperatore, insieme ad altre importantissime attribuzioni avevano quella di esaminare i conti consuntivi dei diversi dicasteri e riassumerli in un sol conto generale da presentarsi annualmente al Sovrano.

Così, per ultimo in Russia, il solo dei grandi Stati civili nel quale non siasi fin qui introdotta la forma di governo rappresentativo, funziona il Controllo dell'Impero con a capo il controllore dell'Impero, che non dipende da nessun ministro. Esso verifica i Bilanci e i Conti prima che siano presentati al consiglio dell'Impero perchè deliberi sopra di essi e provochi il Decreto dello Czar che li approvi (3).

Le oligarchie rifuggono dall'accumulare in un solo magistrato o in un solo collegio di poche persone troppo alto potere, onde non vi suol esser in esse magistrati o Collegi che rispondano di tutta la gestione della pubblica fortuna, e però se ivi pur si compilano conti generali ciò si fa per meri scopi statistici, e simili Conti vengono dai Supremi consigli, non già approvati dopo minuto esame e matura discussione, ma semplicemente riconosciuti. Tale era l'indole dei Bilanci

---

(1)- Veggasi più addietro - lib. 1° cap. V. pag. 153 e seg. - veggasi anche Nicomede Bianchi - Storia della Monarchia Piemontese dal 1773 sino al 1861. Vol. 1° cap. IV § I pag. 18).

(2)- Antonio Tosti - Trattato di Amministrazione ecc. Vol. I § 366 pag. 224 e seguenti.

(3)- Anatole Leroy Beaulieu - L'Empire des Czars et les Russes - III° Les finances - Vedi Revue des deux mondes del 15 Ottre 1876.

o Conti generali che si compilavano nella Repubblica Veneta [1].

Del resto i conti consuntivi generali sono propri soltanto di Stati saggiamente e fortemente costituiti. Negli Stati feudali grande parte delle rendite, e non la minore, era in natura, e quando il controllo finanziario era ai suoi primi passi i conti generali erano impossibili, e il Cibrario a ragione afferma che nessun principato li ebbe mai nel medio evo [2]. Più tardi la mancanza di unità del Tesoro, la molteplicità delle casse, le varie e difformi maniere onde erano ordinati i servizi finanziari opponevano difficoltà pressochè insormontabili a essi conti. Per lungo tempo non si ebbero se non i conti delle varie casse o se vuolsi dei molteplici cassieri o agenti di finanza, e era fortuna l'averli esatti. La compilazione normale di conti generali anche ristretti alla sola parte finanziaria del patrimonio dello Stato, non è più antica dello scorso secolo, e i primi esempi si ebbero per avventura a Venezia e nel Piemonte.

Capitolo 2°

Come le Assemble sovrane negli Stati parlamentari acquistarono il diritto di esaminare i Conti per approvarli o respingerli.—

Negli Stati parlamentari i Conti consuntivi, mentre mirano a chiarire qual via abbia battuto l'amministrazione nell'esercizio a cui si riferiscono, sono ancora lo strumento principale per cui si esercita il controllo susseguente dalle Assemble sovrane, senza del quale non avrebbero la voluta sanzione e perderebbero per ciò gran parte di loro efficacia tutti gli atti con cui il Parlamento avesse voluto segnare confini determinati ai governanti

---

[1] — Veggasi più addietro. Lib. 1. cap. 3. art. 1 § 10 pag. 100 e seg.
[2] — Cibrario — Economia politica del medio evo — op. cit.

sia consentendo le entrate, sia approvando, mercè la limitazione delle Spese, i fondi che fossero per gettare ai varii servizii pubblici.

Ma i Parlamenti duravano assai più fatica a conseguire il diritto di investigare l'andamento dell'Amministrazione, d'esaminarne i Conti per approvarli o respingerli, che non a ottenere il diritto di Bilancio, cioè quello di consentire le entrate e limitare le Spese. E la ragione è facile a trovarsi. Il diritto di Bilancio è una conseguenza logica, quasi necessaria, del diritto di consentire l'imposta, che formava parte delle istituzioni feudali: laddove il diritto di avere i Rendiconti segna un passo più in là, una ingerenza maggiore nella gestione dello Stato.

I primi tentativi fatti dal Parlamento inglese per conseguire ed esercitare il diritto di sindacato sulla gestione delle finanze risalgono al 1260. Il Parlamento convocato da Enrico III a Westminster il 2 maggio 1258 aveva chiesto che il governo dello Stato fosse dato a un comitato di Baroni o di Prelati perchè lo riformassero, e il Re aveva consentito che nel successivo Parlamento fossero nominati a simile intento ventiquattro personaggi metà scelti da lui e metà dai Baroni. Quaranta giorni più tardi tenuto ad Oxford codesto nuovo Parlamento, che fu detto Mad o arrabbiato, il quale d'accordo col Re procedette alla nomina del Comitato di Riforma. Simile comitato, cui presiedeva il conte di Leicester, depose molti alti funzionari tra i quali il Tesoriere della Corona, poscia si diede a riformare lo Stato, e dopo due anni di lavoro riuscì a queste due riforme: che fosse concesso Cavalieri delle Contee ingerimento nella nomina dello sceriffo e autorità di sindacarne gli atti e che fossero d'allora in poi obbligati gli ufficiali del Tesoro a rendere i conti una volta all'anno - (1).

Mentre regnava Edoardo III (1327-1377) trovò sua conferma questa massima o principio costituzionale, che ai Comuni spettava il diritto di investigare gli abusi della pubblica amministrazione, e denunziarli ed accusare il Ministro colpevole

(1) - Ricotti. Storia della Costituzione inglese - Parte 2ª Cap. 1. § IV pag. 50 e 51.

di innanzi alla Camera alta. Invero, i Comuni usarono di tale diritto nel 1376 quando innanzi di consentire un sussidio chiesero ed ottennero che fossero processati lord Latimar ed altri ministri per dilapidazione e mal governo. (1).

Nel 1378, regnando Riccardo II, la Camera dei Comuni, prima di consentirgli un sussidio, volle ed ottenne che si comunicassero i conti dell'entrata e della spesa, nè concesse il sussidio se non dopo aver espressa la sua soddisfazione pel modo di amministrare così onorevole pel Re come pel Regno. (2). Questo fu veramente un passo decisivo fatto dalla Camera dei comuni poichè qui si tratta di Conti resi a essa e di un giudizio da essa espresso. La massima sancita dal comitato di riforma che gli affiziali del Tesoro dovessero rendere i conti una volta all'anno riguardava l'amministrazione piuttostochè la costituzione, poichè non diceva che simili conti dovessero essere presentati al Parlamento.

Il quarto Parlamento convocato da Giacomo I ribadisce questa massima, poichè nel consentire un sussidio (an. 1624) ordinò che il denaro fosse amministrato da speciali Tesorieri, ed impiegato nella guerra contro la Spagna senza potersene stornare ad altri usi, o che se ne desse poi ragguagliato conto (3). La camera dei comuni usò in questa occasione del diritto di investigare l'opera dé ministri e porli in istato d'accusa, giacchè trasse innanzi ai Pari per connessione il conto di Middlesex lord alto tesoriere (4).

La camera eletta dopo lo scioglimento di quella che resse sul trono gli Stuardi insistè per avere i Conti delle somme attribuite alla Corona, massime di quelli relativi alla flotta e all'esercito. E inoltre confermò due principii, articoli benti ma non mai pienamente osservati. L'uno fu che il denaro assegnato alla Corona avesse una destinazione fissa somma per somma (a. 1665), l'altro messo in

---

(1)- Ricotti - Storia della Costituzione inglese. Parte 2ª Cap. 3º §. III. pag. 70. e 71.
(2)- id id - Parte II. Cap. III. §. IV pag. 72 e 73.
(3)- - Parte III Cap. IX §. V pag. 200
(4)- - Parte III Cap. IX §. V. id

nanzi nel 1666 fu che la camera elegesse un comitato a esaminare i conti dell'amministrazione militare, sui quali eran più gravi i sospetti, con piena potestà di fare inchiesta e tradurre in accusa. Questa proposta fu fatta in forma di Bill, ma il Re che era Carlo II capitone il senso, innanzi che la camera alta se ne occupasse, prorogò il Parlamento promettendo che egli stesso avrebbe fatto eseguire l'inchiesta, la qual cosa, osserva il Ricotti, era più beffa che bugia poichè l'inchiesta si voleva fare contro di lui (1).

Nell'aprile del 1780 si fece un ultimo passo: nella Camera dei Comuni fu vinta una petizione contro lo scandaloso influsso della corte, e una risoluzione colla quale essa si attribuisce il diritto di correggere gli abusi nelle spese della Casa del Re come in ogni altra (2).

Così finiscono le misure che io vorrei chiamare erotiche, il principio costituzionale sulla presentazione dei Conti, e sulle ingerenze della Camera dei Comuni nella gestione del pubblico denaro è ormai vinto in tutta la sua pienezza. Le misure adottate successivamente hanno uno scopo più modesto, esse mirano a precisare e migliorare la forma dei Conti, il modo di renderli e di esaminarli.

Nè meno viva fu, intorno a questo punto, la lotta sostenuta in Francia. Gli Stati generali del 1484 innanzi di concedere un aumento d'imposta domandarono la presentazione dei ruoli delle entrate e delle spese, e l'ottennero anche, sebbene in una maniera incompiuta (3). — Gli Stati generali d'Orleans nel 1560, e più propriamente i membri del Terzo stato, denunciando le subite fortune e il lusso inaudito dei finanzieri, domandano « que tous ceux qui ont manié les finances du temps du roi Henri aient à rendre compte » E chiedono che a simile intento quattro notabili sieno eletti dai deputati del paese in ciascun governo, e formino una commissione speciale incaricata dell'esame dei Conti esiandio di quelli sanciennement

---

(1) — Ricotti — Storia della Costituzione inglese — Part. 3 Cap. XXIII S. V. pag. 355 e seguenti

(2) — id id — Parte IV Cap. II S. 6 pag. 420.

(3) — J. J. Clamageran — Histoire de l'Impot en France — Parte II Lib. I. Cap. 3. pag. 61. 62

réglés ». - La domanda è accolta e un'inchiesta è ordinata da Caterina de' Medici reggente a nome di Carlo IX° (1).

Nell'adunanza solenne d'apertura (6 dicembre 1576) degli stati generali di Blois il Re Enrico III promette fra l'altro ai deputati di far rimettere sotto i loro occhi « le tableau exact des dépenses et des recettes » (2). Fu anche detta una commissione di trenta sei membri, dodici per ogni stato, (Clero, nobiltà, e terzo stato o borghesia), la quale, insieme ad altre attribuzioni, ebbe quella di esaminare i conti delle entrate e delle spese, ma essa non potè ottenere che comunicazioni incomplete ed infatte (3).

Gli stati generali, nuovamente raccolti a Blois nel 1588, deputarono una commissione di diciotto membri per l'esame dei conti. E poichè a questa Commissione non si era voluto comunicare che uno stato riassuntivo assai inconcludente e oscuro, essa se ne dolse e chiese di vedere lo stato particolare dei tesorieri. Fu risposto che i tesorieri non mandavano nulla di più di quello che era stato comunicato. Più tardi però dietro nuove insistenze, potè ottenere alcuni documenti che contenevano qualche esplicazione maggiore (4).

Assai più vivaci furono le richieste nel 1614, l'ultima anzi la sola volta in cui gli stati generali furono convocati nel secolo decimosettimo. Il terzo stato prendendo l'iniziativa domandò la comunicazione dei conti dell'entrata e della spesa. Jeannin, fatto controllore generale dopo il ritiro di Sully, trova la domanda indiscreta, egli afferma che il rivelare il segreto delle finanze torna lo stesso che mettere lo stato in pericolo. Ciò non ostante si comunicarono due prospetti assai sommari ai presidenti dei tre ordini, col divieto di prenderne copia e colla condizione di restituirli dopo due giorni. Il Terzo stato reclamò il diritto di registrare i documenti presentati e di discuterli, ma poi non seppe tener fatta ai rabbuffi del Guardasigilli, il clero si mostrò subito conciliante, la sola

---

(1) - J. J. Clamageran - Histoire de l'Impôt en France. Parte 2. Lib. II. Cap. I pag. 168 e seg.
(2) Guill. de Faix ap. Mélanges historiques p. 302 citato da J. J. Clamageran op. sopra cit. Par. II Lib. II Cap. III pag. 208.
(3) - J. J. Clamageran - Opera citata - Parte II. Lib. II Cap. III pag. 211 e seg.
(4) - id. id. id. Cap. V pag. 267 e seg.

nobiltà insistette fino all'ultimo. Dopo una resistenza aspra e lunga la Corte cedette in parte, e rimise il 22 dicembre gli specchi dell'entrate e delle spese dei tre ordini. I deputati ebbero facoltà di tenerli ed esaminarli a loro agio, non però di copiarli nè di discuterli nelle loro assemblee. La discussione doveva aver luogo in consiglio tra i membri della Corte (gens de roi) e una commissione di trentasei membri scelti fra i deputati, dodici per ogni ordine. La discussione ebbe luogo infatti, ma neppur questa volta i deputati poterono ottenere comunicazioni complete (1).

Sulla fine del secolo passato, mentre già si sentiva il rombo della tempesta che doveva travolgere la monarchia, furono di nuovo convocati gli stati generali (5 maggio 1789), e tosto le due prime assemblee nazionali, la costituente e la legislativa il principio costituzionale della resa dei conti, fu riconosciuto senza restrizione.

La costituzione del 1791 all'art. 3 del titolo quinto dispone che ciascun anno i conti particolareggiati delle entrate e delle spese dei dicasteri ministeriali verificati e sottoscritti dai ministri siano resi pubblici. Una legge del 19 settembre 1791 sostituì alle Camere dei conti una Commissione di Contabilità nazionale, deputandole l'esame e l'approvazione dei conti. La costituzione repubblicana del 18 giugno 1793 negli articoli 108 e 106 affidava la vigilanza degli agenti del Tesoro a una commissione nominata dal Corpo legislativo fuori del suo seno, e voleva che i conti, verificati da commissari scelti dalla legislatura, fossero sottoposti alle deliberazioni del Corpo Legislativo medesimo. Ma simile costituzione non fu mai applicata. La costituzione del 22 marzo 1795 conosciuta sotto il nome di costituzione dell'anno terzo, deputava il governo della Tesoreria nazionale a cinque commissioni indipendenti dai ministri, organizzava accanto ad essi una Commissione di Contabilità nazionale per rivedere i conti e approvarli (2). La costituzione dell'anno VIII coll'art. 57 ingiungeva formal-

---

(1) - J. J. Clamageran - Opera citata - Parte II. Lib. III. Cap. III. Pag. 421 e seg.
(2) Titolo XI - art. 302 e seg.

mente ai ministri di rendere i conti, la qual disposizione fu eseguita per gli anni X° e XI.

La carta del 1814 non parla del rendimento dei conti, ma il principio che i conti abbiano ad essere approvati per legge come i Bilanci è ammesso esplicitamente nelle costituzioni dell'Impero 20 aprile 1815 all'art.° 37. Il qual principio è affermato nella costituzione belga al l'art. 115, ove è detto che ciascun anno « les Chambres arrêtent la loi des comptes, » nella Costituzione di Spagna del 1845 all'art. 74, e in parecchie altre costituzioni. Nel nostro Statuto codesta massima è ammessa implicitamente all'art. 10, in cui dopo essersi affermato che la proposta delle leggi appartiene al Re e a ciascuna delle due Camere, s'aggiunge che ogni legge d'imposta o d'approvazione dei Bilanci e dei Conti sarà presentata da prima alla Camera dei deputati. Anche nella maggior parte degli Stati, dove la costituzione non prescriva che i Conti siano sottoposti al giudizio e al voto del Parlamento, è invalsa la consuetudine di farli approvar per legge. In taluni però i conti sono approvati dalle Supreme Corti dei Conti e vengono presentati colle osservazioni di quelle Corti alle Camere affinchè ne possano prendere cognizione. Una disposizione simile si trova al l'art. 104 della costituzione prussiana.

Capitolo 3.°

Pubblicità dei Bilanci e dei Conti

Una fra le più caratteristiche condizioni del contratto finanziario moderno sta nella pubblicità dei Conti consuntivi e dei Bilanci di previsione, come di ogni altro più solenne suo atto o strumento. Veramente già Aristotele asseriva nella Politica che « per evitare lo sperpero della fortuna pubblica fa d'uopo che si espongano i conti innanzi a tutti i cittadini, e che copia di essi si affiggano nelle fratrie, nei tempi e nelle tribù (1) » Egli ricorda che rendevano al popolo i loro conti i reggitori delle città libere e fin quelle tiranno (2). In Atene era uso scolpire

(1) - Aristotele - Politica. Lib. VIII. c. 7 § 2.
(2) - id. id. Lib. VIII. c. 9 § 1.

in marmo gli estratti dei Conti dell'erario pubblico affinchè potessero venire a cognizione di tutti e ciascuno fosse in grado di portarvi censura. Licurgo che fu Soprintendente alle pubbliche finanze espose scolpiti i Conti della sua gestione innanzi alla Porta dello Stadio ch'egli aveva fatto costruire. Molti frammenti di quelle lapidi sono giunti fino a noi e Böeck ce ne dà notizia colla sua consueta diligenza (1). Si hanno eziandio ricordi e prove di molte inscrizioni ateniesi tendenti a perpetuare la memoria di voti solenni e di fatti di gran momento riguardanti le pubbliche entrate e le pubbliche spese. Si conserva ancora, tra le altre l'inscrizione che rammenta il voto con cui si deliberava di restituire ai tesori dei vari templi le somme tolte a prestito durante la guerra che finì colla pace di Nicia e di riporre codeste somme nell' Opistodomo, o camera interna del Partenone per conto dei sopradetti templi (2).

Ma se pure tale ottima pratica di far pubblici i Conti nei modi migliori che allor si poteva era di uso normale negli stati dell'antica Grecia, gli è certo che i governi del Medio evo e dell'età moderna, eziandio quelli retti a forme popolari, non si curarono infino allo scorcio del secolo passato di valersi di codesta fonte di credito, di così fatto mezzo di controllo il più efficace forse tra quelli che valgono a stimolare e frenare coloro a cui si affida la suprema direzione del patrimonio pubblico. Pareva che lo svelare il segreto delle finanze fosse mettere lo stato in periglio.

A Venezia il Consiglio dei dieci aggiunge alle sue attribuzioni la provvisione e la disposizione del pubblico soldo col pretesto che il maggior segreto ha da tenersi nel governo delle finanze. E sullo stesso pretesto al tempo della sua riforma, nel 1582 si tentò di conservare adesso il Governo della Zecca e le provvisioni del denaro. Occorsero tre prove prima di ottenere nel Maggior Consiglio una votazione valida che ponesse codesto oggetto fra le attribuzioni del Senato (3), al quale non senza opposizione si era il 31 dicembre 1582 domandata la disposizione del pubblico soldo.

---

(1) Böeck Eco. pol. degli ateniesi. Lib. 2. c. 8. pag. 322 e seg.

(2) - Böeck. Corpus Inscript. par. II, Ins. Att. n. 76 pag. 167

(3) - Veggasi la deliberazione 3 maggio 1583 - Lib. Frigarius - pag. 79.

Quando si compilarono le scritture generali il Senato dispose che per nessuna ragione esse potessero togliersi dall'ufficio del Magistrato dei Deputati ed Aggiunti alla provvisione del denaro (1), e più tardi, quando quel Magistrato gli presentò il Bilancio generale, dispone che, « giusta il solito » esso, colla relativa scrittura, « sia riposto nella cancelleria segreta per esservi custodito con le cautele che addimanda l'importante materia (2). » E la condizione delle finanze della Repubblica fu sempre, fino alla sua caduta, un mistero per gli estranei al loro governo. Tanto che uno storico potè scrivere alla fine del secolo passato: « Le rendite della veneziana repubblica formano uno di quei politici segreti, che mai pervengono alla cognizione dei privati per le molteplici viste di ben regolata politica (3). »

Lo stesso avveniva nelle Monarchie. I Re di Francia vongli dicavano sovrechio il disagio di portarsi eglì stessi in persona a consultare i registri alla Camera dei conti affine, diceva l'ordinanza di Carlo VI° del 25 giugno 140[illegible]. *D'obvier aux dommages et inconvénients qui pouvoient ensuivre de la révélation et portation hors d'iceux escripts* (4). Un secolo prima, sotto Filippo il bello (12 85-1314), i tesorieri del Louvre prestavano giuramento di giurare il segreto più assoluto, rispetto alle loro operazioni, di fronte a tutti eccettuato il Re, e monsignor di Marigny, sopraintendente di finanze (5). E s'è visto, più sopra, con qual ritrosia la Corte si indusse a soddisfare in parte le insistenti richieste degli stati generali per avere i conti, e il divieto fatto ai Deputati dell'assemblea del 1614 di discutere in piena adunanza i Conti presentati, e prenderne copie e estratti.

Non reca meraviglia simile avversione a far pubblici i Conti nei ministri di principi assoluti o che aspiravano a divenir tali, poichè codesta pubblicazione insieme agli abusi degli agenti di finanza avrebbe svelati quelli degli Agenti che ne

(1) Decreto del Senato 8 feb. 1773 Arc. Dep. Dagg. Reg. Decreti c. 152.
(2) Decreto 5 aprile 1742. Arch. Dep. ed Ogg. — Reg. decreti — c 35
(3) Tentori — Saggio della storia civile ecc. — tomo II pag. 250.
(4) — Mottheloux — De la comptabilité publique en France — pag. 46.
(5) J. J. Clamageron — Opera citata — Part. 1.° lib. III Cap. VI pag. 32).

avevan la gestione, dei Ministri e della Corte stessa; la meraviglia sorge quando si vede il Parlamento inglese impedire fino a tempi non molto lontani dai nostri che fian fatti di pubblica ragione gli atti suoi e insieme con essi in Conti dello Stato. Non di meno fino dal 1781 Necker potè scrivere: une .. cause de grand crédit de l'Angleterre c'est .... la notoriété publique à la quelle est soumis l'état des ses finances. Chaque année ces état est présenté en Parlament, on l'imprime ensuite. (1).

Or poco a poco anche in Francia il pregiudizio si vinse. Necker chiamato nel 1777 a sopraintendere all'Amministrazione delle finanze instituì una Contabilità generale e per la prima volta si potè avere in quel gran paese Conti generali non troppo incompiuti. E nella dichiarazione del 17 ottobre 1779 il re Luigi XVI così s'esprimeva: « Nous ne dissimulons pas que cette méthode rendra bien moins secret l'état de nos finances mais ce sera une obligation de plus pour nous d'établir une constante harmonie entre nos dépenses et nos avances. (2) » Ma non pare che simili Conti fossero senza gravi mende: un rapporto manoscritto fatto dalla Camera dei Conti al Re nel 1780 si lagna di non poche irregolarità che sono in essi. Nè pare che a tale rapporto si facesse gran caso, e la Camera dei conti s'apprestà a ricevere « que les peu d'accueil fait à ses reclamation s'explique suffisamment par la juste répugnance qu'on doit éprouver a jeter trop de jour sur les opérations de état. » Tale non era però il pensiero di Necker: egli non provava ripugnanza e nella via della pubblicità voleva andare sino al fondo. E attuò il suo concetto nel gennajo del 1781 pubblicando a stampa il Compte rendu au Roi (3).

Il Montclonx erra quando asserisce che codesto Compte rendu au Roi è lo stato di previsione delle entrate e delle spese del 1781. Esso non è un Bilancio di previsione di un determinato anno e neppure un Rendiconto propriamente detto, è piuttosto, per dirla alla veneziana, un Bilancio d'avviso, lo stato delle

(3)- Compte rendu au Roi par M. Necker Directeur Général des finances au mois de Janvier 1781 - Imprimerie Royale
(1)- Necker. Compte rendu au Roi 1781 - pag. 2.
(2)- Montclonx - op. cit. pag. 63.

entrate e delle spese annuali ordinarie e ferme, del tesoro reale nelle condizioni normali della Francia così come si potevano valutare nel 1781. In una successiva pubblicazione (1) Necker si lagna che il suo successore M. de Calonne abbia posto a confronto quello stato col conto effettivo del Tesoro nel 1781, essendo diverso l'oggetto dell'uno e dell'altro e definisce il Compte rendu: « l'état vrai, l'état fixe, l'état certain des revenus et des dépenses ordinaires du Roi (2). » Simile Compte rendu, tuttochè seguì un primo passo soltanto, è sufficientemente particolareggiato nelle spese specialmente accennando fino alle spese domestiche, di toilette e di servizio del Re della Regina e dei principi.

Necker afferma che avrebbe volentieri rinunciato alla grande soddisfazione di render pubblico il conto se non avesse pensato che simile pubblicità poteva essere infiniment utile au bien des affaires du Re. Gli pare che se la pubblicazione dei Conti divenisse consuetudine, grandi vantaggi ne seguirebbero. « L'obligation, continua, de mettre au grand jour son administration inspirerait sur les premiers pas que fait un Ministre des finances. . . . . Les ténèbres et l'obscurité favorisent la non chalance: la publicité au contraire ne peut devenir ennuyeuse et une récompense qu'autant qu'on a senti l'importance de ses devoirs et qu'on est efforcé de les remplir (3). » Egli vorrebbe che la pubblicazione del conto si facesse almeno ogni cinque anni (4).

Nell'introduzione alla sua opera di maggior polso osserva che non può esimersi dal fermarsi « sur l'importance infinie de la publicité de l'état des finances » e chiama codesta pubblicità « idée neuve . . pour la puissance » perchè . . « ouvre une voie simple à l'établissement du credit (5) »

---

(1) Sur le Compte rendu au Roi en 1781 - Nouveaux éclaircissemens. Paris. 1788.

(2). Nouveaux éclaircissemens. cit. pag. 21

(3). Compte rendu au Roi. cit. pag. 2.

(4). Oeuvre de M. Necker - Administration des finances - Lausanne 1786 Introduction. pag. LXXIV

Necker afferma anche e con ragione che la pubblicazione del Compte rendu ha introdotto « comme une nouvelle ere dans les finances (1) » Cette hardiesse, aggiunge il Monteloux (2) passe aujourd'hui la chose la plus naturelle, mais c'était alors si contraire aux habitudes reçues que des gens froids et modérés y virent presque un crime d'état. » E per verità la commozione siffatta fu grande. Anche i Sovrani se ne occuparono. Giuseppe II scrive a suo fratello Pier Leopoldo di Toscana « sono impaziente di sentire ciò che pensate del famoso libro del Necker. E' impossibile scrivere più piacevolmente e mi sembrano che i principii siano giusti ». E Pier Leopoldo risponde: « Ho per gloriosa, utile e giusta l'idea di far render conto dal Sovrano al pubblico dello stato delle finanze e della loro amministrazione, le finanze essendo come tutto il rimanente del pubblico (3). » Ma a Pier Leopoldo non piace il libro di Necker, ancorchè trovi giuste le sue massime di finanza; nota la continua lode di sè la pompa delle parole, e il voler gettare polvere negli occhi, e conchiude osservando che bastan le cifre a mostrare come si è condotta l'amministrazione. E a me pare che questo sia giudizio affermato. Necker era uomo come lo fu no stati e lo sono tanti amministratori delle finanze; con tutto ciò i cultori della Ragioneria devono essere grati a lui che ha saputo così efficacemente affermare il principio della pubblicità dei conti. L'emulo suo M. de Calonne è costretto, per attaccare e per difendersi, a seguirne l'esempio pubblicando gli stati generali delle finanze per gli anni che seguirono in sino al 1789 (4), Necker ritornato al governo delle finanze, pubblica il Bilancio di previsione del 1788 (5)

Il principio della pubblicazione dei Conti per mezzo della stampa

---

(1) - Monteloux. op. cit. pag. 66.

(2) - Administration des finances. op. cit. pag. LXXV.

(3) - A. Reumont - Giuseppe II, Pier Leopoldo e la Toscana - Archivio storico italiano. Ser. III tomo XXIV. Anno 1876 pag. 435.

(4) - Reponse à l'ecrit de M. Necker ..... Londre 1788.

(5) - Compte rendu au mois de mars 1788 - Paris. Imp. royale. 1788

fu esplicitamente affermato nella costituzione del 1791, ove al l'art. 3 del Tit. V è detto: « Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs, seront publiés par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature. Il en sera même de l'état des recettes des diverses contributions et de toutes les revenus publics. La stessa disposizione è ripetuta nella costituzione dell'anno III° al Tit. XI ar. 308, confermata nella legge 19 termidoro anno IV.

Nel fatto i Conti furono pubblicati sotto il consolato e l'Impero, ed esiandio sotto tutte le forme di pubblico reggimento che la Francia si diede di poi.

La consuetudine di pubblicare i Conti venne dai Napoleonidi portati in Italia, e io non ridirò dei Conti del Primo Regno italico pubblicati dal Prina (1) se non per ricordare che essi erano assai poco particolareggiati nella spesa. Qualche parvenza ebbesi anche a Napoli, ove nel dì 15 settembre 1808 venne fatto noto al pubblico che l'entrata annuale ascendeva a ducati 12650000, la spesa a ducati 12696000, e ove nel l'11 marzo 1810 si pubblicò esso stato alquanto particolareggiato delle entrate e delle spese (2) Per vero dire il Bianchini potè esaminare gli archivi potè esaminare gli archivi camerali e dare nella sua storia delle finanze qualche notizia di queste anche negli anni susseguenti.

Dopo la ristorazione non si ebbero in Italia pubblici conti di finanze prima del 1848. Nel 1842 il Ville, osservando che non sarebbe stato possibile ad un privato ottenere i risultamenti di qualche annata d'amministrazione nel Lombardo veneto, ne sarebbe forse stato permesso il pubblicarli, » per non ricorrere all'espediente di presentare un conto del tutto ipotetico dovette prendere il partito di esporre, a schiarimento delle tavole il Conto di finanze del Primo Regno italico

---

(1) - Veggasi più addietro. Lib. I.° cap. 4. art. 2 pag. 123.

(2) - Bianchini - Storia delle finanze ecc. op. cit. Lib. VII Cap. III. Sez. III. Vol. 3 pag. 614.

relativo all'esercizio del 1811/7.

- Il principio della pubblicità fu vinto in Piemonte quando la Monarchia divenne temperata. Nel 1848 apparve per la prima volta al pubblico un documento che rivelò lo stato della pubblica finanza. È l'accurata relazione del ministro Revel sulla gestione finanziaria dal principio del regno di Carlo Alberto in fino al 1846 (2).

Solamente a cominciare dal 1862 la Russia si decise a pubblicare per le stampe il ristretto dei suoi Bilanci (3). Ora la pubblicazione dei conti, che tra gli altri vantaggi ha anche questo non piccolo nei riguardi della Ragioneria, di stimolare e forzare chi presiede alla contabilità dei diversi Stati a studiare con tutte le forze il loro progressivo miglioramento, codesta pubblicazione dico è ormai consuetudine normale in tutti i paesi civili.

Capitolo IV

I Conti consuntivi negli Stati esteri

Art. 1.

I Conti in Inghilterra

In Inghilterra la legge 1.° luglio 1816 (4) enumera al § XXII una serie di conti che dovevano presentarsi separatamente al Parlamento, non più tardi del 25 marzo dell'anno successivo a quello a cui eran relativi, se le Camere si trovavano aperte, altrimenti né primi quattro giorni della loro più prossima riunione. Notisi che in quel tempo l'anno finanziario finiva col 5 gennajo.

---

(1) F. Villa - La Contabilità applicata alle Amm. priv. e pub. - Part. II cap. V. pag. 89.

(2) Veggasi più addietro. - Lib. I cap. V. pag. 142.

(3) A. Leroy-Beaulieu - L'Empire des Tsars et les Russes. Revue des deux mondes 15 ottobre 1876.

(4) Anno Quinquagesimo sexto - Giorgii III. Regis. Cap. XCVIII. An. Act. to unite and consolidate into One Fund, all the Public Revenues of Great Britain and Ireland, and to provide for the Application thereof to the General service of the United Kingdom - 1st. July 1816.

Un atto passato nel 10.° anno di Giorgio IV introdusse importanti modificazioni nel modo di formare i Conti. Esso atto stabiliva che i Commissari del Tesoro facessero compilare tra gli altri, un Conto delle entrate e delle Spese del Regno unito in base ai reali effettivi incassi e pagamenti dello Scacchiere /actual Receipt and Expenditure of the United Kingdom according to the actual Receipt and Issue of Monies at His Majesty's Exchequer/ per mettere in evidenza il sopravanzo delle entrate, se impiegarti nella riduzione del debito nazionale, e che finito Conto di Cassa presentasse alle due Camere (1)

La legge 22 maggio 1834 (2) quella stessa che riordina l'Ufficio dello scacchiere, stabilisce il passaggio del servizio di Tesoreria alla Banca d'Inghilterra e instituisce l'ufficio del controllore generale, unita la base del sopra accennato Conto di cassa, e ordina la formazione e presentazione di nuovi Conti. Infatti al §. XXIV.° vuole, che il Conto di Cassa a compilarsi dall'ufficio dello Scacchiere abbia per base, non già gli effettivi incassi e pagamenti della Tesoreria, sibbene le entrate del Conto generale detto Scacchiere tenuto presso la Banca, e le Uscite di esso conto autorizzate dal Controllore generale /to the actual Receipt of Money at the Bank on the Account of the Exchequer and of Credits granted thereout by the Warrants of the Comptroller/. Di più al §. XXIII statuisce: 1.° che il Controllore generale, entro una settimana dopo il termine di ciascun trimestre, debba trasmettere ai Commissari per la revisione dei pubblici conti uno stato dei versamenti fatti alla Banca al conto dello Scacchiere durante il trimestre, e delle traslazioni da lui autorizzate da quel Conto nello stesso intervallo 2.° che il medesimo Controllore abbia a preparare e deporre in uffizio a ciascuna Camera, prima del 20 aprile se il Parlamento è aperto, e in caso opposto entro sette giorni dal giorno della sua più prossima riunione, un conto sottoscritto da lui o dal Cassiere principale della Banca, il quale rimostri, distintivo a seconda dei singoli capi delle entrate il montare del denaro dello Stato ricevuto dalla Banca e inscritto

---

(1). Vedi il §. XXIV.° dell'atto di cui alla nota seguente.

(2) - Anno Quarto. Guglielmi IV Regis Cap. XV An Act to regulate the Office of the Receipt of His Majesty's Exchequer at Westminster /22 d may 1834/

nel conto dello Scacchiere durante l'anno precedente, e inoltre il montare di tutti i Crediti aperti ai diversi pagatori dello Stato, durante lo stesso spazio, mercé ordini di traslazioni da quel conto, da lui ammessi, e classificati a norma di vari capi di spesa previste e autorizzate; e per ultimo il fondo disponibile presso la Banca.

Questi Conti si riscontrano a vicenda e sopra di essi specialmente si fonda il Cancelliere dello Scacchiere, allorchè al principio di ogni anno fa l'esposizione finanziaria.

Ma non è su tali Conti che più specialmente si esercita il Controllo legislativo del Parlamento o meglio della Camera dei comuni, sebbene su altri che i vari dicasteri debbono presentare, ciascuno separatamente in tempi diversi, e nè quali ciascun Ministro dimostra in qual modo abbia provveduto al compimento di questi atti ed all'effettuazione di quei servizi che erano affidati a lui, o, in altre parole, qual uso abbia fatto delle autorizzazioni avute nel Bilancio o nelle leggi che lo completano.

Così la Tesoreria oltre al Conto di Cassa (Cash Account) tendente a dimostrare l'avanzo d'entrata da impiegarsi nella riduzione del debito nazionale, e del quale ho già discorso, deve presentare i seguenti conti: (1)

a) Un conto annuale che dimostri le uscite dello Scacchiere (the issues from the Exchequer) per far fronte ai pagamenti caricati sul fondo consolidato (to meet payments charged on the Consolidated Fund); le somme effettivamente pagate e quelle che restano alla fine dell'anno nelle mani dei vari funzionari o Istituti incaricati dell'effettuazione di simili spese.

b) Un conto annuale dimostrante le somme votate, le somme effettivamente spese (the sums voted and the sums actually expended) nell'anno finanziario sopra ciascun voto dei vari preventivi pei servizi civili (Miscellaneous Estimated for civil Services), e quelle delle quali non si è disposto (the balances remaining unappropriated).

c) Un conto annuale dimostrante i pagamenti fatti sul fondo per le spese

---

(1) - Vedi il § 29 della Treasury Minute, dated February 15, 1858 on the Report of the Select Committee of the House of Commons on Public Moneys.

impreviste (vote for Civil Contingencies) il quale figura in Bilancio per provvedere a quei servizi che sono estranei alla Guerra e alla Marina, e ai quali non si è provveduto con voti speciali dei vari preventivi.

d) Altri due conti annuali, il primo che dimostri i rimborsi avuti per le spese sostenute sul fondo per le spese impreviste, il secondo relativo ai prestiti autorizzati, e ai debiti che lo Stato ha fuori del fondo consolidato,

E parimenti i dicasteri della Marina, della Guerra, delle foreste e dei Lavori pubblici debbon rendere i Conti delle entrate e delle spese effettuate sotto la loro vigilanza in confronto di quelle previste.

Le cose dette dimostrano che in Inghilterra non si è applicato il sistema che è in vigore in Francia, in Italia e nella maggior parte degli Stati retti a sistema rappresentativo, di formare un Conto consuntivo unico, sebbene esplicato da vari allegati, il quale faccia riscontro al Bilancio di previsione. Ivi ciascheduno dicastero, come ha preventivi propri, così ha Conti suoi particolari, e questi Conti si formulano, si esaminano e s'approvano in tempi diversi e secondo norme varie.

I diversi Conti sopra enumerati debbono essere trasmessi a tempi determinati ai Commissari per la revisione dei pubblici conti (Commissioners for auditing the Public Accounts), e finiti gli esami dopo averli esaminati, li inviano accompagnati da un rapporto, nel quale accennano agli errori o alle irregolarità in essi conti rilevate, di inviano dico ai Commissari del Tesoro (Commissioners of Her Majesty's Treasury). Questi li esaminano alla loro volta e poi li presentano alle due Camere. Finalmente per servire intorno ad essi viene nella Camera dei Comuni nominata ogni anno dal Presidente una Commissione (Select Committee on public accounts) — L'ultima legge, che riguarda la preparazione e presentazione dei Conti consuntivi, è per avventura quella del 6 agosto 1861 (1), la quale ha per oggetto i conti delle spese

(1) Anno Vigesimo quarto e vigesimoquinto Victoriae Reginae. Cap. XCIII. An act to provide for the Preparation, Audit, and Presentation to Parliament of annual Accounts of the Appropriation of the Money voted for the Revenue Departments — (6th August 1861)

di riscossione delle entrate. Si è appunto a cominciare di quell'anno che tali spese formano oggetto di preventivi; prima poneva si nella parte attiva del Bilancio le entrate apparenti dalle spese di riscossione, e i Conti di queste spese figuravano insieme a quelli delle entrate. Ciò posto la legge sopraindicata vuole che gli ufficiali incaricati della preparazione dei Conti delle diverse entrate (Customs, Inland Revenue, and Post Office) abbiano pure a preparare annualmente Conti, nè quali sia dimostrata l'appropriazione (the appropriations) delle somme votate dal Parlamento così per gli stipendi e gli altri effettivi servizi, come per le pensioni e gli altri servizi non effettivi e dove le spese siano classificate secondo i capitoli de' preventivi. Simili Conti debbono presentarsi ai Commissari per la revisione dei conti pubblici entro il 30 Giugno cioè tre mesi dopo il termine dell'anno finanziario. Codesti Commissari, dopo condotto la loro revisione, rimettono i Conti accompagnati da una loro relazione ai Commissari del Tesoro, i quali debbono presentare e Conti e relazione alla Camera dei Comuni non più tardi del 31 gennaio seguente se il Parlamento sedè, altrimenti entro una settimana della sua più prossima riunione.

La legge di cui ho parlato fin qui stabilisce che si abbiano ad applicare ai Conti delle spese di riscossione la maggior parte delle norme sancite da una legge precedente, 26 agosto 1846, avente per oggetto i Conti dei dicasteri della Guerra e della Marina [1]. Quest'ultima legge vuole 1° che i detti Conti dimostrino le entrate e le spese verificatesi nell'anno classificate secondo i vari anni di servizio (Heads of Services) indicati nel Bilancio o meglio nell'atto di appropriazione (the Appropriation act); 2° che i medesimi siano passati ai Commissari per la revisione dei conti pubblici, quelli della marina entro il 30 Ottobre dello stesso in cui al 31 marzo è terminato l'anno finanziario, quelli dell'esercito entro il 30 aprile dell'anno seguente. 3° Che i detti Commissari hanno facoltà di riscontrare i detti conti coi libri dei diversi dipartimenti, e che dopo esaminati, debbono

[1] Anno IX e X. Victoriae Reginae — Cap. XCII — An act to provide for the Preparation audit and Presentation to Parliament of annual accounts of the Receipt and Expenditure of the Naval and Military Departments — (26th Agosto 1846).

trasmetterli ai Commissari del Tesoro, accompagnati da una relazione, nella quale è debito loro accennare alle inesattezze, alle irregolarità rilevate, e inoltre ai voti pei quali vi fu eccedenza di spesa, la qual cosa può verificarsi, essendo, come è noto, consentito a codesti due dicasteri la facoltà di storno da voto a voto; 4.° che, in fine, i Commissari del Tesoro debbano presentare alla Camera dei Comuni il Conto della Marina non più tardi del 31 gennajo, e quello della Guerra non più tardi del 30 giugno più prossimi al 30 novembre e al 30 aprile sopra indicati; cioè nel caso in cui in tali tempi il Parlamento sia aperto, se fosse prorogato o sciolto la presentazione dovrebbe farsi entro una settimana dopo la sua più prossima riunione.

A rendere più compiuto il riscontro dei Commissari ovvero dall'ufficio per la revisione dei conti (Audit Office) a farlo più agevole, e a viemeglio assicurarne l'efficacia venne nel 1832 adottata una provvida misura pel dicastero della Marina, la quale in progresso di tempo fu estesa anche al dicastero della guerra, e venne per questi due dicasteri definitivamente regolata dalla legge 26 agosto 1846 (Anno IX e X Victoriae Cap. XCII da me già citata (1) La qual misura consiste in questo che presso ai detti dicasteri vi abbia un rappresentante dell'Audit Office il quale vegli alla giusta imputazione delle somme nei vari conti delle entrate e delle spese di questi specialmente. Tale funzionario o Ispettore, che dir si voglia, esamina, a misura che si verificano, le spese, i relativi ordini di pagamento e l'imputazione che si fa delle somme ai vari voti e intieri. non ha facoltà di sospendere o impedire il pagamento, e quindi non scema punto la responsabilità de' Ministri ma deve notificare all'Audit office ogni irregolarità, o più propriamente, ogni erronea imputazione, ogni deviazione dai voti del Parlamento, che gli avvenga di rilevare.

Simile esame delle spese concomitante al loro verificarsi (concurrent audit), simile contratto sulle imputazioni o appropriazioni (appropriation Check), il quale fu posto, debbene incompiutamente, esteso eziandio ai dicasteri delle Foreste pubbliche, e delle Opere pubbliche, (2) e per molti rispetti commendevolissimo e però non è a meravigliarsi se il Comitato eletto per riferire intorno alla gestione del pubblico denaro (3) abbia domandata con molta ins-

(1) - Vedi S. 1) del Report of the Select Committee on Public Money dated 18 August 1857
(2) - Vedi § 26 della Statutory Minute 15 febb. 1858 già citata.
(3) - Vedi il Cap. VI° del Report of the Select Committee on public accounts dated 18 August 1857 - il quale fu già precedentemente citato.

stenza l'applicazione integra di esse agli altri dicasteri e più specialmente a quelli che attendono alla riscossione delle entrate. Limitè ragionevole una domanda venne poscia in gran parte soddisfatta.

Lo stesso Comitato aveva chiesto ancora che i Conti esaminati dall'Audit Office, dovessero da esso trasmettersi non già ai Commissari del Tesoro, ma direttamente alla Camera dei Comuni (1). La qual proposta mirava a rendere sempre più indipendente dal potere esecutivo l'Audit office, e viepiù efficace il suo controllo, poichè, se fosse stata accettata, avrebbe avuto per effetto di porre tale ufficio in diretta relazione colla camera dei Comuni e di impedire che i singoli dicasteri potessero con tardi espedienti palliare le irregolarità che avessero sofferte scoperte (2). Ma essa, come si può vedere dalla legge 6 agosto 1861 / anno XXIV e XXV Victoriae Cap. XCIII già citato, non fu attuata. I Lordi della Tesoreria nella circolare 15 febbrajo 1858 / Treasury Minute / da me già citata, misero in evidenza varii inconvenienti che sarebbero derivati da codesta pratica, la quale del resto era già stata in vigore prima dell'atto 9 e 10 Vict. c. 92. Sovente volte le irregolarità rilevate dall'audit office non erano che apparenti. più spesso i Conti presentati alla Camera dei comuni erano non ostante la revisione subita, errati in alcune parti. Laddove la nuova revisione, che essi ricevevano presso il Tesoro, dava modo di appianare molte differenze, e di rilevare, mercè il riscontro colle scritture tenute in detto ufficio, ogni errore che fosse in essi. Tuttavolta i Lordi della Tesoreria non s'opponevano alla presentazione diretta dei Conti alla Camera dei Comuni da parte dell'audit office, purchè una settimana almeno innanzi che essa avvenisse, fosse deposta al Tesoro una copia de medesimi conti e della relazione affinchè tale Ufficio fosse in grado di far pervenire ai Comuni in tempo utile, quelle osservazioni che credesse opportune (3). La via più ragionevole a seguirsi sarebbe, a mio credere, stata questa, di stabilire che il riscontro puramente Amministrativo

(1) Vedi il § 20 Cap. VI del Report of the select Committee on Public Moneys dated 18 August 1857 print.

(2) - Il comitato aggiunse nel suo rapporto che se le sue varie proposte relative all'Audit office fossero state accettate, siccome avrebbero grandemente accresciute le attribuzioni e quindi l'importanza di codesto Magistrato, così avrebbero reso necessario di elevare il grado e lo stipendio delle persone che stavano a capo di esso, portandole alla misura dei più alti corpi dello Stato.

(3) Vedi il § 30° cap. VI nella circolare citata.

del Tesoro avesse a precedere quello costituzionale dell' Audit Office, o in altre parole che i Conti fossero mandati prima al Tesoro per il riscontro colle sue scritture, poi all' Audit Office e da questo direttamente alla Camera dei Comuni. Un' altra osservazione contenuta nell' importante relazione del Comitato incaricato di riferire intorno alla gestione del pubblico denaro, riguarda il Conto di cassa (Cash account) che deve comporre l'Ufficio del Tesoro per mettere in evidenza il soprappiù della entrata da impiegarsi nella riduzione del debito nazionale. Tale Conto, secondo che ho già notato, si faceva in base alle entrate e uscite del denaro allo Scacchiere, anzi la 24.ª Sez. dell' Atto dello Scacchiere (4 Will. 4 cap. 15) richiedeva che le Spese in simile conto per quanto riguarda la Gran Brettagna si computassero interamente in base ai crediti aperti allo Scacchiere. Ora il Comitato osserva che un Conto di crediti aperti allo Scacchiere non può rappresentare un vero conto di spese (an account of Exchequer credits cannot represent a true account of expenditure), e perciò raccomanda che base di detto conto abbiano ad essere gli effettivi pagamenti dei diversi pagatori a cui quei crediti sono aperti. (the actual payments of the several Paymaster to whom these credits are granted) (1). Simile raccomandazione fu accolta con favore dai Commissari del Tesoro, come lo mostra la Circolare 15 Febbrajo 1858 già citata (2).

Tolgo dagli Atti della Camera dei Comuni del 18[illegible], che ho potuto esaminare, gli schemi di alcuni fra i Conti esaminati finquà.

Il Cash Account trova luogo nel vol. 49.° occupa quattro pagine in tutto ed è pochissimo particolareggiato. I capi di spesa a carico del Fondo consolidato si riducono a undici. Seguono le Spese relative agli Estimates, poi le altre uscite del Tesoro. Eccone lo schema

Receipts	Amounts		Issues	Amounts	
	Sommes parziali	Sommes totali		Sommes parziali	Sommes totali

Nel vol. 58.° si trovano gli Appropriation Accounts per i servizi civili e

(1). Vedi Cap. VIII Sez. 25 del Rapporto 18 Agosto 1858 più volte citato.
(2). Vedi Cap. VIII Sez. 37 della Minuta Treasury già citato

l'anno 1875-76 sono tanti grandi sono i voti del Bilancio, ha date varie ma tutte aggiranteli intorno alla fine di novembre 1876 in fine sono sottoscritti dall'Accountant o Ragioniere capo del Dicastero che presiede al servizio cui di riferiscono e dal revisore generale. Tutti codesti conti sono in ultimo riassunti in un ristretto epilogo per classi, non già per voti. La schema nella quale in essi appaiono è il seguente.

Service	Granted	Expenditure	Expenditure compared with Grants	
			Less than Granted	More than Granted

Gli Appropriation Accounts della Guerra e della marina figurano nel Vol. 52.° Essi han forma alquanto diversa a cagione della facoltà di storno da voto a voto consentita a codesti dicasteri. Faccio seguire lo schema del prospetto in cui sono riassunti i conti del War Office; di poco differisce il conto riassuntivo della marina.

Votes	Effective Services	For the ordinary service of the army Grants and Estimates			Expenditure 1875-76	Surplus 1875-76	Deficiencies 1875-76
		Granted 1875-76	Appropriation in aid	Total Estimates 1875-1876			

È notevole in questo sistema dei conti consuntivi negletto il frazionamento loro, e la richiesta sottoscrizione degli Accountants, per cui anche innanzi al parlamento subsiste la responsabilità di chi ha veramente compilati i Conti non essendo essa interamente coperta dalla responsabilità dei Ministri.

Sarebbe poi errore il desumere dalla forma ristretta dei Conti i quali ho enumerati che siano scarse le notizie cui il potere esecutivo dà Parlamento sull'andamento della fabbrica finanziaria. Le relazioni e le tavole statistiche unite a quei Conti sono ampie e particolareggiatissime. La conclusione da trarsi è questa sola, che in Inghilterra i vari Conti non sono riguardati come allegati esplicativi di un unico Conto generale: tal conto manca.

Art 2°.

I Conti consuntivi in Francia.

Come ho di già avuto occasione di dire (1), in Francia vi ha per ogni anno un Conto generale delle finanze, e per ogni esercizio un Conto amministrativo dell'entrata, e tanti Conti delle spese quanti sono i Ministeri. E siccome, secondo è stato detto di già, l'esercizio si prolunga al di là dell'anno finanziario, così è diversa la materia del Conto delle finanze e di quelli dei Ministeri, anche in quelle parti che pur dovrebbero corrispondere fra loro se non vi fosse codesto prolungamento dell'esercizio. I soli Conti consuntivi dei Ministeri, corrispondenti ai Budgets dell'entrata e delle spese, devono essere approvati per legge. Il Conto delle Finanze vien solamente presentato alle Camere perchè ne prendano notizia. Dirò di questi Conti, incominciando da quello delle Finanze.

Le prescrizioni che riguardano la compilazione del Compte général de l'Administration des Finances, salgono molto lontane. Le forme di codesto Conto furono designate già dalle Ordinanze del 19 dicembre 1823 e 1° settembre 1828, e le disposizioni di queste ordinanze furon riprese ed esplicate in quella del 31 maggio 1838, e nel decreto 31 Maggio 1862.

Le Compte général de l'Administration des finances retrace les mouvements annuels et la situation au commencement et à la fin de l'année de tous les services financiers de l'État. . . . . Il est extrait du Journal général et du Grand-livre tenu à la Direction Générale de la Comptabilité publique . . . . . (2).

Codesto Conto si compone alla sua volta di sei Comptes généraux, che mi propongo di enumerare, e di taluni Comptes spéciaux aggiunti nell'intento di esplicare il servizio del debito

(1) Veggasi più addietro. - Lib. IV. cap. 6. pag. 233.

(2) Compte général de l'Administration des Finances rendu pour l'année 1875 - Paris. Impr. nationale 1878 - Note préliminaire. pag. 5.

pubblici e alcuni altri particolari servizi di finanza.

I Conti generali sono i seguenti (1):

1°. Compte des opérations de l'année. Esso mostra i valori di Cassa e di portafoglio esistenti presso tutti i contabili di finanza al principio dell'anno, le entrate e le uscite dell'anno, i saldi effettivi al 31 dicembre. Le operazioni dell'anno vi sono epilogate, rispetto ai Budgets, secondo le principali classi di entrate e secondo i ministeri, e rispetto ai movimenti di Tesoreria e ai servizi speciali del Tesoro, secondo l'indole dei servizi stessi;

2°. Compte des contributions et revenus publics. Sviluppa le entrate dei Budgets enunciate sommariamente nel primo Conto. La serie dei prospetti indica « les droits liquidés à la charge des redevables de l'État, les recouvrements effectués pendant chacune des deux années en cours d'exécutions et les restes à recouvrer sur les droits constatés. »

3°. Compte des dépenses publiques. Espone les droits constatés a favore dei creditori dello Stato, les payements effectués . . . . d'après les ordonnances dei ministri, e, in fine, les restes à payer.

4°. Compte du service de trésorerie. Segue il movimento dei crediti e dei debiti di tesoreria durante l'anno, i movimenti di fondi tra i contabili, les moyens de crédits réalisés in seguito ad autorizzazioni legislative, l'avanzo o il disavanzo risultante, a profitto od a scapito del Tesoro, dai servizi delle entrate e delle spese chiuriti nei due Conti precedenti, infine, le variazioni subite dagli encaissements matériels.

5°. Comptes des Budgets. In una prima serie di prospetti vien chiarita la situazione definitiva dell'ultimo esercizio chiuso; in una seconda serie appare la situazione provvisoria al 31 Dicembre dell'esercizio in corso. Per l'esercizio chiuso son poste a confronto le entrate previste ed les produits réalisés, i crediti consentiti e le spese fatte, son fissati i resti attivi e passivi, ed è infine determinato l'excédent ou l'insuffisance des ressources, che costituiscono la situazione finale del Budget. Analoghe indicazioni son date per l'esercizio in corso.

---

(1) Compte général - cit. - pag. 6 e seg.

6°. Situation générale des finances à la fin de l'année. Si compone: a) d'un bilan ou balance riassuntivo dei Conti accesi nel Mastro della Direzione Generale della Contabilità pubblica, nel qual bilancio le entrate e le uscite dell'anno son collegate coi dati della situazione delle finanze al principio dell'anno per determinare quella che risulta alla sua fine; b) d'un exposé de l'actif et du passif de l'administration des finances all'ultimo dì dell'anno, il qual attivo e passivo comprende i valori di cassa e di portafoglio in essere presso tutti i contabili, i crediti da esigere, gli effetti e i debiti da pagare, les excédants de recette et de dépense attinenti al servizio dei Budgets in corso, o dei fondi speciali, e, in fine, i déficit lasciati dagli antichi Budgets a carico del Tesoro, i quali sono coperti dall'eccedente del passivo dell'Amministrazione delle Finanze in confronto del suo attivo reale.

Quest'ultimo Conto generale ha per riguardo della Corte dei conti maggior importanza di tutti gli altri, e tutti li epiloga.

I Conti dei singoli Ministeri sono presentati separatamente, e la legge che li approva diresi loi des Comptes, e presenta le stesse divisioni che la primitiva legge dei Budgets.

Il Conto dell'entrata presenta per ciascheduna classe di tasse, imposte o rendite, le previsioni primitive rettificate, le entrate accertate (droits acquis), le somme riscosse (recouvrements effectués par les comptables), i resti attivi (droits restant à recouvrer) alla chiusura dell'esercizio.

I Conti della spesa han quattordici colonne, le cui intestazioni, così come appaiono nei conti del 1874, sono le seguenti:

1°. Numéros des chapitres.
2°. Services.
3°. Crédit résultant du Budget et des lois spéciales.
4°. Dépenses résultant des services faits - Droits constatés en profits des créanciers de l'État.
5°. Payments effectués sur les ordonnances du Ministre.
6°. Résultats de la comparaison des dépenses avec les payments et avec les crédits } Reste à payer sur les dépenses à la clôture de l'exercice.
7°. Crédits excédant ces dépenses.

9°. Résultats — Crédits non consommés par les dépenses à annuler définitivement.

10°. pour le — Crédits à annuler pour les dépenses restant à payer.

11°. règlement — Crédits applicables à divers services spéciaux à transporter à l'exercice 1873.

12°. définitif du Budget — Crédits définitifs de l'exercice 1874.

13°. Indication des pages où se trouve le développement des dépenses.

14°. Observations.

In seguito a una prescrizione portata dall'ordinanza reale 10 dicembre 1823, riprodotta poi in tutti i successivi Codici di Contabilità che ebbe la Francia, alla fine di ciascun anno, un decreto, reso sopra proposta del Ministro delle Finanze, nomina per la verificazione dei Conti ministeriali una Commissione di nove membri presi nel seno della Camera dei deputati, del Senato, del Consiglio di Stato, e della Corte dei Conti. La Commissione esamina, nella loro forma e nel loro contenuto, i diversi Conti pubblicati dai Ministeri, li verifica badando ai dati delle scritture centrali da cui sono dedotti, e quelli corrispondenti del Grande libro della Direzione della Contabilità pubblica (1) Indi accerta la chiusura dei registri, e pubblica il processo verbale delle sue operazioni, al quale è congiunta, pure stampata, la balance des comptes du Grand-livre della Direzione sopradetta, e un epilogo analitico del suo Giornale generale.

La Corte dei Conti esamina pure tutti codesti Conti; essa è chiamata a dichiarare solennemente che sono conformi alle sentenze (arrêts) da essa rese circa ai Conti dei vari contabili.

Art. 3°.
Stati tedeschi.

In generale negli Stati tedeschi vi ha unità di Rendiconto,

(1) Compte général del 1873. - citato - pag. 5.

cioè a dire i Conti pubblici si presentano in Parlamento raccolti in un volume e riassunti in un epilogo. Anche là come in Francia, come in Inghilterra, i Conti propriamente detti dan ragione della sola parte finanziaria del patrimonio pubblico: la rimanente porzione forma oggetto di quei Conti solo in quanto determina entrate od uscite di Bilancio.

In alcuni Stati, ad esempio nel Granducato di Baden, i Conti, come già i Bilanci, mettono in evidenza per ciascheduno dicastero il prodotto netto o la spesa netta. Con ciò voglio che accanto alle rendite provenienti da ciascheduna imposta, tassa, o monopolio figurano le spese di riscossione o di esercizio, e accanto alle spese che ciascun servizio pubblico richiede figurano le entrate che per avventura da esso venissero (1).

Nei Conti dell'Impero Austro Ungarico come già nei Bilanci, si distinguono per ciascheduno capitolo in separate colonne le entrate e le spese ordinarie e straordinarie. I prospetti dei Conti, tanto per le entrate quanto per le spese, han sedici colonne di somme. - In essi figurano, per ciascun capitolo, i resti al principio dell'anno, le competenze accertate ordinarie e straordinarie, il totale di queste e di quelle, le somme previste per le une e per le altre e il loro ammontare, le maggiori o minori entrate o spese accertate, le entrate o le spese riscosse o pagate, e i resti alla fine dell'anno (2). Il riunire in uno stesso luogo, pur tenendole distinte, le entrate ordinarie e straordinarie che vengono da una stessa fonte, e le spese ordinarie e straordinarie che hanno una medesima cagione, rende più agevole il rilevare quale sia il vero montare delle spese e delle rendite di ciascheduna classe.

---

(1) Tolgo queste notizie dai Conti pubblicati nel 1875 in quello Stato.
(2) Schrott. - Der Verrechnungs wissenschaft - op. cit. § 179 pag. 340 e seg.

Capitolo V.

I Conti consuntivi in Italia.

Art. 1°.

I Conti consuntivi innanzi che andasse in vigore la legge 22 aprile 1869.

Le norme legislative secondo le quali avrebbero dovuto compilarsi i primi Conti consuntivi nel Regno nostro sono poco dissimili da quelle sancite dalla legge promulgata in Piemonte il 13 Marzo 1853. Secondo tal legge l'esercizio si prolungava, per le liquidazioni finali, i pagamenti e gli incassi, fino al 30 Giugno. Dopo questo giorno si incominciava la compilazione del Conto consuntivo. Ciascun ministro doveva far preparare il proprio Conto amministrativo della spesa, nel quale dovevasi indicare per ogni categoria del Bilancio (giacchè le autorizzazioni del Bilancio si classificavano in categoria): la somma votata dal Parlamento o nel Bilancio o nelle leggi complementari di essa, la somma pagata, quella da pagare, ossia i resti passivi, e finalmente quella parte di autorizzazione che non si era applicata, ossia le economie. Il Ministro delle Finanze preparava il Conto dell'entrata, nel quale si dimostrava per ogni categoria: le entrate previste, la somma incassata, quella da incassare, il totale di queste due somme, e la differenza tra esso e le previsioni, ossia la maggiore o la minore entrata. Simili Conti, intorno al Conto di cassa o delle Tesorerie, nel quale venivano indicati gli incassi, i pagamenti fatti da ciascun tesoriere per qualsiasi causa, e inoltre i fondi prestato ognuno rimanenti, venivano inviati alla Corte dei Conti per la revisione. Era facile alla Corte dei Conti compiere il riscontro; giacchè, affine di essere in grado di esercitare il controllo costituzionale sull'entrata e sulla spesa, e quello giudiziale sui tesorieri, sugli agenti

di riscossione, e tagli altri depositari del pubblico danaro, essa, sopra i documenti autentici che venivan mammano presentati al suo esame, compilava scritture corrispondenti a quelle dei vari Ministeri. Le bastava adunque porre a raffronto quei Conti col risultato delle proprie scritture.

Compiuta la revisione dei Conti, e ottenuto che si facessero in essi quelle correzioni le quali avesse giudicate necessarie, la Corte li approvava con deliberazione presa a sezioni riunite, e quindi le restituiva al Ministero delle Finanze unitamente a una propria relazione, in cui accennava a quanto le era accaduto di rilevare che avesse qualche importanza, sia nel compiere in fine dell'esercizio la revisione dei Conti consuntivi, sia nell'esercitare durante l'esercizio il controllo costituzionale e quello giudiziale.

Il Ministro delle Finanze doveva riunire insieme i vari Conti parziali approvati dalla Corte dei Conti, e formare così il Conto generale di Finanza, il quale unitamente alla relazione della Corte dei Conti, e addì altra dello stesso Ministro doveva presentarsi stampato alle due Camere nei primi due mesi della sessione che susseguiva alla chiusura dell'esercizio, in appoggio ad un progetto di legge relativo all'assetto definitivo del Bilancio, o, ciò che è lo stesso, all'approvazione del Conto. Cotal legge, come tutte le altre leggi di finanza, doveva essere approvata alla Camera dei rappresentanti prima di venire in discussione al Senato, e nelle due Camere si incaricava di riferire intorno ad esse ed al Conto le Commissioni permanenti del Bilancio.

La legge 13 novembre 1859 e quelle successive, mercè delle quali si estese mammano alle varie provincie del Regno la legge di Contabilità del 13 marzo 1853, non introdussero in essa, per ciò che riguarda i Conti consuntivi, alcuna radicale modificazione, salvo questa, che il prolungamento dell'esercizio fu portato da sei mesi a nove, della qual mutazione è parola nel R. Decreto 3 Novembre 1867, numero 302.

Sotto l'impero di tal legge avrebbero adunque dovuto compilarsi i Conti consuntivi fino a tutto il 1869, dopo il qual anno doveva andare in vigore la nuova legge di Contabilità 22 aprile 1869.

Se non che la mirabile rapidità con cui si costituì il nostro Regno, e la fretta con cui si dovettero fondere in una sola ben sette Amministrazioni diverse, non permise che in tutto fosse osservata la legge sulla Contabilità dello Stato; e lo strappo maggiore dovette per avventura farsi a quella parte che riguarda la resa dei Conti al Parlamento. Le grida per ciò furono grandi; ma è dubbio se fossero giustificate, perocchè le difficoltà a vincersi erano veramente enormi.

A cominciare dal 1862 l'Italia ebbe un unico bilancio per ogni esercizio, al quale avrebbe dovuto corrispondere parimenti per ogni esercizio un Conto. Nulladimeno si era giunti al principio del 1869 senza che avesse ancora potuto presentarsi verun consuntivo degli esercizi dal 1862 in poi. Affine di agevolare all'Amministrazione l'entrata, anche in questo punto, nella via normale, si è creduto espediente introdurre nella legge 22 aprile 1869 una disposizione transitoria (art. 69) in virtù della quale il Rendiconto generale dell'Amministrazione delle Finanze per gli anni dal 1862 al 1867, riuniti in un solo esercizio, avrebbe dovuto presentarsi già stampato al Parlamento entro il 1° Ottobre 1869. Lo si presentò invece con qualche ritardo, cioè il 9 dicembre 1870. L'esercizio del 1868 ebbe un Conto a sè, il quale, sebbene per l'articolo 69 sopra citato, avesse dovuto presentarsi nel mese di gennaio 1870, non potè tuttavia essere compilato che più tardi.

Un'altra disposizione transitoria della legge predetta (art. 67) stabiliva che l'esercizio dell'anno 1869 dovesse terminare col 31 dicembre dello stesso anno; ma poichè quella legge non potè andare in vigore che il 1° Gennaio 1871, un anno più tardi del giorno che in essa era fissato, così il Ministro Sella, sotto la cui amministrazione si erano finalmente potuti ottenere i Rendiconti di cui ha fatto parola, credè necessario interpretare con qualche larghezza questa ultima disposizione transitoria, e riunì i Conti degli anni 1869 e 1870 in un sol Conto generale che potè essere presentato al Parlamento il 22 marzo 1872.

Art. 2°.

Il Conto consuntivo secondo la legge 22 aprile 1869.

Le disposizioni che riguardano la compilazione e la presentazione del Conto consuntivo contenute nella legge 22 aprile 1869, e nel regolamento per la sua applicazione, non sono molte.

Appena terminato l'anno finanziario le divisioni amministrative presso le Amministrazioni Centrali debbono commettere al rispettivo Capo Ragioniere tutti i dati e gli elementi che valgono a rendergli possibile e agevole la compilazione del Conto consuntivo dell'esercizio precedente (1), e non più tardi del mese d'aprile successivo dovrà essere compiuta simile compilazione (2), e il Conto trasmesso alla Ragioneria generale (3). - La Ragioneria generale compie il riscontro contabile sui Conti consuntivi dei singoli Ministeri, e quindi compila il Conto consuntivo generale dell'Amministrazione dello Stato. Il qual Conto generale deve, non più tardi del mese di luglio, presentarsi in tre esemplari dal Ministro delle finanze alla Corte dei Conti (4).

La Corte dei Conti esamina il Conto consuntivo generale confrontandone i risultati colle proprie scritture, e, riconosciutolo esatto, l'approva con sentenza presa a sezioni riunite; quindi ne fa una relazione motivata al Parlamento, e trasmette la Relazione e un secondo esemplare del Conto alla Ragioneria generale (5). Il Ministro delle finanze fa stampare il Conto consuntivo e la relazione della Corte dei Conti e la presenta al Parlamento insieme al progetto di legge per la relativa

---

(1) Art. 64 della legge e art. 675 del Regolamento
(2) Art. 64 id. e art. 677 id.
(3) L'articolo 675 voleva che i Conti dei Ministeri si presentassero in tre esemplari. Con successivi circolari della Ragioneria Generale si stabilì che possono essere presentati in un sol esemplare.
(4) Art. 64 della legge, e art. 677 del Regolamento
(5) Art. 66 id. e art. 681 id.

approvazione (1).

Il Conto consuntivo generale deve constare delle entrate e delle spese costituenti l'effettivo esercizio finanziario dell'anno, dal qual Conto deve risultare, distintamente per ogni capitolo del Bilancio di previsione, e col confronto delle somme determinate o previste, il montare delle riscossioni verificatesi nell'anno, e quello delle spese pagate e delle altre da pagare in adempimento di ordini già spediti dai ministri o di impegni assunti in relazione al Bilancio.

Al corredo di simil Conto deve unirsi:

1°: Il Conto generale di Cassa dal 31 gennaio al 31 dicembre;

2°: Lo stato patrimoniale attivo e passivo al 1° gennaio dell'anno a cui si riferisce il Rendiconto, coll'indicazione delle variazioni seguite nell'anno, e lo stato patrimoniale alla fine di detto anno;

3°: I conti speciali dell'andamento della liquidazione dell'asse ecclesiastico, dell'esercizio amministrativo di tutte le Aziende di privativa, del movimento dei beni del Tesoro, di tutte e singole le operazioni finanziarie di Tesoreria e di Zecca, ed in genere di qualsiasi altra operazione od azienda in cui siano state interessate le finanze del Regno (2).

Queste disposizioni furono chiarite ed esplicate da diverse circolari della Ragioneria generale, le quali, o mirano a meglio determinare gli elementi del Rendiconto, o indicano le norme a seguirsi dalle varie amministrazioni nella chiusura dei propri Conti in fine dell'esercizio. Una circolare N°. 35 del 1° Dicembre 1872 ordina che tutti gli Agenti di riscossione facciano pervenire, possibilmente entro il 31 dicembre, o al più tardi nella mattina del 1° gennaio, alle rispettive tesorerie provinciali tutte le carte contabili e i valori di cassa presso di essi esistenti, e che le tesorerie provinciali, sotto la data del 31 dicembre, abbiano, entro il 1° di gennaio, ultimate tutte le operazioni dell'esercizio chiuso, e le scritture di esse. Una circolare N°. 70 del 28 Novembre 1874, la quale riepiloga diverse altre precedenti, contiene norme particolareggiate per la chiusura dei conti. Essa vuole fra l'altre cose che le entrate e le spese le quali scadono il 31 dicembre, e non possono perciò venir riscosse o pagate nel-

(1) Art. 66 della Legge e 681 del Regolamento.
(2) Art. 63 id. e 676 id.

l'esercizio che si chiude, ma solamente dal 1° gennaio in avanti, non abbiano a comprendersi fra i resti attivi e passivi dell'esercizio.

Prima del Conto consuntivo, e precisamente innanzi il 15 marzo, insieme al progetto del Bilancio di definitiva previsione, il Ministero delle Finanze deve presentare già stampata al Parlamento la situazione del Tesoro condotta al termine dell'anno finanziario scaduto al 31 dicembre (1). La situazione del Tesoro non deve approvarsi con legge; essa è un documento in appoggio al Bilancio definitivo, e deve dimostrare le risultanze di cassa e i residui attivi e passivi (2). Al qual fine deve mettere in evidenza, in primo luogo, le autorizzazioni definitive state accordate per ogni capitolo del Bilancio, cioè a dire le somme ammesse nell'atto dell'approvazione del Bilancio, le entrate e le spese contenute con leggi successive, e le prelevazioni dal fondo di riserva per le spese d'ordine e obbligatorie, e da quello per le spese impreviste; e in secondo luogo, e per ogni capitolo del Bilancio, le somme esatte o pagate, i resti attivi e passivi, le maggiori o minori entrate, e le economie. Pertanto la situazione deve contenere buona parte degli elementi del Rendiconto, e viene così ad essere quasi un Rendiconto provvisorio anticipato. Stante la fretta con cui si deve compilare, essa non può in ogni sua parte indicare con assoluta esattezza i risultamenti della gestione finanziaria dell'anno a cui si riferisce, e quindi avviene che tra la situazione finanziaria e il Conto consuntivo di un dato esercizio, v'hanno, e ciò anche in quelle parti in cui dovrebbero coincidere, differenze di somme più o meno notevoli.

La formazione della situazione del Tesoro è un compito affidato alla Ragioneria generale, alla quale entro il 5 di febbraio debbono essere spediti dalle singole Ragionerie centrali tutte le notizie e gli elementi che al compimento di simile lavoro son necessari (3). La situazione del Tesoro non è riveduta dalla Corte dei Conti.

Le situazioni del Tesoro furono, specialmente dal 1870 in poi, presentate puntualmente alla Camera: in pochi casi vi fu ritardo, ed anche in questi il ritardo fu di pochi giorni. E anche nella presentazio-

---

(1) Art. 26 della legge e 170 del Regolamento.
(2) id. 171 id.
(3) art. 173 del Regolamento.

ne dei Conti consuntivi vi fu lodevole sollecitudine da parte dei varii Ministri che si succedettero.

Chi si dimostrò pigro fu il Parlamento, il quale ha approvato il Conto del 1873 solo nel 1877, e non aveva in quell'anno ancora discussi i progetti di legge relativi ai Conti del 1874 e 75. Simile tenerezza nell'esercizio di uno fra i più preziosi diritti è veramente deplorevole.

Art. 3°.

Le due parti del Conto generale dell'esercizio.

In tutti i Conti consuntivi pubblicati fino ad ora si divide il Rendiconto generale in due parti, nel Conto finanziario e nello Stato patrimoniale. In tutti si tentò di abbracciare nello Stato patrimoniale l'intero patrimonio dello Stato; ma quanto al Conto finanziario esso nei Conti consuntivi dell'esercizio 1876 e dell'esercizio 1877 ha per solo oggetto la dimostrazione delle entrate e delle spese verificatesi in confronto di quelle ritenute e approvate nella legge del Bilancio definitivo e nelle leggi e nei decreti che la completano, laddove nei Rendiconti precedenti abbracciava un campo più largo, e tendeva a dimostrare le variazioni avvenute nella situazione finanziaria.

Pertanto affine di rendersi ragione di quei Conti è mestieri vedere che cosa s'intenda per codesta situazione Finanziaria.

Si è convenuto di chiamare situazione finanziaria dello Stato quella che risulta dalla considerazione del fondo di cassa, dai crediti e dai debiti di Tesoreria, dai resti attivi e passivi, e dalle entrate e dalle spese relative agli stralci di amministrazioni cessate e rimaste da regolare.

Il fondo di cassa si compone del denaro esistente nelle diverse Tesorerie del Regno, dei Fondi in via di all'estero, e degli Effetti che son nelle Casse del Contabile del Portafoglio.

I crediti di Tesoreria comprendono: a) i crediti che lo Stato ha verso alcuni corpi morali (Comuni o Provincie), e alcune società Ferroviarie o di navigazione per prestiti o anticipazioni loro fatte, oppure

per canoni di imposte scadute e non pagati; b) i crediti dipendenti da pagamenti fatti dalle varie Tesorerie per conto dell'Amministrazione pel fondo del Culto, di quella del debito pubblico (1), della Cassa di depositi e prestiti, della Cassa Militare e di altre Aziende governative speciali; c) i crediti dipendenti da Carte contabili, o da deficienze di cassa degli agenti del Tesoro.

I debiti di Tesoreria risultano: a) dal montare dei Buoni del Tesoro in circolazione; b) dal montare dei Tagli del Tesoro, emessi e non ancora estinti; c) dai debiti verso le Banche d'emissione per anticipazioni che esse, a norma dei loro statuti, hanno fatto al Tesoro; d) dal debito verso l'Amministrazione del debito pubblico (1); e) dai debiti in conto corrente verso la cassa dei depositi e prestiti, la Regia cointeressata dei Tabacchi, la società per la vendita dei beni demaniali; ecc. f) dai debiti verso i Tesorieri per eccedenza di versamenti, e per fondi somministrati e non ancora portati in uscita.

Dei resti attivi e passivi non importa parlare. Le cessate amministrazioni finanziarie degli antichi Stati d'Italia, che si stanno ancora liquidando, e colle quali il Tesoro ha Conto corrente, sono: Le Tesorerie generali di Napoli e di Sicilia, la Cassa Centrale di Venezia, e la depositeria generale di Roma. Nel procedere allo stralcio di queste Amministrazioni si accertano entrate e spese le quali alla fine dell'anno possono dar luogo a resti attivi e passivi.

Dopo ciò non è difficile formarsi un concetto esatto di quello che sia la situazione finanziaria. Entrano a costituire l'attivo della situazione finanziaria, il Fondo di Cassa, i crediti di Tesoreria, i resti attivi e le entrate relative agli stralci delle Cessate Amministrazioni

---

(1) Si ricordino i procedimenti che si seguono nel compiere e riscontrare i pagamenti relativi al Debito pubblico. Il Tesoro emette per timale pagamento ogni trimestre mandati, il cui importo pone a credito dell'amministrazione nel suo conto corrente colla Tesoreria centrale. Codesto conto vien poi addebitato dei fondi che si somministrano al Cassiere del debito pubblico, e delle somme che si rimborsano ai tesorieri del Regno e ad altri per i pagamenti che fanno per Conto dell'Amministrazione del Debito Pubblico. Ciò posto, il saldo del Conto suddetto si considera come un debito di tesoreria; e i pagamenti fatti dai Tesorieri e non ancora rimborsati formano un credito di Tesoreria.

stazioni rimaste da regolare, laddove il passivo della situazione è formato dai debiti di Tesoreria, dai resti passivi, e dalle spese che son relative agli stralci delle cessate Amministrazioni e che rimangono da regolare.

Se vi ha eccedenza dell'attivo sul passivo, la situazione finanziaria mette in evidenza un avanzo o un attivo netto; se invece il passivo supera l'attivo, essa mostra a quanto salga il deficit o il disavanzo.

Essendo a confronto la situazione finanziaria ottenuta alla fine di un esercizio con quella relativa alla fine dell'esercizio successivo, si può rilevare se vi sia stato nell'esercizio miglioramento o peggioramento, e a quanto ascenda. Tale miglioramento o peggioramento costituisce l'avanzo o il disavanzo dell'esercizio rispetto alla situazione finanziaria.

La situazione del Tesoro propriamente detta abbraccia un campo più limitato, e s'ottiene dalla considerazione del fondo di Cassa dei crediti e dei debiti di Tesoreria. Essa forma l'oggetto del Conto del Tesoro, il cui saldo può mettere in evidenza un attivo o un deficit di Tesoreria.

Confrontando le situazioni del Tesoro che s'ottengono alla fine di due esercizi consecutivi, si viene a conoscere se vi sia stato miglioramento o peggioramento, e quale. Codesto miglioramento o peggioramento costituisce l'avanzo o il disavanzo di Tesoreria dell'esercizio, o, meglio, l'avanzo o il disavanzo dell'esercizio rispetto alla situazione o allo stato del Tesoro.

Ciò posto il Conto finanziario, il cui oggetto in Conti degli esercizi precedenti a quelli del 1876 era la situazione finanziaria in monte, e che per conseguenza doveva dimostrare quale essa dovesse essere e fosse alla fine dell'esercizio, codesto Conto, dico, doveva appoggiarsi su due basi; il Conto del Tesoro, e i Conti delle entrate e delle spese di Bilancio, dai quali appariano i resti attivi e passivi, se non che il Conto del Tesoro alla sua volta fondasi sui Conti dei singoli Agenti consegnatari responsabili del danaro e degli effetti di portafoglio pertinenti allo Stato.

Pertanto le due basi del Conto finanziario erano:

1°. I Conti consuntivi delle entrate e delle spese verificatesi in relazione al Bilancio; 2°. I Conti dei Tesorieri provinciali, del tesoriere centrale, e del Contabile del Portafoglio.

Ma i Conti dei Tesorieri e del Contabile del Portafoglio sono, se ben si guarda, parti integranti del Conto patrimoniale, poichè hanno per oggetto uno dei più importanti elementi patrimoniali; ed è anche da ricordare che l'art. 63 della Legge di contabilità 22 aprile 1869 pone il Conto generale di Cassa, che risulta dalla riunione di tutti quelli dei Tesorieri, tra i documenti a corredo del Conto dell'entrata e della Spesa al pari dello Stato patrimoniale; laonde è da commendarsi la disposizione per cui quei Conti si son posti fra gli allegati del Conto patrimoniale, anzichè fra quelli del Conto finanziario.

Tale Conto, nei Rendiconti del 1876 e seguenti, è nulla più e nulla meno di quello che in Francia sono i Conti amministrativi dei Ministeri, e abbraccia i soli Conti consuntivi dell'entrata e della spesa.

Dirò adunque in prima di cosiffatti Conti, ai quali la legge assegna il primo posto, e i quali lo tengono veramente nei riguardi del contratto costituzionale.

Art. 4°.

I conti dell'entrata e della spesa fino al 1876.

Nei Rendiconti generali relativi agli esercizi 1871, 1872, 1873, 1874, 1875, i Conti dell'entrata e della spesa appaiono nell'identica forma.

Ivi il Conto consuntivo dell'entrata, presentato dal Ministro delle Finanze, dimostra per ogni capitolo del Bilancio, con quattro distinte colonne: a) le somme approvate colla legge del Bilancio di definitiva previsione, o con altre leggi o decreti posteriori; b) le somme versate durante l'anno; c) le somme rimaste da riscuotere o da versare al 31 dicembre; d) la differenza fra il totale delle somme scritte nelle due precedenti colonne, e quelle della prima, cioè a dire le maggiori o minori entrate verificatesi in confronto di quelle che costituivano la definitiva previsione. — Lo schema o il modulo per la compilazione di tale Conto aveva la forma seguente:

Capitoli		Somme approvate	Somme versate durante l'anno 187...	Somme rimaste da ritenutere e da versare al 31 dicembre 187...	Differenza tra il totale delle colonne 4 e 5 e quello della colonna 3
Numero	Denominazione				
1	2	3	4	5	6

I conti consuntivi della spesa, tanti quanti sono i Ministeri, dimostravano per ogni capitolo dei corrispondenti Bilanci e in colonne separate: a) le somme approvate o nella legge del Bilancio di definitiva previsione, o nelle leggi o disposizioni complementari; b) le somme pagate durante l'anno; c) le somme rimaste da soddisfare al 31 dicembre; d) la differenza tra il totale delle somme pagate e quello da pagare, e le somme approvate, la quale, di regola, rappresentava un'eccedenza di queste ultime somme, ossia un'economia. Nondimeno vi furono alcune rarissime eccezioni in cui i pagamenti superarono, per somme di poco momento, quelle approvate. In tali casi il Ministero chiese al Parlamento un bill d'indennità che non venne mai negata. Ecco lo schema che servì per la formazione degli accennati Conti consuntivi:

Capitoli		Somme approvate	Somme pagate durante l'anno 187...	Somme rimaste da soddisfare al 31 dicembre 187...	Differenza tra il totale delle colonne 4 e 5 e quello della colonna 3
Numero	Denominazione				
1	2	3	4	5	6

Da tali Conti potevasi desumere quali fossero le somme approvate, e quindi l'avanzo il disavanzo presunto dal Bilancio definitivo, che era Bilancio di cassa, modificato dalle autorizzazioni date con leggi o disposizioni successive. Potevasi ancora desumere il totale delle somme effettivamente versate e di quelle pagate, e quindi anche la differenza tra i versamenti e i pagamenti, cioè l'avanzo o il disavanzo effettivo dell'esercizio rispetto al Conto di cassa. Ma le somme da ritenersi e da versare che apparivano nella colonna 3.a dei Conti delle spese non indicavano i residui attivi e residui passivi. Per avere simili resti sarebbe stato necessario aggiungere le somme di entrata e di uscita, che, come è noto, si erano riferite al Bilancio di prima previsione dell'esercizio successivo. E siccome quelle somme trasportate subivano poi modificazioni, così la colonna 6 non poteva indicare con esattezza le maggiori o minori entrate e le economie.

Se poi si bada che i Conti non davan nessuna ragione delle competenze approvate ed accertate, nè delle somme riscosse e non versate, si vedrà quanto fossero manchevoli.

Nondimeno essi potevano in qualche modo reputarsi sufficienti finchè il Parlamento si accontentava di ritenere nel Bilancio definitivo un puro e semplice Bilancio di cassa, e tali furono infatti dal

Parlamento stesso reputati, poiché li approvò sempre; ma non bastarono più quando le Camere credettero espediente di cangiar forma ai Bilanci e fermare nella legge di quello definitivo, distintamente per ogni capitolo, le competenze dell'anno, i resti, e le somme di incasso o pagamenti presunti. Ammessa codesta forma del Bilancio definitivo, il Conto che gli corrisponde deve dar ragione distintamente per ogni capitolo della gestione delle competenze, di quella dei resti, e delle somme di cassa.

Art. 5°.

I Conti dell'entrata e della spesa dopo il 1876.

L'indifferenza dei vecchi Conti finanziari fu reno-

Conto consuntivo dell'anno 1877 — Entra

Capitoli			Conto della competenza 1877				Conto dei residui	
Numero		Denominazioni	Somme			Aumenti o minori entrate — differenza fra le colonne e+f e la colonna d	al 1° gennaio 1877 — (Col. 13 e 18 del Conto consuntivo 1876)	Riscossi
del 1877	del 1878		approvate	riscosse	rimaste da riscuotere			
		Rapporti fra le colonne	d = m+r−h	e = n+o−i	f = p+r+s−k	g = q+s−l	h = m+r−d	i = n+o−e
a	b	c						

scritta dall'Amministrazione. Una circolare 12 marzo 1877 n. 96 emanata dalla Ragioneria generale stabilì una foggia nuova pei conti dell'entrata e dell'uscita. Ma poi nel quadro di Contabilità per le scritture della stessa Ragioneria approvato con decreto Ministeriale del 15 giugno dello stesso anno, alle norme per le registrature di aggiunsero alcune prescrizioni, circa i Conti consuntivi, per le quali venne modificata quanto all'ordine e alla intestazione delle colonne la forma sancita nella circolare predetta; e secondo tali prescrizioni si composero i Conti del 1876. Nei conti dell'anno successivo mutossi ancora il titolo di alcune colonne, e la forma in cui essi apparvero è quale può desumersi dai prospetti seguenti:

La

1876 e retro	Conto di Cassa. - Incassi								
		pel 1877					pegli anni avvenire		Residui attivi — colonne
Rimasti da riscuotere	Aumenti o diminuzioni — Differenza fra le colonne i+k e la colonna h	somme previste	somme versate	somme riscosse e non versate	somme rimaste da riscuotere	Differenza tra la colonna n+o+p e la colonna m	previsti nel bilancio definitivo	variazioni	p+r±s
k = p+r+s-f	e = g+s-q	m = d+k-r	n = e+i-o	o = e+i-n	p = f+k-(r+s)	q = g+l-s	r = d+k-m	s = g+l-q	t = f+k

Conto consuntivo dell'anno 1877 — Ministero

Capitoli				Conto delle competenze 1877				Conto dei
Numero		Denominazioni		Somma			Economie o maggiori spese — Differenza tra le colonne e+f e la colonna d	al 1° gen. 1877 — (Colonna 19 del Conto consuntivo 1876)
del 1877	del 1878			approvate	pagate	rimaste da pagare		
a	b	c	Rapporti fra le colonne	d = m+q-h	e = n-i	f = e+q+r-h	g = p+r-l	h = m+q-d

Come si vede la forma di simili Conti si è fatta molto complessa, ma, finchè dura la complicata forma del Bilancio definitiva previsione, è razionale, è necessario che sia così; e non una delle dodici colonne per la somma del Conto dell'entrata, e dei quindici dei Conti delle spese, è superflua.

I prospetti sopra esposti servano e per Conti dell'entrata e della spesa propriamente detti, in cui sono enunciate le somme per ogni capitolo, e per lo specchio che li riassume, e per gli allegati che ne esplicano alcune parti.

Lo specchio riassuntivo, in cui le entrate si compendiano per classi, le spese per Ministeri, distinguendole per queste e per quelle le ordinarie dalle straordinarie, serve a mostrare i risultamenti generali dell'esercizio, e appare in tutti i Rendiconti fino ad ora pubblicati, prima dei Conti che espongo.

Gli allegati esplicativi sono necessari per quei capitoli che si dividono in articoli, formano parte integrante dei Conti di en-

. . . . . Spesa

residui 1876 e retro			Conto di Cassa - pagamenti						
			pel 1877				negli anni avvenire		Residui passivi — Colonna o+q±r
Pagati	Rimasti da pagare	Economie o maggiorispese — Differenza fra le colonne i+k e la colonna h	previsti	eseguiti	rimasti da eseguire	Differenze fra le colonne n+o e la colonna m	previsti nel Bilancio definitivo	variazioni	
i	k	e	m	n	o	p	q	r	s
= n − e	= o+q+r−f	= p+r−g	= d+k−q	= e+i−f+k−(g+r)		= g+l−r	= d+k−m	= g+l−p	= f+k

trate e di spese, e trovan luogo dopo quelli che espliciamo.

Le somme che riguardano le competenze, i resti, e gli incassi e pagamenti, e che figurano nelle colonne d, k, m dei Conti, non sono, l'ho già detto, le somme approvate nella legge del Bilancio definitivo, sibbene queste somme modificate poi dalle leggi complementari di quella, e da decreti emanati e da disposizioni prese secondo le norme sancite dalla legge organica della Contabilità di Stato. Ora è palese che i Conti consuntivi devono dar ragione di simili modificazioni.

Nei conti degli esercizi 1873, 1874 e retro, siccome rispondevano al solo Bilancio di Cassa, non si dovevano applicare se non le variazioni avvenute in una sola serie di somme, invece nei Conti degli esercizi successivi era mestieri dar ragione delle mutazioni portate in tre serie di somme: le somme delle competenze, le somme dei resti, le somme di cassa. Rendiamo, siccome, anche mutata la forma del Bilancio, il riscontro costituzionale preventivo si esercita sempre sull'esercizio di cassa, e siccome i mutamenti che si portano alle primeggiate

variazioni, hanno, nella generalità dei casi, null'altro scopo che di sopperire alle esigenze di quell'esercizio, il solo fra i tre del Bilancio che non ammette ritardi, onde non si mutano le somme riconosciute per le competenze e pei resti se non per mutare quelle approvate per gli incassi e i pagamenti, così le variazioni alle ultime somme risultano dalle variazioni portate alle altre dalle due prime serie prese insieme, e però è sufficiente dar conto di quelle. E così si fece nei Conti consuntivi del 1876 e 77.

In un primo allegato al prospetto generale delle entrate e delle spese si enunciano i totali delle variazioni alle competenze di spesa, ai resti passivi, ai pagamenti autorizzati per ogni singolo Ministero, e quelle alle competenze d'entrata, ai resti attivi e agli incassi. Indi in un sub allegato si decompongono le variazioni alle competenze autorizzate e ai resti riconosciuti secondo le varie cagioni loro, distinguendo poi opportunamente, quanto ai resti, quelle riconosciute già nel Conto dell'esercizio precedente dalle altre esposte poi nella situazione del Tesoro dell'esercizio a cui è relativo il Conto.

Importa rendersi ragione delle varie cause da cui possono dipendere simili variazioni.

Una prima causa si ha nelle leggi complementari di quella del Bilancio, ai decreti reali che hanno forza di leggi, o che s'appoggiano a leggi speciali di spesa o d'entrata; i quali ultimi riguardano per lo più quei capitoli senza somma che si tornano per memoria nel Bilancio. Questa sarà la sola eccezione per cui può mutare il totale dell'entrata o della spesa effettiva ivi approvata.

Le altre cause per cui, mentre non si altera l'economia generale del Bilancio, si mutano però le imputazioni ai singoli capitoli, sono: a) Reintegrazioni di fondi; b) Prelevazioni dal fondo di riserva per le spese d'ordine e obbligatorie; c) Prelevazioni dal fondo per le spese impreviste; d) Prelevazioni dal fondo pel trasferimento del capitale.

Della « Reintegrazione dei fondi » è parola negli articoli 185 e 186 del Regolamento per l'applicazione della legge di Contabilità. L'art. 185 stabilisce che le somme pagate sopra un capitolo del Bilancio, le quali durante l'esercizio venissero restituite al Tesoro,

possono, con un decreto del Ministro delle Finanze, registrato alla Corte dei Conti, essere ristabilite in aumento del fondo stanziato nel capitolo medesimo. L'art. 186 dispone che quando occorre ad un Ministero di fornire materiali per servizi dipendenti da altro Ministero, questo ne deve pagare il montare con un mandato da riscuotersi in conto proventi del Tesoro; e aggiunga che tal somma può, quando ne sia il caso e se ne riconosca il bisogno, esser reintegrata al corrispondente capitolo del Bilancio del Ministero da cui i materiali furono presi, mercè di un decreto rilasciato dal Ministro delle Finanze, previo parere del Consiglio di Stato, e registrato alla Corte dei Conti. Onde si vede che codeste reintegrazioni di fondi, al pari delle leggi complementari a quella del Bilancio, possono influire e si sull'entrata che sulla spesa; le altre tre forme di variazioni, di cui l'ultima è per sua natura transitoria, sono, se ben si guarda, semplici storni da capitoli a capitoli, e non riguardano se non la spesa.

Le variazioni delle varie forme sono nel sub allegato di cui feci cenno esposte compendiosamente, pel Bilancio dell'entrata e per quelli delle spese. Le somme di codesto sub allegato devono adunque essere esplicate, e tale esplicazione si fece nei conti del 1876 e recherò enumerando in successivi sub allegati ad uno ad uno tutte le singole leggi o decreti o disposizioni che sancirono le singole variazioni; nel Rendiconto generale del 1877 essa figura nella relazione del Ministro delle Finanze che precede i Conti, e forma parte integrante di essa.

Art. 6°.

Il Conto o Stato Patrimoniale.

Esso nei Rendiconti degli esercizi precedenti al 1876 si riduceva a un prospetto di due sole pagine, nel quale erano indicati, riassunti in pochissime categorie, gli elementi patrimoniali attivi e passivi così come apparivano nei registri al principio

dell'esercizio, gli aumenti e le diminuzioni da ciascuno subite durante l'anno, e per ultimo il montare di essi al termine dell'anno.

Gli elementi attivi erano distribuiti in tre classi: a) Beni mobili e immobili pei quali si esponevano le cifre relative ad ogni Ministero, anzi ad ogni Amministrazione centrale; b) Effetti e titoli di credito diversi; c) Crediti capitali, comprendenti i crediti per l'antico demanio e per l'atto ecclesiastico, i crediti per le Gabelle e i crediti del Tesoro.

Gli elementi passivi erano parimenti divisi in tre classi: a) debito pubblico; b) debiti per pensioni; c) mutui pel corso forzato. Ma ad essi si aggiungeva il deficit della situazione finanziaria. I componenti attivi e passivi di questi deficit in parecchi prospetti che disponevano prima del Conto delle entrate e delle spese, e come allegati di esso; ma le altre cifre dello stato patrimoniale non eran punto esplicate.

Si è creduto con tale stato patrimoniale di ottemperare alle prescrizioni della legge di Contabilità, e forse la lettera di essa non ne era offesa; ma non può certamente dirsi altrettanto dello spirito della legge.

La legge vuole una Contabilità, e però anche un Rendiconto integralmente patrimoniale, e a render tale un Conto puramente finanziario non basta l'aggiunto di uno stato del patrimonio ridotto a pochissimi dati, senza allegati esplicativi.

Si sarebbe domandato invano a codesto stato quale fosse il valor dei beni mobili e quale quello dei beni immobili; quale il montare dei valori che formavan la parte permanente del patrimonio pubblico, quale quello di materiali o delle scorte destinate al consumo o ad essere impiegate nelle fabbricazioni; quale l'importanza dei beni che pur figurando nell'inventario non possono tuttavia cedersi, non hanno un valore di cambio, e quindi in niun caso giioveranno a migliorare la situazione finanziaria; quale quello dei rimanenti beni i quali hanno valore di cambio.

Inutilmente si sarebbe chiesto a quell'embrione di stato patrimoniale quali fossero gli aumenti e le diminuzioni che eran procedute da acquisti, da vendite, da produzioni o da consumi, e quali fossero le sopravvenienze attive e passive dipendenti da mutazioni in-

ventari fatti o da variazioni di stima. E si badache tali distinzioni sono di stragrande importanza, e non è possibile senza di esse formarsi un'idea chiara dell'andamento dell'amministrazione. Imperocchè, nonostante le disposizioni contenute in tutte le leggi di Contabilità che ebbe il nostro Regno dal suo nascere, non s'è ancora potuto ottenere l'inventario di tutti i beni che formano il suo Patrimonio: onde la maggior parte degli aumenti rilevati nel montare dei Beni immobili e mobili dello Stato, non sono già accrescimenti assoluti della sua fortuna, ma beni antichi che per la prima volta appaiono negli inventari.

Finalmente, se si avesse voluto chiedere al Rendiconto notizie di risultamento della gestione patrimoniale, che pure abbraccia l'intera gestione dello Stato, se si avesse voluto sapere quali fossero le rendite e le spese vere e proprie, e in monte e nelle loro principali categorie, non si sarebbe potuto ottenere nessuna risposta.

Nei Rendiconti generali dell'esercizio del 1876 e di quello del 1877, si sono introdotti anche per questa parte notevoli miglioramenti, e di ciò ne va data meritata lode al Cerboni, Ragioniere generale.

Prendo ad esame il Rendiconto del 1877.

In un primo prospetto sintetico all'ultimo grado, distinguonsi le attività in disponibili e non disponibili per destinazione, e tra le disponibili si separano quelle finanziarie dalle rimanenti; e le passività in effettive, separando le finanziarie dalle altre, e in consolidate o redimibili coi fondi ordinari del Bilancio. E per ciascheduna di queste sei categorie si indicano i valori in essere al principio dell'anno, gli aumenti e le diminuzioni verificatesi nell'anno, i valori in essere al fine.

Le poche cifre riassuntive contenute in tale prospetto ricevono una prima esplicazione in una prima serie di allegati. Un primo allegato espone la situazione finanziaria (attività e passività finanziarie) nei suoi principali elementi: fondo di cassa, crediti e debiti di tesoreria, residui attivi e passivi; Un secondo allegato indica divise in parecchie categorie le attività

disponibili non finanziarie, a fronte di esse il debito verso il consorzio delle Banche in conto unico sul Corso forzoso. Un terzo allegato chiarisce la situazione delle attività non disponibili per destinazione, e delle passività consolidate e redimibili.

In una seconda serie di prospetti vengon chiariti i primi elementi della situazione finanziaria (fondo di Cassa, crediti e debiti di Tesoreria), e alcuni fra i dati esposti negli altri due allegati della prima serie.

Fra questi sub-allegati hanno primaria importanza quelli che dan ragione della situazione finanziaria. E qui può osservarsi la composizione di uno fra gli elementi di codesta situazione, dei resti attivi e passivi vo' dire, è chiarita dal Conto finanziario, cioè dai Conti di entrata e di spesa dei Ministeri; e in tale aspetto codesto Conto può riguardarsi come sub-allegato dello Stato patrimoniale.

Quanto ai crediti e ai debiti di Tesoreria, un allegato dimostra quali essi erano nelle loro principali categorie al principio dell'anno, e quali alla fine, e quindi quali incassi e quali pagamenti si siano fatti in conto di essi.

E quanto al fondo di Cassa, esso è provato in due modi e in due allegati diversi. Una prima dimostrazione si ha nel Conto generale di Cassa, in cui da una parte appaiono: il fondo di Cassa al principio dell'anno, gl'incassi fatti per le principali categorie d'entrate, e per i Conti di Tesoreria; dall'altro: i pagamenti delle spese distinte per ministeri, i pagamenti per i Conti di Tesoreria, e il fondo di Cassa alla fine dell'anno. In questo Conto accanto alle somme accertate nel Rendiconto definitivo figurano quelle che erano apparse già nella Situazione del Tesoro, o rendiconto provvisorio, e son poste in evidenza le differenze che corrono tra le somme corrispondenti. La esiguità di tali differenze, se si considerano in relazione alle somme poste a confronto, persuadono una volta di più della possibilità di anticipare la presentazione del Rendiconto, affine di evitare quella della Situazione finanziaria.

Una seconda dimostrazione del fondo di Cassa si ha

nei Conti dei Tesorieri, riassunti in un prospetto generale. Quivi sono esposti gli incassi e i pagamenti fatti dai singoli Tesorieri provinciali e dal Tesoriere centrale, nell'anno, e durante quello spazio di tempo minore a cui si fosse limitata la gestione loro in una data Tesoreria, e i debiti loro al principio e alla fine di lor gestione. E sono esposte in colonne diverse le somme incassate o pagate per le entrate e le spese del Bilancio, pei buoni del Tesoro, pei vaglia del Tesoro, e per somministrazioni di fondi avute o fatte ad altre Tesorerie. E quanto al Tesoriere centrale, sono eziandio tenute distinte le entrate e le uscite sui Conti correnti speciali, entrate e uscite che si pareggiano.

Il debito dei tesorieri è distinto in due colonne nelle sue due parti costitutive: in una prima colonna appare il debito di essi per numerario effettivo esistente in Cassa, in una seconda quello in carte contabili. Sono tali quei documenti che provano le somme pagate dai Tesorieri per conto dell'amministrazione del debito pubblico, per quella del Fondo del culto, per la Cassa di depositi e prestiti, e per altri speciali servizi, delle quali essi non hanno potuto ancora ottenere lo scarico.

Questo Conto dei tesorieri, e quegli altri che si riferiscono alla situazione finanziaria, apparivano anche nei Rendiconti degli anni precedenti al 1876, e in forma poco diversa; solamente essi non erano insieme collegati, e non si riguardavano come allegati dello Stato patrimoniale, sibbene come parte del Conto finanziario.

Nei Conti dei Tesorieri, che figurano nel Rendiconto del 1876 e in quello successivo, vi hanno due novità: primieramente quei Conti, anzichè essere riassunti come in passato soltanto per provincie, lo sono per le singole gestioni dei singoli titolari; in secondo luogo il debito dei Contabili alla fine dell'anno non è più espresto in una somma sola, ma è distinto nei suoi due elementi che sono di natura tanto diversa. Questa riforma toglie in parte una grave menda che era nei Conti precedenti, ed ha molto valore, non. Ciononostante non è compiuta. Manca la dimostrazione delle somme che indicano l'una e l'altra parte del debito dei Tesorieri. Per ottenere tale dimostrazione basterebbe aggiungere una colonna all'entrata

di una all'entrata, e registrare in questa le somme pagate da ogni Tesoriere o contabile per le Amministrazioni del debito pubblico, del fondo del Culto, della Cassa dei depositi e prestiti, ecc., in quella i rimborsi e i discarichi da ciascuna avuti.

Art. 7.
I Conti speciali.

A corredo del Conto finanziario e di quello patrimoniale figurano come ultima parte del Conto consuntivo generale alcuni Conti speciali, la cui presentazione è tassativamente prescritta dall'art. 65 della legge di Contabilità. Essi furono resi nel Conto del 1880, e riguardano i seguenti oggetti:

1°: Liquidazione dell'asse ecclesiastico;
2°: Azienda dei Sali;
3°: Movimento dei Buoni del Tesoro;
4°: Movimento dei Vaglia del Tesoro;
5°: Conversione del prestito nazionale 1866;
6°: Delegazioni fatte da Provincie e Comuni in estinzione dei debiti verso lo Stato;
7°: Canali Cavour;
8°: Azienda del Fondo della Mensa del Corpo delle Guardie Doganali;
9°: Monte vedovile dei Ritenitori del Lotto per l'anno 1880;
10°: Azienda del Contabile di Cartafoglio durante l'anno 1880;
11°: Operazioni di credito ad interesse fatte dalla Direzione generale del Tesoro nel 1880;
12°: Operazioni di Cambio fatte dalla Direzione generale del Tesoro;
13°: Movimento dell'oro, dell'argento e dei fondi presso le casse ban-

carie all'estero;

14°: Zecche dello Stato;

15°: Azienda speciale per danneggiati delle truppe borboniche in Sicilia nel 1860;

16°: Stabilimento mantenitore in Agordo;

17°: Officina carte valori;

18°: Servizio dei vaglia, dei titoli di credito, e delle Casse di risparmio;

19°: Prodotti e spese delle Ferrovie dell'Alta Italia per l'anno 1880;

20°: Azienda del Fondo di Massa delle Guardie di Pubblica Sicurezza.-

Tutti codesti Conti speciali, a ben considerarli, sono allegati esplicativi del Conto patrimoniale: taluni, l'11°, il 12°, il 19° ad esempio, mirano a dar ragione di alcune attività ed alcune spese vere e proprie, e sarebbero sub-allegati dei Conti di rendite e spese se nel Rendiconto vi fossero; gli altri chiariscono la composizione di alcuni speciali elementi patrimoniali, e la gestione di Aziende speciali, solo indirettamente collegate col Bilancio dello Stato.

È facile vedere che alcuni fra cotesti Conti riguardano oggetti transitori, laddove gli altri si riferiscono ad oggetti che sono necessariamente e permanentemente connessi coll'Amministrazione dello Stato. I primi Conti cesseranno, in un tempo avvenire più o meno lontano, dal figurare nei Rendiconti generali, e verranno sostituiti da altri; laddove i secondi potranno mutar forma, ma continueranno ad apparire nei Rendiconti. — Vorrei porre tra questi i Conti che riguardano i Sali, le Zecche, i Bruni e i Taglia del Tesoro, le operazioni di credito e di Cambio della Direzione generale del Tesoro, e pochi altri. -

Art. 8°.

La situazione del Tesoro, i Conti mensili del Tesoro, e le altre comunicazioni che si fanno sulle Finanze al Parlamento.

Dopo l'ampia descrizione che ho data del Rendiconto generale effettivo, basteranno poche parole per chiarire qual sia la forma che si dà a quello provvisorio, il quale col nome di situazione del Tesoro si presenta non appena finito l'esercizio finanziario (il 1° marzo), in appoggio al Bilancio definitivo di quello che segue.

La situazione del Tesoro, la quale più propriamente dovrebbe chiamarsi situazione finanziaria o Conto delle finanze, contiene i Conti delle entrate e delle spese e il Conto generale di Cassa o del Tesoro, cioè a dire una parte del Rendiconto generale, la più importante nei riguardi costituzionali, e codesti Conti, che bastano a dar ragione della situazione finanziaria lasciata dall'esercizio chiuso, hanno la stessa forma di quelli che più tardi appariranno nel Rendiconto corrispondente.

I Rendiconti generali e le situazioni del Tesoro non sono i soli documenti con quali il Ministero rende ragione al Parlamento, e per esso ai cittadini, sul modo con cui si amministra la cosa pubblica. In tutti gli Stati sinceramente costituzionali, non che tenere la pubblicità, la si cerca nel modo più ampio possibile, perchè essa non solamente costituisce un freno efficacissimo contro gli abusi dei Ministri e della burocrazia, ma ancora uno dei migliori mezzi di governo mercè di governati. Invero altanto col porre tutti coloro che prendono o dovrebbero prendere interesse alla cosa pubblica, in grado di conoscere tutto il procedere dei pubblici negozi, si può sperare, per una parte che la scelta dei rappresentanti della nazione si faccia con giusta cognizione di causa, e per l'altra che non sorgano quei sospetti e quei dubbi di malversazioni o d'arbitri che, sebbene infondati, tanto nuocono all'autorità del governo. - Sono adunque molte, oltre i Conti, le comunicazioni che

si fanno al Parlamento e al pubblico sulle pubbliche finanze. Taccio delle esposizioni finanziarie che formar periodicamente è Ministro delle Finanze, delle comunicazioni che, richiesti, fanno alle Commissioni delle Camere, e specialmente a quella del Bilancio; vo' solamente ricordare che da noi, come in molti altri Stati, si pubblica ogni mese nella Gazzetta Ufficiale il Conto del Tesoro del mese, anzi dei mesi precedenti; che le principali amministrazioni rendono annualmente conto della loro gestione al proprio Ministro in ampie relazioni che, stampate, vengono poi presentate al Parlamento. Questa ultima pratica, introdotta in Italia dal Sella, ad imitazione di quanto si fa in Inghilterra, è ottima; onde è a dolersi che talvolta Amministrazione, la Ragioneria generale ad esempio, non l'abbia sempre seguita. Da qualche anno però riapparono di nuovo al pubblico accurate relazioni anche di questo Dicastero. -

Art. 9

Le riforme proposte e quelle desiderabili. -

Del Conto dell'entrata e della spesa non dico. Esso dopo il 1865 ha quelle forme che son volute dall'indole e dalla forma del Bilancio di previsione. Finchè questo non si riforma, non son facili in quel Conto utili mutamenti.

Anche il Conto patrimoniale dal 1876 in poi si è accresciuto di notizie e migliorato nella forma considerevolmente, cosicchè ne va data schietta lode alla Ragioneria generale. I prospetti che riguardano la consistenza e i movimenti delle attività e passività finanziarie propriamente dette, vi hanno il giusto luogo, e le relazioni e i collegamenti tra esso e il Conto delle entrate e delle spese di Bilancio, per ciò che riguarda le variazioni dei resti considerati come elementi del patrimonio

composti in giusta e piena evidenza. La classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio pubblico vi appare in modo razionale, evvi appare ancora la molta cura posta nel rendere integra il più possibile la enumerazione di quegli elementi, e corretta la valutazione loro.

Ma qui finiscono i pregi che per verità, specialmente se si bada ai Conti degli altri Stati, non sono pochi. La enumerazione degli elementi patrimoniali è fatta per classi troppo vaste, non è certamente bastevolmente particolareggiata. Per nessuna categoria di beni si accenna alle quantità, e ognuno vede come, per ciò che riguarda le scorte e le dotazioni dei magazzini della guerra e della Marina segnatamente sia per avventura più importante conoscere la quantità che non il valore degli armenti e delle diminuzioni avvenute nell'anno. Per ciascheduno elemento patrimoniale si indica il valor suo al principio dell'anno, gli armenti e le diminuzioni durante l'esercizio, e il valore che ne risulta alla sua fine; ma non vi si fa, per le variazioni di valori, la distinzione pur così importante tra quelle che procedono da acquisti o da vendite, quelle che segnano da produzione o da consumi, e quelle, infine, che vengono da semplici rettificazioni d'inventario. Gli è vero che per alcune categorie di beni codesta distinzione è fatta nella relazione del Ministro delle Finanze la quale precede il Conto generale, ma perchè possa gettar luce su tutto il procedere della gestione dovrebbe estendersi a tutti i beni.

Nella relazione sopradetta si dice anche quanta parte del miglioramento rilevato nella situazione economica è dovuto, o, meglio, si stima dovuto all'eccedente delle entrate effettive sulle spese effettive; ma quella somma non è nè provata nè esplicata nei suoi elementi: mancano insomma i Conti delle rendite e delle spese vere, i Conti che ci dicano quale è il netto prodotto delle varie imposte

quali le altre classi di utili, quale il costo vero dei singoli servizi. E questa è lacuna non lieve, tanto più se si bada che il legislatore col richiedere un Conto patrimoniale compinto e l'applicazione della partita doppia alle scritture dello Stato, voleva palesemente quei Conti di rendite e spese vere che sono caratteristici di questo metodo. Nessun raggruppamento di cifre tolte dal Conto consuntivo delle entrate e delle spese di Bilancio o da quelli che segnano aumenti o diminuzioni nei singoli elementi patrimoniali, può fornire i dati che si avrebbero direttamente da quei Conti alle parti ideali del patrimonio dello Stato. Non raggiunge codesto scopo la distinzione pur tanto utile e razionale, delle entrate e delle spese di Bilancio in effettive, di giro, e procedenti da movimenti di capitali. Tra le spese effettive, ve ne hanno molte che riguardano provviste di materiali: orbene l'acquisto non iscema nè cresce ricchezza allo Stato, la ricchezza scema quando i materiali si consumano. Sono i consumi adunque che segnano le spese vere, e non gli accertamenti delle somme dovute ai fornitori. E poi vi sono variazioni patrimoniali determinate da rettificazioni di stima, da sopravvenienze e insussistenze attive o passive, o da speciali criteri seguiti nel determinare i valori di Conto, che non possono in nessuna maniera apparire tra le entrate e le spese di Bilancio.

Il Cambray-Digny, che, come ognuno sa, era ministro di finanza quando fu promulgata la legge 22 aprile 1869 sulla Contabilità generale, non ha lasciato di rilevare a più riprese questa deficienza del Conto patrimoniale, e questa mancanza di armonia tra esso e il Conto consuntivo dell'entrata e della spesa in ciò che riguarda gli aumenti e le diminuzioni rilevate nella somma del patrimonio dello Stato. E anche nella relazione fatta al Senato nel 1881 a nome della Commissione permanente di Finanza sul progetto di legge per l'approvazione dei Conti consuntivi per gli esercizi 1875-76-77 e 78, lamentava la insufficienza dei collegamenti e delle riprove tra le due parti principali del Rendiconto generale, e attribuiva questa anormalità al non essersi applicata dall'amministrazione il metodo di scrittura prescritto dall'art. 18 della legge anzidetta, vo' dire la partita doppia (1).

Nello stesso anno 1881 il Congresso dei Ragionieri italiani tenuto a Firenze raffermava il voto della Commissione del Senato approvando rispetto al Conto patrimoniale dello Stato queste risoluzioni:

« Il Rendiconto patrimoniale ha da indicare non soltanto il movimento dei vari elementi attivi e passivi del patrimonio pubblico, ma ancora le dimo-

(1) Relazione sopradetta presentata il 13 Giugno 1881, § IV.

razioni e gli aumenti di esso patrimonio riguardato in monte, opportunamente classificati secondo la natura, le origini, e le cagioni loro.»

« È devonti poi specialmente tener distinte le sopravvenienze e insussistenze attive e passive, dalle rendite e spese vere e proprie, cosicchè appaia messo in evidenza l'avanzo o il disavanzo reale dell'esercizio, che non può esser se non l'aumento o la diminuzione del valor reale del patrimonio pubblico, dipendente dalla gestione considerata nelle sue condizioni normali e durevoli.»

« Infine è espediente mettere in tal Conto nella maggiore evidenza i necessari collegamenti che vi hanno tra esso e il conto delle entrate e delle spese, sia in ciò che si riferisce ai resti attivi e passivi, sia in ciò che riguarda le rendite e le spese vere e proprie, e l'avanzo o il disavanzo che ne consegue (1).»

Alle osservazioni della Commissione del Senato rispondeva il Ministro delle Finanze nella Relazione che precede il Conto consuntivo del 1880 (2). Vi si affermava che ma « concordanza assoluta » tra la contabilità del consuntivo finanziario e quella del patrimonio » . . . . « come sembra intesa dall'onorevole Commissione non si può ragionevolmente pretendere.» « Difatti, continua la relazione, una coincidenza assoluta di risultamenti dell'una con quelli dell'altra non può nè pretendersi, nè verificarsi; innanzi tutto perchè il consuntivo finanziario nello Stato della legislazione attuale ha un carattere tutto suo proprio, il quale consiste nel confronto delle previsioni e non ammette altra materia, per conto dell'esercizio, fuorchè quella che vada a finire in un versamento od un pagamento in ispecie monetaria corrente; e dall'altro canto perchè il Conto patrimoniale abbraccia, non solo le risultanze di competenza e di cassa, ma eziandio tutti i fenomeni di sopravvenienze e di insussistenze, tanto attive che passive, di depuramenti e miglioramenti, e consimili; nei quali invano si cercherebbe quel carattere di materialità prevalente che si esige e si riscontra nelle partite del bilancio; per la qual cosa esso prende un tutt'altro indirizzo; è soggettato a una giurisdizione sua, e lascia, per così dire, una certa larghezza d'arbitrio nella valutazione dipendente da circostanze di tempo e di luogo, dalla varietà degli eventi, e dalle diverse maniere di vedere ed apprezzare le cose d'ordine economico ed amministrativo.»

Ora in tutto ciò vi ha molto di vero ed incontrastabile. Concordanza assoluta

(1) Le sopradette risoluzioni furono proposte da una Commissione di cui il senatore Cambray-Digny era presidente, io relatore.

(2) La relazione, tuttochè sottoscritta dal Ministro Magliani, è palesemente compilata dal Ragioniere generale Giuseppe Cerboni.

tra tutte il Conto delle entrate e delle spese di Bilancio e il Conto patrimoniale non vi potrà essere mai l'avanzo o il disavanzo tra le entrate e le spese di Bilancio, nessuna eccettuata, non potrà essere mai l'avanzo o il disavanzo tra le entrate e le spese intese come aumenti o diminuzioni di patrimonio. Questo è chiaro a tutti. Ma è parso del pari che tra le entrate e le spese di Bilancio vi hanno rendite e spese vere anche nei riguardi del patrimonio, e che non sarebbe inutile cura quella che si ponesse permettere in evidenza qual'è questa porzione. Lasciando stare che i riscontri e le riprove nei Conti non mai troppe, rammento che non veggo quanta importanza possa avere il conoscere in qual misura l'esercizio del Bilancio muta il patrimonio pubblico.

Se non che parmi, il Ministro ha erroneamente interpretato le osservazioni della Commissione del Senato. Essa non chiede la concordanza assoluta tra la Contabilità del Bilancio e quella del patrimonio, chiede questo solo, che si tenessero nelle scritture generali dello Stato - i conti alle rendite e alle spese vere e proprie riguardate come parti o componenti ideali del patrimonio pubblico, e agli aumenti e alle diminuzioni di ogni altra natura rilevate nella somma fra, che fra tali conti alcuni fossero deputati a raccogliere le variazioni che l'effettuarsi della entrate e della uscite di Bilancio delle varie categorie porta nel valore attribuito all'intero patrimonio, che infine i risultamenti di tali Conti, che sono, rispetto caratteristica della partita doppia, comparissero nel Rendiconto patrimoniale. I quali concetti appaiono poi con la maggior evidenza dalle risoluzioni del Congresso dei ragionieri, che furono formulate da un comitato di cui era presidente il Cambray-Digny, quegli stesso che aveva dettato pochi mesi prima la relazione al Senato.

Il Ministro accennando alla legislazione attuale del Bilancio mostra parmi voglia lasciar supporre che, data una legislazione diversa, la concordanza assoluta di cui parla possa ottenersi. E in questo dubbio mi conferma l'aver egli rinviato una proposta ventilata da una Commissione che era stata eletta fin dal 1874 per studiare le necessarie o utili riforme della Contabilità dello Stato. Quella Commissione proponeva che, per rispetto alle spese di quei servizi i quali importano movimento di oggetti di magazzino o deperimento al materiale, fossero inscritti in Bilancio i seguenti capitoli:

« All'entrata: 1°. Prodotti della vendita dei generi;
2°. Aumento dell'inventario dei magazzini e del materiale.
E alla spesa: 1°. Spese di provviste, rifornimenti, e rinnovamento dei materiali e generi di magazzino; 2°. Diminuzione dell'inventario del materiale. »

Ora a me preme di notare che se il Conto consuntivo deve dimostrare come ha proceduto l'esercizio del Bilancio di previsione affinchè abbia compimento e sanzione il controllo che con questo si mira ad esercitare, non è nè necessario, nè espediente, e nemmeno possibile che esso Bilancio presenti ogni cifra la quale dovrà poi essere ultimata un compiuto Rendiconto diversato prima ancora che consumi l'esercizio a cui si riferisce; esso è una nota di previsioni, le quali, acciocchè non rimangano puramente speculative, devono, per la spesa almeno, divenire limitazioni. Tuttociò che non si può ultimamente limitare, tutti i dati riguardanti funzioni e stabilimenti che non possono essere oggetto di preciso controllo preventivo, sono nel Bilancio superfluazioni. E tali sarebbero, a mio avviso, i due capitoli in cui si tentasse di prevedere l'aumento o la diminuzione dell'inventario dei magazzini e dei materiali. Anche la Commissione, che ne desiderava la inscrizione in Bilancio, proponeva che l'ultimo capitolo, quello della spesa, non fosse soggetto al riscontro preventivo della Corte dei Conti. Quale efficacia avrebbe potuto adunque avere il voto del Parlamento rispetto a quel capitolo?

Ma nulla impedisce che il Conto consuntivo generale, dopo aver dimostrato quale realmente sia stato l'esercizio del Bilancio, offra dati e notizie che in quello non erano previsti, tutti quei dati e quelle notizie che, come ammonimenti e ammaestramenti per l'avvenire, possono parere utili. Il Conto consuntivo non dipende dal Bilancio se non in quella parte che è attinente alle previsioni, e può essere compilato qualunque sia l'indole, la forma, e l'estensione di questo. Insomma il Conto consuntivo può ultimamente ricongiungere all'intera vita economica dell'Azienda dello Stato nell'anno a cui si riferisce, dove il Bilancio di previsione dovrebbe riguardare soltanto quegli atti e quelle operazioni che si possono ultimamente limitare e frenare. Non è saggia pratica quella di ingombrare di dati, che per lo più fondano sulla sola speranza, il Bilancio di previsione, salvo poi a ottenere altra misura la contezza nei Consuntivi. Solamente dai dati di fatto, che sono dati veri, si può giudicare della situazione economica presente, e desumere proficui ammonimenti per l'avvenire.

Ora, il ripetermi non sarà inutile, per giudicare rettamente e compiutamente dell'amministrazione nei riguardi del patrimonio, non basta conoscere di quanto mutarono in più o in meno i singoli elementi suoi; devesi anche sapere quale è il netto prodotto delle singole imposte, quale quello delle altre rendite, quale il costo vero dei singoli servizi, quali insomma gli aumenti e le diminuzioni reali del patrimonio pubblico dipendenti dalla gestione riguardata nelle sue condizioni normali e durevoli, e inoltre quali le sopravvenienze o insussistenze attive o passive, dipendenti o da nuovi beni, o crediti avocati al fisco, o da beni demaniali e debiti rimanenti, o infine da una rettificazione nel valore del Conto.

Giovanni Rossi, che aveva inutilmente combattuta al Congresso dei Ragionieri la risoluzione sopra citata, si provò poi a dimostrarla erronea, scrivendo a lungo sui Conti consuntivi dello Stato (1). Egli divaga, secondo che è suo costume, e affoga in un mar di parole e di formole una questione semplicissima. Ma la proposizione che egli ferocemente oppugna, che cioè l'avanzo o il disavanzo tra le competenze del Bilancio sia una sola e medesima cosa coll'avanzo o disavanzo di rendite patrimoniali, esso l'ha affermata mai? Il Cambray-Digny, che nella relazione al Senato già citata aveva molto chiaramente enumerate le ragioni per cui differiscono le rendite e le spese secondo che si considerano nei riguardi del Bilancio di previsione o del patrimonio, affermò questo soltanto, che il Conto delle entrate e delle spese effettive di Bilancio, e quello delle rendite e delle spese nei riguardi del patrimonio, si potevano e dovevano pareggiare con uno stesso numero. Ora, poichè tra le entrate e le spese di Bilancio ve ne han di quelle che sono in tutto od in parte rendite o spese vere anche rispetto al patrimonio, e il Rossi stesso lo ammette, chi ci vieta, buon Dio! di pareggiare entrambi i Conti con un medesimo numero, il numero che segna la differenza tra le rendite e le spese commiste ad ambidue.

Vengo all'altra proposizione, affermata più che dimostrata dal Rossi, che cioè una divisione delle vere rendite e delle vere spese dai movimenti di capitali nei Bilanci di previsione e nei Conti consuntivi delle Aziende pubbliche non si farà mai (2). Essa è vera per ciò che riguarda i Bilanci. Anzi io aggiungo che in essi non sarebbe neppure espediente tentare tale separazione. E si vogliono evitare le delusioni conviene andare molto cauti nel riferire spese di Bilancio alla categoria movimenti di capitali, vo' dire nel considerarle come di nessun aggravio alla fortuna pubblica. Onde mi paiono prudenti i criteri adottati dal nostro Parlamento per i quali va allogata tra le spese effettive ogni uscita che non migliori senza incertezza e per l'intero suo montare qualche elemento patrimoniale.

Ma riferite alle scritture e ai conti consuntivi la sopradetta proposizione, è indegna di un alto funzionario della Ragioneria generale quale ora è per sua fortuna il Rossi, e disdegna troppo dalle lodi senza fine prodigate da lui al metodo di scrittura di cui si è fatto così caldo campione.

Al certo la previsione assoluta nella determinazione di tutte le rendite e spese vere, non che nell'amministrazione dello Stato, in ogni altra Azienda, per poco che sia complessa, è fuor del possibile, perchè è fuor del possibile l'esattezza assoluta nella valutazione di tutti gli elementi d'un patrimonio complesso.

(1) Logismografo – Rev. cit. Vol. 9 e 10. 2° sem. 1881 e 1° sem. 1882.

(2) D. Vol. IX cit. pag. 133 e 134

Il valore non è tra le grandezze che si possono sempre senza incertezza misurare. In molti casi la determinazione sua dipende da apprezzamenti e criterii mutabili. Cambiati i valori di Conto, riguardati nella loro generalità, possono essere soltanto numeri approssimati. Se potessero essere esatti e certi sempre, e quindi veramente esatti e certi i dati dei Conti consuntivi che da essi appunto dipendono, non si dovrebbero mai rilevare o sopravvenienze o insussistenze attive o passive, che non segnano da reali mutamenti di ricchezza. Ora, non vi ha Azienda che possa del tutto eliminare dai propri conti tali sopravvenienze e insussistenze che sono mere rettificazioni di errati valori di Conto.-

Ma mostrerebbe di avere ben poca fede ai progressi della Ragioneria chi non credesse possibile una determinazione sufficientemente approssimata, anche nella grande Azienda dello Stato, delle rendite vere e della spesa vera. Non mancavano di cotesta fede i diligenti compilatori delle Istruzioni del 4 nov. 1875 per l'applicazione della partita doppia alle scritture della amministrazioni centrali, i quali vollero l'apertura dei Conti al Patrimonio dello Stato, alle Rendite, alle Spese, e alle Variazioni patrimoniali (1). Che più? Nutriva e nutre tuttavia cotesta fede un uomo le cui opinioni il Rossi non ha voluto mai, nonchè combattere, neppur discutere, Giuseppe Carboni. Nel quadro di Contabilità per le scritture della Ragioneria generale da lui compilato nel 1877, egli enumera una serie di Conti da cui dovrebbe apparire « una nuova genealogia comparativa di entrate ed di spese, di utili e danni, ridotti però gli uni e gli altri alla loro vera espressione (2). » Sono i Conti procedenti dallo svolgimento Ebis del Bilancio patrimoniale. Io non so se questi Conti si siano mai fatti tenere. Tuttavianchè loro non appaiono nei Conti consuntivi, l'ho già detto, e anche nel Riassunto delle scritture generali per l'anno 1880 i dati delle rendite e delle spese ridotti alla loro vera espressione appaiono in modo così compendiato che non può del tutto respingersi il dubbio che si siano ottenuti raggruppando opportunamente altri dati tolti dai Conti patrimoniali e da quelli delle entrate e spese finanziarie (3). In tale riassunto i contumi sono ancora confusi colle sopravvenienze e insussistenze, eppure erano le notizie riguardanti i consumi di materie che più importava di far conoscere. Ma da qualunque luogo quei dati si siano tolti, e sebbene essi siano troppo compendiati, pure il tentativo fatto è lodabile, ed è promessa di miglioramenti futuri.

Che poi il Carboni, e con esso il Magliani ministro delle finanze persistano nel concetto d'avere nei Conti patrimoniali le rendite e le spese « ridotte alla loro vera espressione » appare anche dal nuovo progetto di legge per la riforma della Contabilità generale

(1) Veggasi più addietro - Lib. 10. cap. 3. art. 2. pag. 441 e seg.
(2) Quadro di Contabilità già cit. Nota XIII pag. XXVI.
(3) Veggasi più addietro - Lib. X cap. 4. art. 3 pag. 489 e seg. -

dello Stato depotto alla Camera dei deputati il 21 dicembre 1882. Dove il Cambray Digny, nel contro progetto presentato al Senato l'11 luglio 1882 dalla Commissione di cui era relatore, si era assunto di chiedere a corredo del Conto patrimoniale e i Conti del movimento dei magazzini espressi per quantità e valore, tenuti in evidenza dalla Ragioneria dello Stato in relazione ai capitoli del Bilancio»; quel nuovo progetto vuole che il Rendiconto consuntivo generale, oltre al comprendere i sopradetti Conti dei magazzini, abbia a corredo la dimostrazione dei varii punti di concordanza tra la contabilità del Bilancio e quella patrimoniale(1)» Ora è risaputo che tra i punti di concordanza vi ha la somma delle entrate e delle uscite di Bilancio che sono rendite e spese anche nei riguardi del Patrimonio. Per certo il concetto che il Conto patrimoniale deve indicare le rendite e le spese ridotte alla loro vera espressione» poteva essere più felicemente espresso. Ad ogni modo se per via di opportuni emendamenti verrà anche fatta nella nuova legge, e se lo si sarà ottenuto poi, il Conto patrimoniale dello Stato avrà fatto un gran passo nella via del suo progressivo perfezionamento.

Tutto ciò quanto alla forma e all'estensione del Conto patrimoniale. Altre utili riforme furono suggerite intorno al Rendimento dei Conti nel progetto testè citato. E prima e più importante fra tutte la più sollecita presentazione dei Conti consuntivi, e la soppressione di quel rendiconto provvisorio e non vero che è la situazione finanziaria.

La possibilità di anticipare la presentazione dei Conti consuntivi regolari di tanto che potesse essere emesso un Conto intermedio per la determinazione dei residui, era già stata affermata dal Ragioniere generale Biella fin dal 1872 nella sua prima relazione annuale, onde non deve recar meraviglia se tutti i progetti formulati e proposti di poi per la riforma della Contabilità generale dello Stato contengono tale utile riforma.

Col sopprimere la situazione del Tesoro, oltre un non lieve risparmio di tempo e di lavoro, si ottengono altri vantaggi. Prima di tutto mancava ad accrescer fede nell'esattezza e sincerità dei Conti pubblici la presentazione a breve intervallo di due Conti finanziari aventi diverso oggetto, ma diversi nei loro dati e risultamenti finali. La differenza fu sempre relativamente piccola, per vero dire, ma anche piccola merce. Poi dovendosi ritenere sospese le ritenute addirittura nella Legge che approva il Conto consuntivo generale, e dovendosi quel rendimento fare prima che si voti l'altra Legge di assestamento definitivo del Bilancio dell'esercizio in corso, ne seguirà che la discussione e l'approvazione dei Conti consuntivi da parte del Parlamento sarà detta pure finalmente sollecita. E non accadrà più che i Conti rimangano pendenti dinanzi nell'una o nell'altra Camera e poi si approvino in blocco e alla lesta, anzi come, quelli di più esercizi come avvenne per i Conti degli esercizi 1875-76-77 e 78, riuniti con una Legge solo alcuni nel 1881. Il riscontro susseguente non è efficace se non è sollecito, e senza la sanzione di un severo riscontro susseguente anche il contratto preventivo perde di efficacia.

(1) Art. 11 del progetto.

LIBRO DUODECIMO

Del Rendimento dei Conti Giudiziali.

Capitolo 1°.

Il riscontro e i Conti Giudiziali.

Le Corti o Camere dei Conti (1), che da più secoli con diverso nome, o riunite in un solo collegio, o divise in più, funzionano in pressochè tutti gli stati, ebbero ed hanno attribuiti ed incarichi diversi. Ai governi assoluti dovevano accentrare le scritture dei Tesorieri ed esattori, tenere fin dove era possibile una contabilità generale, e presentare al sovrano i Conti del pubblico denaro; sotto i governi rappresentativi hanno, in una natura più o meno ampia, il riscontro costituzionale sull'entrata, sulla spesa, e sui conti dei Ministeri; in tutti i governi e in tutti i tempi esse furono poste al disopra di coloro che hanno il maneggio del denaro dello Stato, e vennero deputate a sindacare e giudicare dell'opera loro. Codesto ultimo ufficio pone le Corti o Camere fra le Magistrature giudicanti, donde esse ebbe nome di riscontro giudiziale e si chiamarono Conti giudiziali quelli che gli agenti sottoposti alla giurisdizione di una Corte o Camera dovevano renderle.

Infino a questi ultimi tempi il riscontro giudiziale si esercitava solamente sui Tesorieri o altri Funzionarii aventi maneggio di denaro; non fu se non di recente che l'obbligo di rendere i conti giudiziali si estese anche agli agenti che rispondono di altri valori di proprietà dello Stato, come sarebbe a dire le materie e le scorte nei magazzeni. In Francia solamente dal 1843 la contabilità a materie è sottoposta alla giurisdizione della Corte dei Conti (2).

Il controllo giudiziario si compie dappertutto quasi ad un istesso modo; basterà adunque che io dica in qual maniera si esercita da noi.

In base alla legge organica della nostra Corte dei Conti essa giudica con giurisdizione contenziosa in prima ed ultima istanza dei Conti dei tesorieri, dei rice-

(1) Veggasi più addietro il Lib. 2°. cap. 4°. pag. 137 e seg.
(2) Legge 6 giugno 1843, art. 14.

vettori, dei cassieri o degli agenti incaricati di ritenere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico, o di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato. (1) La legge sulla Contabilità di Stato a sua volta dispone che gli Agenti dell'Amministrazione, che sono incaricati della riscossione e dei pagamenti, e che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico danaro, ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti, da qualunque Ministro dipendano, sono sotto la vigilanza del Ministero delle Finanze e la giurisdizione della Corte dei Conti (2).

Il Regolamento sulla Contabilità dello Stato, esplicando le disposizioni contenute nell'articolo della legge che ho ora citato, sottopone alla giurisdizione della Corte dei Conti, a) i Funzionari delegati, che amministrano somme o fondi loro forniti mediante mandati di anticipazioni, o dispongono di crediti loro aperti mercè mandati a disposizione; b) i consegnatari di materie; c) gli agenti di riscossione; d) i tesorieri.

L'art. 35 dello stesso Regolamento sottoponeva alla giurisdizione della Corte anche gli economi delle varie Amministrazioni centrali, compartimentali o provinciali, i quali sono consegnatari delle mobilia, degli arredi, degli utensili, e degli altri oggetti o beni mobili dell'ufficio. Ed obbligava alla presentazione dei Conti giudiziali; ma, in seguito a conforme parere della Corte dei Conti, i suddetti economi vennero testè dispensati dalla presentazione di codesti Conti (3)

I Conti giudiziali han da rendersi una volta all'anno, ad eccezione di quelli dei Funzionari che ricevettero mandati di anticipazioni o a disposizione, che li presentano mensilmente (4).

I Conti di quest'ultimi Funzionari devono rendersi non appena sia esaurito il fondo a disposizione o la somma avuta, e in ogni caso entro i primi cinque giorni di ogni mese. Essi devono dimostrare il credito avuto e i buoni emessi nel mese, ovvero le somme riscosse e pagate, e le cifre han

---

1) Legge 14 agosto 1862 n. 800 art.
2) Legge 29 Aprile 1869 n. 5026 art. 38
3) Vedi circolare N. 90. 11 agosto 1876 della Ragioneria generale - firmata - Depretis. -
4) Art. 632 del Regol. 4 Settembre 1870. -

da essere giustificate da documenti autentici conformi alle disposizioni dei regolamenti speciali. Simili Conti sono presentati dai Funzionari alle Amministrazioni da cui direttamente dipendono, le quali li riscontrano, e quindi, se si tratta di Amministrazioni compartimentali o provinciali, li trasmettono alle competenti amministrazioni centrali. Queste li esaminano alla loro volta, e ne fan correggere gli errori, poi li inviano coi documenti giustificativi alla Corte dei Conti per la revisione definitiva e conseguente discarico (1).

Quanto agli altri agenti od ufficiali soggetti alla giurisdizione della Corte, il Conto giudiziale è reso a questa o direttamente o col mezzo dell'Amministrazione da cui l'Ufficiale dipende entro tre mesi dopo la chiusura dell'esercizio cui si riferisce il Conto, o la cessazione del Contabile dall'ufficio per qualsiasi causa. Invero gli agenti non possono essere tenuti a rispondere che della loro gestione personale e quindi non devono rendere il Conto che per quel periodo dell'anno nel quale durarono in ufficio. È però in caso di mutazione dei titolari di un ufficio, il Conto dell'anno è diviso secondo la durata della gestione di ciascuno (2).

Nei casi di morte, d'interdizione o d'inabilitazione di un contabile, i Conti sono resi dai suoi legittimi rappresentanti (3). Quando un Conto giudiziale non sia presentato entro il termine prescritto, si procede contro il Contabile o suoi aventi causa, o mediante istanza del Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti, o mediante compilazione del Conto fatta d'Ufficio (4). Quando per forza maggiore il Contabile si trova nell'impossibilità di osservare la disposizione stabilita pel rendimento e la giustificazione dei suoi Conti, è ammesso a darne la prova innanzi la Corte (5). - I Conti giudiziali han da essere riveduti e certificati conformi alle proprie scritture dalle autorità provinciali o compartimentali da cui dipendono i Contabili, o dal Ministero competente (6).

I debiti a carico di Agenti funzionari stabiliti giudiziariamente dalla Corte dei Conti, quando non siano prontamente pagati, si estinguono o coll'alienazione della cauzione, o colla ritenuta sugli stipendi, ovvero si danno in carico per la riscossione agli Agenti del demanio (7).

Capitolo 2°.

I Conti giudiziali dei Consegnatari di materie. -

Ciascun consegnatario di materie nel suo Conto giudiziale si deve dar

(1) art. 363, 366, 374, 377 del Reg. 4 7bre 1870
(2) art. 640, 641
(3) art. 642
(4) art. 643
(5) art. 644
(6) art. 648
(7) art 669

Legge 14 agosto 1862 art. 3° n. 800

debito degli oggetti avuti in consegna e credito di quelli distribuiti, non solamente secondo le specie, qualità e categorie di risorse, ma anche secondo le nomenclature ammesse dall'Amministrazione, e secondo il valore risultante dagli inventari corrispondenti alle tariffe adottate. - Le materie che per la loro natura o pel poco valore sono suscettive di essere riunite, possono venir presentate nel Conto sotto una medesima unità o raggruppate secondo la classificazione stabilita dalle nomenclature adottate dall'Amministrazione. Ogni entrata e uscita di materie deve essere giustificata da documenti autentici. Le trasformazioni e le contromarcature hanno a dimostrarsi e giustificarsi in un conto a parte (1).

Di regola la base di ogni Conto in materia consiste negli inventari visti e verificati dall'Amministrazione. In via di eccezione, che deve essere ristrettissimamente ammissibile dalla Corte dei Conti, il Conto di un agente, che era in ufficio nell'anno precedente, può partire dal conto di quell'anno, o da certificati amministrativi attestanti la esistenza degli oggetti (2).

I Conti a materie sono verificati dai Ragionieri delle rispettive amministrazioni, e dichiarati conformi alle risultanze delle scritture delle competenti Ragionerie centrali, o della Ragioneria generale. I Conti dei consegnatari che amministrano materie della stessa specie sono riassunti in prospetti provinciali e compartimentali a cura delle Intendenze o dei capi dei compartimenti; e, a cura delle Amministrazioni centrali, in prospetti generali da trasmettersi alla Corte dei Conti (3). La Corte nel giudizio sui Conti in materia non giudica del valor degli oggetti; nondimeno, nel caso di condanna, può, ove abbia i dati sufficienti, determinare il valore da rifondersi (4).

Capitolo 3°.

I Conti giudiziali degli Agenti di riscossione. -

Quanto agli Agenti di riscossione ciascheduno conto deve contenere due parti a dimostrare.

Nella prima: a) il carico di tutte le somme che l'Agente deve riscuotere, compresi i resti attivi dell'esercizio precedente; b) il discarico per introiti fatti, per annullamenti o per variazioni e simili; c) i resti da esigere al termine dell'esercizio o della gestione.

Nella seconda: a) il debito o il credito dell'esercizio precedente quando non si tratti di prima gestione; b) gli introiti fatti; c) l'esito per versamenti, per restituzio-

(1) Reg. 4 Nov 1870 art. 654.
(2) D. D. " 651.
(3) D. D. " 651 e 652.
(4) D. D. " 656.

ni e simili; d) i resti di debito o credito alla fine dell'esercizio od alla fine della gestione (1).

Nei Conti degli Agenti di riscossione, così del carico come allo scarico, devono tenersi distinte le somme a seconda dei capitoli del Bilancio (2). I medesimi Conti, riscontrati e verificati dalla Ragioneria della rispettiva Amministrazione provinciale o compartimentale e da quella dell'Amministrazione centrale, si trasmettono insieme ai documenti giustificativi alla Corte dei Conti per la revisione definitiva (3). Essi infine vengono riassunti, secondo i diversi rami di servizio, in prospetti per provincie o compartimenti a cura dell'Autorità immediatamente superiore, e in un prospetto generale a cura del Ministero competente (4).

Capitolo 4°
I Conti giudiziali dei Tesorieri.

Il Conto di ciascun Tesoriere dimostra:

1°. Nell'entrata: a) il debito del Tesoriere alla chiusura dell'esercizio precedente quando non si tratti di prima gestione; b) gli incassi per entrate di Bilancio, per fondi ricevuti o per altre entrate;

2°. Nell'Uscita: a) il credito del Tesoriere alla chiusura dell'esercizio precedente; b) le dichiarazioni di regolarità per i pagamenti eseguiti; le quietanze per fondi somministrati ed altri ordini regolari e definitivi;

3°. La differenza tra l'entrata e l'uscita da trasportare, a seconda dei casi, all'esercizio successivo.

Gli incassi dei Tesorieri si giustificano colla produzione delle matrici delle quietanze e dei vaglia del Tesoro rilasciati a coloro che hanno eseguiti i versamenti; i pagamenti colla produzione di dichiarazioni di regolarità delle quietanze avute da altri Tesorieri o da altri ordini regolari e definitivi.

Oltre ai Conti predetti i Tesorieri debbono presentare alle autorità competenti il Conto dei fondi per servizi speciali di cui fossero incaricati, e inoltre il Conto effettivo di carico come di scarico di tutti i bollettari che avessero ricevuti per il rilascio delle quietanze e dei vaglia del Tesoro.

---

(1) Reg. generale 4 sett. 1870 art. 658
(2) Id. Id. " 659
(3) Id. Id. " 662
(4) Id. Id. " 677

I Tesorieri di Provincia presentano il Conto di loro gestione alle Intendenze provinciali, le quali, dopo averli verificati, vi appongono il visto e li trasmettono alla Direzione generale del Tesoro. A quest'ultima presenta direttamente il proprio Conto il tesoriere centrale. Tutti codesti conti vistati e verificati dalla Direzione del Tesoro, e dichiarati conformi alle proprie scritture dalla Ragioneria generale, sono trasmessi coi documenti giustificativi alla Corte dei conti per il relativo giudizio. Circa questi Conti dei Tesorieri sarà bene aver sott'occhio le osservazioni che io ho fatto al Conto generale che li riassume e che forma parte del Conto consuntivo.

Capitolo 5°.
Le riforme proposte rispetto ai Conti giudiziali ed al loro controllo. —

Non sono molte le riforme ventilate rispetto al controllo giudiziario della Corte dei Conti, e non si può neanche dire che il bisogno di radicali riforme vi sia. Nel progetto di Legge presentato dall'on. Depretis alla Camera dei Deputati nella tornata del 27 marzo 1877, il quale intendeva a introdurre modificazioni non lievi nell'organamento della Contabilità di Stato, si proponeva, tra le altre riforme, questa, che i Conti periodici dei Contabili passassero direttamente dagli Uffizi delle Intendenze provinciali alla Corte dei Conti. Venia così proposta la soppressione dell'esame di quei Conti che le Amministrazioni centrali ora devono fare. E mantenne sembra che tale semplificazione si possa tentare senza togliere efficacia al riscontro. Non si accresce di molto codesta efficacia col disporre che la revisione di un Conto si ripeta da più. Il pensiero che altri ha fatto o farà le stesse ricerche rende il revisore meno diffidente, e quindi meno minuto e rigoroso. E gioverebbe forse anche sfrondare le adunanze per i più importanti servizi non già il caso di affidare l'incarico di formulare il Conto, non già al Contabile che lo deve rendere, ma ad altri che non si trovi vicino a lui; vo' dire a un ufficio di controllo che potrebbe funzionare presso le intendenze o a dirittura alla Corte dei Conti. Il Contabile sarebbe allora tenuto a questo solo, che dovrebbe rimettere in tempi fissi all'ufficio di controllo o alla Corte i documenti che dimostrano le entrate e le uscite da inserire nel Conto, che offrono insomma la materia e la prova di tutti gli adempimenti suoi. Così l'esame dei documenti dovrebbe farsi forzatamente, e non vi sarebbe da temere che il revisore, per fuggire la noia, o non facesse tale esame, o lo facesse sbadatamente e incompiutamente. Insomma, l'efficacia del controllo non dipenderebbe più unicamente dall'onestà e dalla fermezza dei revisori. — Una riforma analoga è stata attuata in Russia da Faraschoff già controllore dell'impero sotto Alessandro II. I dicasteri centrali e le amministrazioni compartimentali non compilano più i Conti della propria gestione, ma si restringono a inviare al controllo generale e agli uffizi dipartimentali che da esso dipendono i documenti giustificativi delle entrate e delle uscite, ancorchè da essi il controllo stesso tragga direttamente i Conti (1).

(1) Le Budgets de l'Europe et des États Unis - Correspondance du Cobden-Club - Traduzione francese di F. C. Dreyfus. - Paris. - Marpon et Flammarion - 1882 - pag. 284. -

Si è pure parlato di affidare alla nostra Corte dei Conti il giudizio sui Consuntivi delle Provincie, dei Comuni, e delle opere pie. Per le provincie e per i Comuni delle più importanti città, parmi, il giudicare sopra di esso richiede molta autorità e indipendenza, e questa e quella mancano per avventura, talora almeno ai Ragionieri delle provincie e agli stessi Consigli di Prefettura a cui d'ora domandato tale giudizio. Ma per i piccoli Comuni e per le innumerevoli Opere pie d'altra cosa. Anzitutto il lavoro che verrebbe ad accentrarsi presso la Corte dei Conti sarebbe enorme, e ogni accentramento non necessario è nocevole; poi a rettamente giudicare di Conti che non possono essere tutti foggiati a un modo, che non possono sempre riuscire regolari nella forma loro a cagion della poca attitudine che suol trovarsi in quei che li devono compilare, richiedesi una piena cognizione locale di cose e di persone, che non può averla un magistrato locale.

NOTA.

Mentre queste lezioni venivan pubblicandosi, l'Amministrazione e il Parlamento si sono a più riprese occupati delle riforme da introdursi nella Contabilità generale dello Stato. Nella tornata del 23 gennaio 1882 il ministro Magliani presentava alla Camera dei Deputati un primo progetto di legge. La Commissione del Bilancio nella Camera ne fece oggetto di accurati studi, e formulò un contro progetto, che venne con poche emendazioni approvato dalla Camera stessa. Lo schema di legge, seguendo il suo corso, venne al Senato il 22 giugno 1882. Ma le proposte che contenea non parvero né tutte opportune, né bastevoli alla Commissione permanente di Finanze della Camera stessa. Essa formulò adunque un nuovo progetto, e, con lodevole sollecitudine, l'11 luglio, ne riferì al Senato, essendo relatore l'on. Cambray-Digny. Con tutto ciò il nuovo schema non potè essere discusso, perchè le Camere si prorogarono, e poi la legislatura si chiuse. Ma appena cominciata la nuova legislatura, il 21 dicembre 1882, l'on. Magliani depose alla Camera un nuovo schema di legge, e in cui erano accolte le più importanti modificazioni proposte così dalla vecchia Camera, come dalla Commissione del Senato.

Io non ho lasciato di esaminare sollecitamente, per quella parte almeno che si riferiva alle lezioni non ancora litografate, agli studi e alle proposte che man mano si facevano. Intendo ora di colmare in qualche modo la lacuna che, rispetto a tali studi, si trova, specialmente nella parte che riguarda il Bilancio, la quale, quando la Camera e il Senato si occuparono lo scorso anno della questione, era già pubblicata.

Il nuovo progetto rivela nella forma una fretta con cui è stato compilato; subirà adunque non pochi mutamenti prima di divenir legge. Ma si può esser fin d'ora sicuri che le riforme che tende a introdurre nella nostra Contabilità generale dello Stato saranno nel concetto loro accettate.

Sulla riforma che riguarda la soppressione della Situazione del Tesoro e il riassestamento dei resti direttamente nel Conto consuntivo, non ritorno. Alla Camera era parso di troppo anche il Bilancio di definitiva previsione, onde nello schema di esso votato si proponeva che in luogo suo fosse presentata una semplice nota delle variazioni occorrenti ai vari capitoli dell'unico Bilancio, e che tali variazioni fossero approvate con legge. Ma la Commissione del Senato giustamente reputò che non si doveva, nel rettificare le prime previsioni, perdere di vista l'intera economia del Bilancio; chiese quindi, in luogo di quella nota, una Legge di assestamento del Bilancio dell'esercizio in corso, mercè della quale venissero approvate le variazioni da introdurre nei capitoli suoi, e inoltre l'epilogo poi rettificato in seguito a tali variazioni, e a quelle altre che fossero di già state sancite con leggi speciali. La locuzione legge di assestamento del Bilancio è felice tanto più che sovente gli stranieri, prendendo la denominazione Bilancio definitivo come corrispondente al Budget definitif dei francesi, cadevano nell'errore di credere quel Bilancio un Conto consuntivo (1). Il nuovo progetto l'accoglie, e vuole che non appena approvata la legge d'assestamento del Bilancio, il Ministro del Tesoro faccia compilare, da distribuire ai membri del Parlamento, una tabella esplicativa, nella quale siano indicate per ogni capitolo: le somme ammesse nel Bilancio la prima volta, le variazioni approvate poi, le somme che costituiscono la definitiva previsione di competenza, i resti e la previsione di cassa.

Circa la natura del Bilancio, tutti gli schemi di legge proposti vogliono un Bilancio di accertamenti, vogliono che il conto dei resti sia tenuto sempre distinto da quello delle competenze in modo che «nessuna spesa afferente i resti non possa essere imputata al fondo delle competenze o viceversa», e vogliono ancora che le previsioni di Cassa siano riconfermate dal Parlamento ogni anno, ma in numero non già con voti riferiti ai singoli capitoli del Bilancio. E tutte queste mi sembrano riforme lodabili; anzi parmi che non si possa ottenere di più e di meglio se non si accetti quell'altra radicale riforma di sottrarre ai voti annuali del Parlamento le entrate e le spese approvate già con Leggi.

(1) Cadde in tale errore tra gli altri il Dreyfus nel tradurre una lettera di Mr. Gladstone. - Dreyfus - Les Budgets ecc. op. cit. pag. 221 e seg.

Rispetto alla nuova decorrenza dell'anno finanziario, che è la riforma urgente, perchè importa di togliere il brutto uso delle infeste leggi dell'esercizio provvisorio di Bilancio non approvati, riapparso in questi ultimi anni, la Camera dei deputati proponeva che si fissasse al 1° luglio, e che il Conto consuntivo dell'anno precedente, la nota di variazioni al Bilancio in corso, e il Bilancio di previsione dell'esercizio avvenire, si presentassero al Parlamento entro il mese di Gennaio. Alla Commissione del Senato non parve che fosse conveniente lasciare le Camere, che sogliono raccogliersi in novembre, per altri due mesi senza avere sott'occhio un documento che chiarisca la situazione finanziaria dello Stato, e quindi voleva che l'anno corresse dal 1° di maggio al 30 di aprile, e che i documenti sopradetti si presentassero in novembre. Ora il Ministero reputa che sia possibile restringere ancora il termine entro il quale, dopo chiuso l'esercizio, devono venire alle Camere i Conti consuntivi, e propone che l'anno finanziario vada dal 1° luglio al 30 giugno, e che con tutto ciò il Conto consuntivo, la legge di assestamento del Bilancio dell'esercizio in corso e il Bilancio pel prossimo esercizio si presentino in novembre.

Anche mutando la decorrenza dell'anno finanziario non muterà la decorrenza delle imposte che resterà quella dell'anno solare; e questa sarà buona e utile prova specialmente se, come molti sperano, il Bilancio nostro acquisterà tanta elasticità da ammettere tasse annuali variabili.

VENEZIA, MARZO 1883

Fine della Contabilità di Stato

ASSOCIAZIONE ITALIANA STUDENTI
R. SCUOLA SUPERIORE DI COMMERCIO
VENEZIA
FS 306

BESTA

CORSO DI RAGIONERIA

II.

Università Ca' Foscari Venezia
ANTICHI STUDENTI
L 6
Fondo Storico di Ateneo