MINISTERO DEL TESORO
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

017143

LA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ORIGINE E SVILUPPI

5499

RAG. GEN. DELLO STATO
N. OMAGGIO
INV. CTG. N.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Roma, 15 ottobre 1959

All'On.le Avv. Fernando TAMBRONI
Ministro del Bilancio e del Tesoro
S E D E

In occasione del 90° anniversario della istituzione della Ragioneria generale dello Stato, sancita dalla legge Cambray-Digny 22 aprile 1869 n. 5026, mi è parso doveroso predisporre, insieme con i miei collaboratori, un'organica monografia sull'origine e gli sviluppi dell'Istituto, onde porne in risalto gli aspetti strutturali e funzionali, così come essi si sono venuti concretando nelle elaborazioni legislative via via succedutesi.

Il lavoro -compiuto essenzialmente sulla scorta di atti ufficiali e limitando i richiami dottrinali ai soli fini delle integrazioni ravvisate particolarmente utili- si aggiunge alle precedenti iniziative intese alla creazione ed al mantenimento di efficienti relazioni pubbliche.

Fiducioso che l'Eccellenza Vostra vorrà approvarne la pubblicazione, La prego gradire i miei deferenti ossequi.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Il Ministro
del Bilancio e del Tesoro

Roma, 20 ottobre 1959

Al Dott. Carlo MARZANO
Ragioniere generale dello Stato
S E D E

Una pubblicazione che illustra lo svolgimento di una istituzione tanto fondamentale nel nostro ordinamento amministrativo-contabile, qual'è la Ragioneria generale dello Stato, non può non riuscire bene accetta a chiunque voglia conoscere, nelle grandi linee, lo sviluppo del pensiero di coloro che hanno avuto a cuore l'organizzazione e la efficienza funzionale della Amministrazione dello Stato italiano, tanto più accetta poi se, nello sviluppo del tema centrale, si sono opportunamente inserite, qua e là, utili notizie su istituti finanziari, amministrativi e contabili che ancor oggi formano oggetto di studio e di approfondimento sul piano scientifico e pratico.

Dall'esame del testo ho tratto la convinzione che il lavoro -compiuto con encomiabile diligenza dalla Ragioneria generale dello Stato- potrà non solo giovare al la divulgazione, tra il personale statale ed i cultori di scienze amministrative, di proficue nozioni su argomenti e problemi di viva attualità, ma perseguire altresì

./.

un'alta finalità dello Stato democratico, quella cioè di coltivare con concrete iniziative le pubbliche relazioni per una più fattiva collaborazione tra le Autorità dello Stato ed i cittadini.

Tale esigenza s'impone, oggi più di ieri, nello esercizio della funzione amministrativa e vale a caratterizzare la maturità civile e politica di un popolo teso verso la realizzazione di quello Stato etico che tangibilmente esprima il dato sociale, quale meta finale di una moderna organizzazione statale, così come era concepita dagli spiriti più eletti del nostro Risorgimento nazionale.

Con i migliori auguri per il lavoro non lieve compiuto dalla Ragioneria generale dello Stato, mi creda

Taviani

« Gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro e devono quindi dare ai contribuenti, che sacrificano parte dei loro averi a pro dello Stato, l'assicuranza che quei denari si riscuotono legalmente e ricevono la loro destinazione ».

CAVOUR *

* Dalla relazione sul disegno di legge 5 maggio 1852 sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato e della Contabilità.

CITAZIONI CONTENUTE NEL TESTO

I. Leggi e decreti.

Editto 7 febbraio 1351 di Amedeo VI, sul controllo finanziario.

Editti 19 settembre 1522, 16 ottobre 1560 e 5 ottobre 1577 (nella raccolta del Borelli del 1681), sulla contabilità statale e il riscontro preventivo e consuntivo.

Regolamenti di Vittorio Amedeo II del 1726 e del 1730, sul riordinamento amministrativo e contabile e la istituzione delle « aziende ».

Decreto 21 maggio 1814, con cui si ripristinano gli ordinamenti prenapoleonici.

Regie patenti 16 marzo 1816, con le quali si istituisce il Ministero delle finanze.

R. decreto 31 marzo 1817, n. 555, sul riordinamento dell'Amministrazione finanziaria e dell'Ufficio del Controllore generale.

Regi decreti 14 agosto e 20 ottobre 1831 sulla istituzione del Consiglio di Stato, l'abolizione del Consiglio delle finanze e l'estensione delle attribuzioni del Controllore generale.

Legge 23 marzo 1853, n. 1483, sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale e della contabilità dello Stato (legge Cavour).

Regolamenti approvati con regi decreti 23 ottobre 1853, n. 1611; 30 ottobre 1853, n. 1615 e 13 aprile 1855, n. 841, concernenti le Amministrazioni centrali e la contabilità di Stato, in esecuzione delle leggi promosse dal Cavour.

Legge 25 aprile 1859, n. 3345, che conferisce i pieni poteri al Governo in materia di riforma amministrativo-contabile; decreti legislativi 13 novembre 1859, n. 3746 e 3747 (Oytana), concernenti, rispettivamente, l'ordinamento dell'Amministrazione centrale e la contabilità generale dello Stato nelle provincie annesse.

Decreti legislativi 30 ottobre 1859, nn. 3705 e 3706, riguardanti l'abolizione della Camera dei conti e dell'Ufficio del controllo generale e la istituzione della Corte dei Conti.

Regolamento al decreto legislativo n. 3747 del 13 novembre 1859, approvato con r. decreto 7 novembre 1860, n. 4441.

Regolamento (Ricasoli) approvato con r. decreto 3 novembre 1861, n. 302, concernente il bilancio, il rendiconto, le aperture di credito, ecc.

Regolamenti (Minghetti) approvati con regi decreti 13 novembre 1863, n. 1628 e n. 1582, per l'applicazione uniforme del r. decreto n. 302 del 1861 e la disciplina dei servizi di tesoreria.

.egolamento (Scialoja) approvato con r. decreto 25 novembre 1866, n. 3381, sul riscontro, la contabilità e le tesorerie provinciali.

.egge 22 aprile 1869, n. 5026, che istituisce, tra l'altro, la Ragioneria generale dello Stato.

.. decreto 23 dicembre 1869, n. 5395, che proroga al 1° gennaio 1870 l'entrata in vigore della legge n. 5026 del 1869.

.. decreto 17 febbraio 1870, n. 5513, che istituisce la qualifica di Ragioniere generale dello Stato.

.. decreto 31 marzo 1870, n. 5621, concernente il personale amministrativo e di ragioneria del Ministero delle finanze.

.egolamento (Sella) alla legge n. 5026 del 1869, approvato con r. decreto 4 settembre 1870, n. 5851, col quale si istituiscono un ufficio provvisorio per il Ragioniere generale e alcune Ragionerie speciali presso Dicasteri e Amministrazioni centrali; r. decreto n. 5852 di pari data concernente anche materia amministrativa.

. decreto 8 ottobre 1870, n. 5927, col quale furono istituite alcune Ragionerie centrali e fu creato il Consiglio dei Ragionieri.

. decreto 5 novembre 1870, n. 523, sui « conti » principali da adottare negli uffici di ragioneria.

egi decreti 24 e 31 dicembre 1870, nn. 6182 e 6201 con i quali furono create altre Ragionerie centrali.

. decreto 12 aprile 1871, n. 193, col quale il personale del Ministero delle finanze venne distinto in due ruoli (amministrativo e di ragioneria).

egi decreti 17 marzo 1872, nn. 742 e 751, coi quali furono regolati i rapporti tra la Ragioneria generale dello Stato, le Amministrazioni centrali e le rispettive Ragionerie, nominando anche cinque Ispettori della Ragioneria generale dello Stato addetti alla vigilanza sulle predette Ragionerie.

. decreto 27 novembre 1872, n. 1099, riguardante il rendiconto finanziario e le cauzioni contrattuali.

egge 21 dicembre 1872, n. 1169, concernente i pagamenti di spese per il Debito pubblico.

. decreto 23 giugno 1873, n. 1478, sulla classificazione dei crediti dello Stato.

. decreto 15 dicembre 1873, n. 1721, approvante modelli finanziari, di tesoreria e contabili.

. decreto 21 giugno 1876, n. 3182 concernente le attribuzioni e il funzionamento del Consiglio dei Ragionieri.

egge 30 dicembre 1876, n. 3590, che sposta a settembre la presentazione del bilancio al Parlamento.

. decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, che istituisce il Ministero del Tesoro.

egge (Magliani) 8 luglio 1883, n. 1455, sul bilancio di previsione, il rendiconto e la decorrenza dell'anno finanziario.

R. decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, che coordina in testo unico la legge Magliani e le disposizioni della legge Cambray-Digny del 1869 rimaste ancora in vigore, e relativo regolamento approvato con r. decreto 4 maggio 1885, n. 3074.

Legge (Giolitti) 11 giugno 1889, n. 6216 regolante la materia degli impegni.

Legge (Grimaldi) 1° giugno 1893, n. 260 concernente anche gli impegni di spese, a modifica della precedente legge Giolitti n. 6216 del 1889.

R. decreto 10 dicembre 1894, n. 336, che istituisce l'organico delle ex delegazioni del tesoro.

R. decreto 3 gennaio 1895, n. 1, sull'ordinamento del personale delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza.

R. decreto 4 gennaio 1897, n. 2 (Luzzatti) per il rafforzamento del controllo sugli impegni, mediante la istituzione di Commissioni ministeriali di vigilanza.

Legge (Luzzatti) 11 luglio 1897, n. 256, concernente il riscontro effettivo sui magazzini, cui seguì il regolamento di esecuzione approvato con r. decreto 23 dicembre 1897, n. 532.

R. decreto 22 luglio 1897, n. 338, che istituisce il ruolo degli Ispettori di ragioneria per il riscontro contabile sulle Ragionerie ministeriali.

Legge (Di Broglio) 28 dicembre 1902, n. 533, che trasferisce in unico ruolo il personale ispettivo della Ragioneria generale dello Stato.

Legge (Luzzatti) 15 luglio 1906, n. 326, che modifica la legge Di Broglio n. 533 del 1902 e istituisce un Corpo permanente di Ispettori nel seno della Ragioneria generale, aumentandone l'organico.

R. decreto 8 settembre 1906, n. 513 (Maiorana) recante norme per l'attuazione del riscontro effettivo e le ispezioni sulle Ragionerie centrali.

R. decreto 17 settembre 1910, n. 822, che concentra presso le Ragionerie centrali tutte le scritture degli impegni.

Decreto lgsl. lgt. 28 novembre 1915, n. 1672, che abolisce le Commissioni di vigilanza sugli impegni e detta nuove norme in materia.

R. decreto legge 30 maggio 1920, n. 751, convertito nella legge 7 aprile 1921, n. 379, che abolisce le scritture della Direzione generale del tesoro per le spese fisse e le pensioni.

Legge 16 marzo 1921, n. 260, con la quale viene nominata la Commissione di inchiesta Cassis per la riforma amministrativo-contabile.

Legge 13 agosto 1921, n. 1080, che conferisce facoltà straordinarie al Governo del tempo per la riforma anzidetta.

Legge 3 dicembre 1922, n. 1601, che attribuisce pieni poteri al Governo per la riforma stessa.

R. decreto 31 dicembre 1922, n. 1700, che unifica i Dicasteri finanziari (Finanze e Tesoro).

R. decreto 18 gennaio 1923, n. 98, disciplinante provvisoriamente la materia degli impegni.

R. decreto 28 gennaio 1923, n. 126, che pone le Ragionerie centrali alle dipendenze del Ministro delle finanze.

R. decreto 25 maggio 1923, n. 599, che dispone il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato.

R. decreto legge 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, tuttora in vigore nelle sue principali disposizioni.

R. decreto 23 maggio 1924, n. 827, che approva il regolamento al decreto legislativo n. 2440 del novembre 1923.

R. decreto legge 29 giugno 1924, n. 1036, convalidato con la legge 18 marzo 1926, n. 562, che disciplina il controllo economico sulle amministrazioni statali, al quale si ricollega, sullo stesso argomento, il D. M. 12 agosto 1924.

Legge (Mosconi) 9 dicembre 1928, n. 2873, che disciplina la gestione del Portafoglio dello Stato e la correlazione tra i bilanci di competenza e di cassa.

Legge 1° maggio 1930, n. 450, che abolisce l'uso degli assegni come mezzo di pagamento nelle Amministrazioni statali.

Legge 3 aprile 1933, n. 255 e r. decreto 12 luglio 1934, n. 1214, sul controllo della Corte dei conti.

R. decreto legge 8 giugno 1936, n. 1120, convertito nella legge 4 gennaio 1937, n. 122, concernente il personale della Ragioneria generale dello Stato e l'organizzazione dei suoi principali servizi.

Legge 26 luglio 1939, n. 1037, sul riordinamento strutturale e funzionale della Ragioneria generale dello Stato.

R. decreto legge 21 giugno 1940, n. 856, convertito nella legge 21 ottobre 1940, n. 1518, contenente deroghe alla legge di contabilità generale per lo Stato in guerra.

Decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 37, che istituisce gli Uffici speciali di Ragioneria presso i Provveditorati regionali alle OO. PP.

D.L.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 1180, concernente il riscontro sulle contabilità arretrate.

D.P.R. 16 aprile 1948, n. 1059, che istituisce gli Uffici regionali di riscontro.

Legge 11 marzo 1953, n. 150, sul decentramento amministrativo.

D.P.R. 10 giugno 1955, n. 1544, sul decentramento dei servizi del Ministero del tesoro e la istituzione delle Ragionerie regionali e provinciali dello Stato.

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che approva il testo unico concernente disposizioni sullo statuto degli impiegati civili dello Stato.

II. – Atti parlamentari.

Atti del Parlamento subalpino, legisl. IV, vol. I (Relazioni degli onorevo i Cavour, proponente, Farina e Des Ambrois sul disegno di legge 5 maggio 1852, riguardante il riordinamento delle Amministrazioni centrali e la contabilità generale dello Stato).

Rendiconti del Parlamento italiano, legisl. X, Camera, vol. IV, doc. nn. 160 e e 160 A; Senato, doc. n. 134 (Relazioni degli onorevoli Cambray-Digny, proponente, Restelli e Duchoqué sul disegno di legge 4 febbraio 1868, concernente l'Amministrazione del patrimonio dello Stato e la contabilità).

Rendiconti del Parlamento italiano, legisl. X, Camera, voll. VII e IX; Senato, vol. III (discussioni e interventi sul disegno di legge Cambray-Digny).

Atti e Stampati, legisl. XI, sessione 1871-73; vol. VIII: « L'unificazione della finanza italiana »; sess. 1873-74, vol. III: seconda relazione del Comm. Picello, primo Ragioniere generale dello Stato, al Ministro Sella.

Atti del Parlamento italiano, legisl. XII, Camera, vol. V (Relazione Busacca e interventi vari sul consuntivo del 1872).

Atti del Parlamento italiano; legisl. XIII, Camera, vol. IV, doc. nn. 84, 85, 87 (Relazioni della Commissione Duchoqué e del Presidente del Consiglio Depretis su vari disegni di legge d'iniziativa governativa per la riforma amministrativo-contabile e la istituzione di un Consiglio del Tesoro per il controllo costituzionale).

Atti del Parlamento italiano, legisl. XIV, Camera, vol. V, documenti nn. 55 e 55 A; Senato, doc. n. 45 (Relazioni degli onorevoli Magliani, proponente, Grimaldi e Cambray-Digny sul disegno di legge concernente il bilancio statale, il rendiconto e la decorrenza dell'esercizio finanziario.

Atti del Parlamento italiano, legisl. XVI, Camera, vol. VIII, doc. n. 107 (Relazione Magliani sul progetto da lui presentato nel febbraio 1888, concernente il riscontro sugli impegni, decaduto).

Atti del Parlamento italiano, legisl. XVI, Camera, vol. III, doc. nn. 89 e 89 A (Relazioni degli onorevoli Giolitti, proponente, e Vacchelli sul disegno di legge concernente le spese facoltative e la dimostrazione delle cause di impegni, concretatosi nella legge 11 giugno 1889, n. 6216).

Atti del Parlamento italiano, legisl. XVI, Camera, doc. nn. 112 e 112 A (Relazioni degli onorevoli Giolitti, proponente, e Vacchelli sul disegno di legge Giolitti del 1890, concernente la regolamentazione delle spese ripartite, decaduto).

Atti del Parlamento italiano, legisl. XVIII, Camera, doc. nn. 155 e 155 A; Senato, doc. n. 110 (Relazioni sul disegno di legge Grimaldi, che modifica la legge Giolitti n. 6216 del 1889, concretatosi nella legge 1° giugno 1893, n. 260).

Atti e Stampati, legisl. XIX, Camera, vol. II, doc. n. 43 A (Relazione Saporito sulla conversione in legge di regi decreti concernenti il personale decentrato e periferico dell'Amministrazione finanziaria).

Senato del Regno, atti interni, legisl. XIX, doc. nn. 224 A e 225 A (Relazione Cambray Digny sui rendiconti 1893-94 e 1894-95).

Atti e Stampati, legisl. XX, Camera, doc. n. 8 A (Ordine del giorno per l'attuazione del riscontro sui magazzini statali).

Atti e Stampati, legisl. XX, Camera, doc. nn. 118 e 118 A (Relazioni degli onorevoli Luzzatti, proponente, e Danieli sul disegno di legge concernente il riscontro effettivo sui magazzini); Senato, doc. n. 91 A (Relazione Finali su detto disegno, concretatosi nella legge 11 luglio 1897, n. 256).

Atti e Stampati, legisl. XXI, Camera, doc. n. 180, vol. V (Relazione sul disegno di legge Finali del 1901 riguardante la decorrenza dell'esercizio finanziario e l'unificazione delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato anche ai fini del riscontro sugli impegni; decaduto).

Atti della Camera dei deputati, legisl. XXI, doc. n. 175, vol. IV (Relazioni degli onorevoli Di Broglio, proponente, e Fasce sul disegno di legge per la revisione dell'organico della Ragioneria generale dello Stato).

Atti e Stampati, legisl. XXI, Camera, doc. n. 506, vol. XI (Relazione sul disegno di legge Luzzatti del 1904, per il « riordinamento dei servizi contabili delle Amministrazioni centrali e provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato »; decaduto).

Atti e Stampati, legisl. XXII, Camera, doc. n. 109, vol. V (Relazione sul precedente disegno di legge Luzzatti, ripresentato nel 1905 con alcune modifiche ed integrazioni; decaduto).

Atti e Stampati, legisl. XXII, Camera, doc. nn. 452 e 452 A, vol. XV (Relazioni degli onorevoli Luzzatti, proponente, ed Abignente sul disegno di legge del 1906, concernente la « riforma degli organici dei personali dipendenti dal Ministero del Tesoro », concretatosi nella legge 15 luglio 1906, n. 326).

Atti della Camera dei deputati, legisl. XXII, doc. n. 1015, vol. XXIX, legisl. XXIII, doc. n. 38, vol. IV (Relazioni degli onorevoli Carcano, proponente, e Tedesco sul disegno di legge del 1908, recante modificazioni alla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato; decaduto).

Atti della Camera dei deputati, legisl. XXIII, vol. III, doc. nn. 23 A e 23 bis A; legisl. XXIII, doc. n. 1420 A (Interventi degli onorevoli Luzzatti, Saporito, ed altri sul problema dell'assestamento del bilancio).

Atti e Stampati, legisl. XXIII, Camera, doc. n. 986 (Relazione Abignente sul rendiconto generale 1910-11).

Camera dei deputati, legisl. XXVI, doc. nn. 1 e 1 A (Relazioni degli onorevoli Giolitti e Camera sul disegno concretatosi nella legge 16 marzo 1921, n. 260, per la nomina della Commissione d'inchiesta sull'ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale, presieduta dal senatore Cassis).

Camera dei deputati, legisl. XXVI, doc. n. 1810 A (Relazione dell'onorevole Salandra sul disegno di legge per il conferimento di poteri straordinari al Governo per le riforme amministrativo-contabili).

Atti e Stampati, legisl. XXVI, Camera, raccolta di atti parlamentari in due volumi, II e II bis, contenenti le relazioni generali e particolari della predetta Commissione di inchiesta Cassis.

Camera dei deputati, legisl. XXVI, doc. XI, vol. III (Relazione De Stefani sulla riforma amministrativo-contabile del 1923).

Senato del Regno, atti interni, legisl. XXVII, doc. n. 269 A (Relazione Mayer sul rendiconto 1927-28).

Senato del Regno, atti interni, legisl. XXVII, doc. nn. 1620 e 1620 A, vol. XXI; Camera dei deputati, legisl. XXVII, doc. nn. 2239 e 2239 A, vol. XXXV (Relazioni degli onorevoli Mosconi, proponente, e Mayer sul disegno di legge concernente la gestione del Portafoglio dello Stato, il preventivo di Cassa e i residui, concretatosi nella legge 9 dicembre 1928, n. 2873).

Camera dei deputati, legisl. XXX, doc. nn. 248 e 248 A, vol. VI e Atti della Commissione legislativa del bilancio, vol. I. Senato del Regno, volume unico, resoconti e discussioni (Relazioni e interventi sul disegno di legge 10 giugno 1939 concernente il riordinamento della Ragioneria generale dello Stato).

Senato della Repubblica, legisl. I, doc. n. 1454, vol. XII (Relazione dell'onorevole Marconcini sul valore storico, politico e amministrativo del bilancio statale e sulla procedura di approvazione).

Senato della Repubblica, legisl. I, doc. n. 2379, vol. XXXII (Relazione dell'onorevole Pella sugli Uffici regionali di riscontro).

Senato della Repubblica, doc. n. 1412, vol. XII (Relazione del senatore Bosco sulla proposta di legge Ruini concernente l'assestamento del bilancio, la decorrenza dell'anno finanziario, ecc.).

III. – Pubblicazioni.

Abignente G., *La riforma dell'Amministrazione pubblica in Italia. Questioni urgenti.* Laterza, Bari, 1916.

Arias G., *La filosofia tomistica e l'economia politica.* Società Vita e Pensiero, Milano, 1934.

Barbagallo C., *Storia universale*, U.T.E.T., Torino, vol. I: « Roma Antica », vol. II: « L'impero », vol. III: « Il Medioevo », vol. IV: « Storia della Rinascenza e della Riforma ».

Bentivenga C., *Elementi di contabilità di Stato*, Giuffrè, Milano, 1955.

Bianchi N., *Storia della Monarchia piemontese*, Fratelli Bocca, Milano, 1877.
Bianchini L., *Della storia delle finanze del Regno di Napoli*, Libri 7; Tipografia Flautina, Napoli, 1834–35.
Bochard A., *L'évolution de la fortune publique*, Giard et Brière, Paris, 1910.
Borelli G. B., *Raccolta di editti antichi e nuovi*, Tipografia Collegio degli Artigianelli, Torino, 1681.
Breglia A., *Temi di economia e vita sociale*, Giuffrè, Milano, 1942.
Capodaglio G., *Sommario di storia delle dottrine economiche*, Giuffrè, Milano, 1945.
Cavaignac E., *Population et capital dans le monde mediterranéen antique*, Libreria Istra, Strasburgo, 1923.
Ceccherelli A., *Il linguaggio dei bilanci*, 3ª edizione, Le Monnier, Firenze, 1944.
Cibrario L., *Origine e progressi delle istituzioni della monarchia di Savoia fino alla costituzione del Regno d'Italia*. M. Mellini e C., Torino, 1869.
Comitato (presieduto dall'ex Ministro delle finanze A. De Stefani) per il perfezionamento dei metodi di lavoro e di controllo nelle Amministrazioni dello Stato (decreto del Capo del Governo 26 ottobre 1928). Relazione del 31 marzo 1929.
Corbino E., *Corso di politica economica e finanziaria*, 3ª edizione, Giuffrè, Milano, 1946.
Cozzi S., *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Zanichelli, Bologna, 1958.
Crosa E., *Diritto costituzionale*, U.T.E.T., Torino, 1955.
De Cupis A., *Commento della legge 22 aprile 1869. Appendice*. U.T.E.T., Torino, 1885.
D'Alvise P., *Economie reali con semplificazione rappresentatrice del controllo preventivo sulle spese dello Stato*, Cedam, Padova, 1923.
Della Penna F., *I fondamenti della Ragioneria*, 5ª ristampa della 1ª edizione, Castellani, Roma, 1943.
De Marcé V., *Le contrôle des finances en France et à l'étrangère*, Tome I, Ed. Alcan, Paris, 1928.
Finali G., *La vita politica di contemporanei illustri*, Roux Frassati e C. Ed. Torino, 1895.
Fragola U., *Gli atti amministrativi*, U.T.E.T., Torino, 1952.
Garino-Canina A., *La finanza del Piemonte nella seconda metà del XVI secolo*. Tipogr. Collegio degli Artigianelli, Torino, 1924.
Giovannini P., *Amministrazione aziendale generale*, Hoepli, Milano, 1942.
Giulianelli A., *L'organizzazione amministrativo-contabile nell'azienda dello Stato*, Ediz. Ateneo, Roma, 1957.
Marzano C., *Bilanci statali comparati*. Edizioni Internazionali sociali, Roma, 1959.
Medici Sen. G. (già Ministro del Tesoro e del Bilancio). *La pubblica amministrazione nello Stato moderno*. Lezione tenuta presso l'Università di Bologna l'11 marzo 1957 (Testo stenografico), Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
Id., *Replica agli interventi sulla esposizione economica e finanziaria* (Senato, 31 ottobre 1958), Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
Menegazzi G., *La crisi dei sistemi finanziari*, Giuffrè, Milano, 1940.
Id., *Principi del nuovo ordine economico e finanziario*, 2 volumi, Giuffrè, Milano, 1941–42.
Mommsen Th., *Storia di Roma antica*, Libri IV e V. Sten editrice, Torino, 1925.
Monetti U., *Corso di contabilità di Stato*, Casa editrice Rivista italiana di Ragioneria, Roma, 1937.
Orlando V. E., *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, Soc. Editr. Libraria, Milano, 1897, vol. I.
Papi G. U., *Equilibrio fra attività economica e finanziaria. Saggi di teoria*, 2ª ediz., Giuffrè, Milano, 1943.
Pino Branca A., *Fatti di ieri e problemi di oggi*. Fratelli Treves, Milano, 1921.
Plebano A., *Storia della finanza italiana*, 3 volumi, Roux e Viarengo, Torino, 1899–1902.
Plebano A. et Musso G. A., *Le finances du Royaume d'Italie considérées par rapport à l'histoire, à l'économie publique, à l'administration et à la politique*, Guillaumin et C.ie, Paris, 1863.
Rapporto del Ministro delle finanze conte di Revel al Re Carlo Alberto sulle finanze del Piemonte dal 1830 al 1846.
Renzi A., *Lineamenti di tecnica amministrativa industriale*, Hoepli, Milano, 1942.
Ricca Salerno P., *Contributo alla teoria economica della finanza*, Giuffrè, Milano, 1936.
Sartori R., *Storia della legge per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, Rivista « Economia e Storia », fascicolo IV, Roma, 1956.
Sica S., *Il controllo sulla pubblica finanza*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1958.
Silvestri E., *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950.
Varchi B., *Storia fiorentina*, libro IV, Success. Le Monnier, Firenze, 1888.
Vicario F., *Le amministrazioni centrali dello Stato*, U.T.E.T., Torino, 1914.
Vitta C., *Diritto amministrativo*, 2 volumi (vol. I, 3ª ediz.; vol. II, 4ª ediz.); U.T.E.T., Torino, 1948–55.
Zanobini G., *Corso di diritto amministrativo*, 4 volumi, Giuffrè, Milano, 1945–47.

INDICE

Citazioni contenute nel Testo:

I – Leggi e decreti . . . . . *Pag.* VII
II – Atti parlamentari . . . . . » XI
III – Pubblicazioni . . . . . » XIII

Introduzione . . . . . » 3

PARTE I

CAPITOLO I.

Sommario: **1** e **2**. Le basi dell'attività finanziaria nell'antica Grecia e il controllo sull'amministrazione della cosa pubblica . . . . *Pag.* 15

3-5. L'ordinamento finanziario, amministrativo e contabile di Roma antica. La vigilanza del Senato, l'equilibrio finanziario voluto da Silla e le riforme amministrative di Cesare, di Ottaviano e di Costantino. Il « Comes sacrarum largitionum » e il « Magister officiorum » (cenni) . . . . . » 17

6-11. I sistemi contabili e di riscontro dall'epoca feudale ai liberi Comuni. Organismi ed istituti invalsi nelle repubbliche di Venezia e di Firenze, nello Stato pontificio, nel Ducato di Milano e nel Regno delle due Sicilie (cenni) . . . . . » 20

12-14. I tentativi di riorganizzazione della pubblica finanza compiuti dai primi Duchi di Savoia e le riforme fondamentali di Emanuele Filiberto. Equilibrio della pubblica finanza, controllo e giudizio di conto nei principali editti di quel saggio principe. Il Correttor generale . . . . . » 29

15-17. I principî ispiratori della riforma di Vittorio Amedeo II. L'amministrazione morale e l'amministrazione economica: la direzione politico-amministrativa dello Stato e le « aziende » come organi di attuazione delle direttive sovrane. Il Controllore generale organo preminente di riassunzione contabile e di sindacato giuridico ed economico. Il Consiglio delle finanze e la Camera dei Conti. Il bilancio generale . . . . . *Pag.* 34

18-20. Le revisioni degli ordinamenti napoleonici e gli adattamenti successivi. La creazione del Ministero delle finanze (1816) e del Consiglio di Stato (1831). Il rafforzamento dei poteri del Controllore generale e la formazione dell'« annuo universale bilancio» » 41

CAPITOLO II.

Sommario: **1-4.** Necessità di adeguare l'ordinamento amministrativo del Piemonte ai nuovi precetti costituzionali. I principî fondamentali accolti dal Cavour nel disegno di legge del maggio 1852 in materia finanziaria e contabile. Responsabilità ministeriale e controlli. La posizione del Ministro delle finanze nell'amministrazione patrimoniale e finanziaria dello Stato, nelle relazioni governative e parlamentari sul predetto disegno di legge . . » 48

5-7. Gli aspetti salienti della riforma Cavour e le norme principali della legge n. 1483 del 23 marzo 1853. Bilancio attivo, bilanci parziali e bilancio generale passivi; assestamento. La funzione del Controllore generale. Le disposizioni regolamentari in esecuzione della legge sarda n. 1483 del 1853 . . . . . » 55

8-14. Svolgimento della legislazione successiva in materia di bilancio e di controllo fino alla riforma Cambray-Digny del 1869. L'unificazione nazionale e gli sforzi di regolamentazione organica dell'attività amministrativa nelle nuove provincie italiane. Le leggi 13 novembre 1859, nn. 3746 e 3747 e i connessi regolamenti. Provvisorietà e incompletezza delle disposizioni emanate in quel periodo. I tentativi dei Ministri Vegezzi, Bastogi e Minghetti e i progetti dei Ministri Sella e Scialoja . . . . . » 59

15-19. Gli ordinamenti vigenti nei principali Stati europei all'epoca della riforma del Cambray-Digny . . . . . » 71

PARTE II

CAPITOLO I.

Sommario: **1-7.** Le difficoltà della ricostruzione amministrativa e finanziaria del giovane Stato italiano nel periodo successivo all'unificazione. Mandati provvisori, prolungamento dell'esercizio e struttura del bilancio. Le linee fondamentali del disegno di legge presentato alla Camera dal Ministro Cambray-Digny nel febbraio 1868. I principî accolti nel progetto governativo e le modifiche apportate dalle Commissioni parlamentari presiedute dall'onorevole Restelli e dal senatore Duchoqué . . . . *Pag.* 83

8-11. Le discussioni in Aula del progetto e gli interventi del Sella, dello Scialoja e di altri parlamentari. Controllori-liquidatori, Controlleria generale e ragionieri. Posizione, compiti e responsabilità . . . . . » 95

12-16. La legge 22 aprile 1869, n. 5026 nelle sue statuizioni più salienti. La Ragioneria generale dello Stato, la Direzione generale del Tesoro, le Ragionerie ministeriali e gli Uffici locali di contabilità. Rapporti tra loro e con gli Uffici amministrativi. Bilanci o prospetti parziali e bilancio generale. Bilancio di prima e di definitiva previsione. Inventari e rendiconti. I contratti statali. La introduzione della partita doppia nella contabilità centrale. Il Ragioniere generale dello Stato: attribuzioni e responsabilità. Controllo costituzionale e controllo amministrativo. L'inadeguatezza della legge del 1869 e l'ordine del giorno approvato alla Camera nella tornata del 16 aprile 1869 . . . . . » 101

17-25. Principali disposizioni esecutive della legge fondamentale del 1869 promosse dal Sella, dal Minghetti e dal Depretis. L'istituzione del Consiglio dei ragionieri. La creazione di un ufficio « provvisorio » alle dipendenze del Ragioniere generale dello Stato. L'estensione della partita doppia alle contabilità degli uffici periferici. Provvedimenti connessi su materie complementari . . » 112

CAPITOLO II.

Sommario: **1-5.** Incertezze in sede di applicazione della legge fondamentale del 1869 in materia di bilancio, di riscontro e di scritture

contabili. Classificazione di entrate e spese. Bilancio di competenza o di cassa? Insufficienza del riscontro in atto. Materia e forma degli inventari . . . . . *Pag.* 128

10. Studi e progetti di revisione. Le proposte della Commissione Duchoqué . . . . . » 137

15. Le iniziative dell'onorevole Depretis nel 1877. Il Consiglio del Tesoro per il riscontro costituzionale. Posizione, funzioni e responsabilità della Ragioneria generale dello Stato e delle Ragionerie centrali nel progetto Depretis. Il riscontro responsabile nell'ambito dell'amministrazione statale. Istituzione del Ministero del Tesoro. Revisione strutturale del Consiglio dei Ranieri . . . . . » 143

16-19. Parziale avvaloramento dei progetti Depretis nella riforma Magliani del 1883. Abolizione dei bilanci di prima e di definitiva previsione. Adozione del bilancio di competenza. Assestamento e decorrenza dell'esercizio finanziario dal 1° luglio. Il testo unico 17 febbraio 1884, n. 2016 . . . . . » 152

20-22. Pubblicità dei documenti finanziari riassumenti l'azione concreta dello Stato. Riscontro sugli impegni per contenere le « eccedenze » di spese. Il nuovo disegno di legge Magliani del 1888 per la regolamentazione del riscontro e dei residui . . . . . » 159

Capitolo III.

Sommario: **1-4.** La legge Giolitti 11 giugno 1889, n. 6216 in materia di impegni e il disegno di legge dell'anno successivo sulle spese ripartite. La legge Grimaldi 1° giugno 1893, n. 260 che modifica quella Giolitti del 1889. Eccedenze e variazioni nei residui . . » 165

5-7. Riorganizzazione dei servizi amministrativi e di ragioneria. Il controllo sugli impegni. Le commissioni ministeriali di vigilanza. Le ispezioni sui magazzini e depositi dello Stato e il riscontro contabile della Ragioneria generale dello Stato sulle ragionerie centrali. Il ruolo degli Ispettori di ragioneria . . . . . » 169

8-10. La decorrenza dell'anno finanziario, il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato e il riscontro finanziario nel progetto Finali del 1901. La legge Di Broglio per la riforma degli organici del personale di ragioneria . . . . . *Pag.* 174

11-16. I progetti di riforma del Luzzatti del 1904 e 1905 e i nuovi principî in essi accolti circa i compiti della Ragioneria generale dello Stato e il riscontro finanziario sulle spese. La legge Luzzatti 15 luglio 1906, n. 326 sugli organici del personale dipendente dal Ministero del Tesoro. Il progetto Carcano del 1908-09 » 180

17-20. Le norme di attuazione per il riscontro sui magazzini e depositi dello Stato. Nuovi studi per una riforma organica degli istituti del Bilancio e del Riscontro . . . . . » 193

PARTE III

Capitolo I.

Sommario: **1-4.** Il periodo bellico e la necessità di talune deroghe all'ordinamento amministrativo-contabile vigente. Il riassetto della finanza statale e il compito peculiare della Ragioneria generale dello Stato. La ripresa degli studi per l'auspicata riforma dell'Amministrazione finanziaria . . . . . *Pag.* 203

5-9. Studi e proposte dell'immediato dopoguerra e relazioni Ruini per conto del « Comitato per la riforma della pubblica amministrazione », Villa, Giuffrida e Mazzoccolo. Il problema del decentramento amministrativo. I tentativi degli onorevoli Giolitti e Bonomi per una riforma organica della pubblica amministrazione. La Commissione d'inchiesta presieduta dal senatore Cassis. Le proposte di riordinamento del Ministero del Tesoro. Competenze e responsabilità nel quadro delle funzioni dello Stato moderno. Posizione e attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato e delle Ragionerie centrali di fronte ai problemi della formazione del bilancio, del riscontro sugli impegni e sui magazzini, nonchè delle procedure per la stipulazione dei contratti dello Stato. L'unificazione degli uffici periferici di Ragioneria » 212

10-15. I principî informatori della riforma De Stefani per l'adeguamento degli istituti e degli organismi amministrativo-contabili alle nuove esigenze dello Stato moderno. L'unificazione dei Dicasteri finanziari. La nuova disciplina dei contratti dello Stato,

le forme di pagamento, la preparazione e presentazione dei documenti finanziari. Riscontro di legittimità e di merito. Il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato . . . . . *Pag.* 222

16-19. La nuova disciplina dell'attività del Portafoglio dello Stato e il bilancio di cassa come atto interno di rilevanza amministrativa. Le operazioni di tesoreria e di portafoglio e il collegamento funzionale con le attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato. La nuova regolamentazione dei residui per le spese ordinarie e straordinarie . . . . . » 233

CAPITOLO II.

Sommario: **1-5**. Funzioni di governo e pubblica amministrazione nello Stato moderno. Posizione e rapporti di coordinamento tra organi primari dello Stato nello statuto albertino e nella vigente costituzione. Amministrazione attiva e controllo . . . . . » 241

6-9. La funzione del bilancio nello Stato moderno caratterizzato da un marcato dinamismo legislativo per il conseguimento dei fini sociali. Necessità di un equilibrio fra attività economica e attività finanziaria. I presupposti logici e scientifici della gestione unitaria nell'azienda dello Stato. L'esigenza di un riscontro sul merito finanziario accanto ed a complemento del sindacato parlamentare e del controllo di legittimità . . . . . » 249

10-15. Le classificazioni ricorrenti sulle principali forme di controllo. Stati di previsione e bilancio unitario. L'imprescindibilità di taluni elementi di valutazione e di giudizio per un efficace esercizio del riscontro economico. La posizione della Ragioneria generale dello Stato di fronte a questo impellente problema. Organicità, continuità e sostanzialità del riscontro economico » 257

CAPITOLO III.

Sommario: **1-4**. La grande crisi economica del 1929-32 e i nuovi orientamenti di politica economica e finanziaria nei principali Stati di America e di Europa. La posizione di preminenza del Ministero del Tesoro nei confronti degli altri Ministeri negli ordinamenti degli Stati moderni. Il riordinamento strutturale e funzionale della Ragioneria generale dello Stato per una più efficace ed immediata azione di coordinamento e di riscontro sulle Amministrazioni statali e sugli Enti ed Istituti le cui gestioni hanno riflessi sul pubblico bilancio . . . . . *Pag.* 270

5-10. Gli Ispettorati generali istituiti nel seno della Ragioneria generale dello Stato e il complesso di servizi in essi organizzati dalla legge n. 1037 del 1939. La nuova fisionomia della Ragioneria generale dello Stato come fondamentale Organo di ausilio per i gravi compiti che incombono al Ministro del Tesoro italiano . . . . . » 277

11-13. Provvedimenti eccezionali del periodo bellico e post-bellico. Gli uffici regionali di riscontro per le contabilità arretrate o sospese. Il decentramento amministrativo e contabile. Le ragionerie regionali e provinciali dello Stato . . . . . » 287

14-16. L'attuale assetto della Ragioneria generale dello Stato e le prospettive di sviluppo dell'Istituto di fronte ai crescenti compiti di stimolo e di orientamento dell'economia nazionale assunti dallo Stato nel quadro di una più intensa collaborazione internazionale . . . . . » 293

LA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Origine e sviluppi

INTRODUZIONE

1. – Il presente lavoro si propone di continuare — nella ricorrenza del 90° anniversario della istituzione della Ragioneria generale dello Stato — una iniziativa [1] che, auspicata in sede parlamentare e molto apprezzata negli ambienti qualificati, è intesa ad offrire al gran pubblico di studiosi, di amministratori e di tecnici, la possibilità di meglio conoscere ed avvalorare l'attività e i risultati dell'Amministrazione finanziaria italiana, mediante la diffusione di utili e snelle pubblicazioni atte allo scopo.

Nel clima democratico che caratterizza l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici, gli organi responsabili devono tendere a far sì che nei confronti della propria Amministrazione non si perpetui quel distacco, quello spirito di avversione e di indifferenza che oltre 40 anni fa rilevava, con una punta di malinconia, un autorevole parlamentare, esperto di cose finanziarie e contabili, [2] riferendosi ai rapporti tra Amministrazione e cittadini: « Alla burocrazia, naturalmente e non per malanimo (salvo le eccezioni), ogni cittadino appare fastidioso, perchè procura eccesso di lavoro; ad ogni cittadino lo Stato nei suoi organismi e nei suoi agenti appare o un nemico ovvero un ostacolo al conseguimento della giustizia. E però lo Stato o non è amato o è evitato; e nasce da siffatta condizione di cose o l'odio all'istituto o la frode alla legge ».

Ora, che « siffatta condizione di cose » sia ineluttabile, in quanto la burocrazia sia portata « naturalmente » ad avversare o a contrastare l'interesse del cittadino facendone un nemico dello Stato, non

(1) V. le precedenti pubblicazioni: *Il Bilancio dello Stato nella sua struttura e disciplina giuridico-costituzionale; Leggiamo insieme il Bilancio*, ecc.

(2) Giovanni Abignente, *La Riforma dell'Amministrazione pubblica in Italia. Questioni urgenti.* Laterza, 1916, pag. IX.

sembra possa affermarsi come qualcosa di insito nel sistema, come un « quid » che caratterizzi deontologicamente i rapporti in parola. L'osservazione ha valore soggettivo ed episodico, e non potrebbe neppure localizzarsi ai soli rapporti con la pubblica Amministrazione, pur se l'attenzione di uomini politici, di sociologi, di cultori di discipline amministrative e di pratici è stata lodevolmente attirata di recente dalla necessità e dalla *possibilità* di migliorare quei rapporti, in una più alta concezione dello Stato etico, a sua volta inquadrata in una consapevole visione dei rapporti sociali come « human relations ».

La tendenza al « distacco » ha origini remote, e storicamente si riconnette alla concezione assolutistica dello Stato; ma, nel clima democratico instaurato dallo Stato di diritto, essa non può e non deve considerarsi come un dato insuperabile, esistente in « re ipsa ».

Fino a quando si ignorano o quasi gli istituti, gli organismi, i compiti e le attività che strutturano e caratterizzano l'Amministrazione dello Stato nel suo dinamismo sociale e normativo, non si potrà pervenire a quella spontanea collaborazione tra organi amministrativi e cittadini che è elemento essenziale di civile progresso e aspirazione degli uomini responsabili.

2. - L'elemento edonistico — cioè la tendenza a chiedere la maggior copia di pubblici servizi e concorrere col minimo sforzo alla spesa necessaria — non sembra sufficiente a spiegare l'agnosticismo del cittadino di fronte alla complessa realtà dei problemi amministrativi. Altre cause, evidentemente, devono concorrere alla determinazione del fenomeno, che peraltro si presenta con dimensioni e intensità diverse in corrispondenza con la evoluzione storico-politica delle varie forme di organizzazione statali, ma è certo che non restano estranei la tradizione culturale di ciascun popolo e la scarsa diffusione, anche nell'insegnamento medio ed universitario, di conoscenze in materia amministrativa e contabile.

Tale carenza fu rilevata oltre 90 anni fa da un autorevole parlamentare, componente la Commissione incaricata dell'esame del disegno di legge presentato alla Camera il 4 febbraio 1868 dal Cambray-

Digny, Ministro delle finanze del tempo, concernente « Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità », quando, prevedendo le difficoltà che la legge avrebbe incontrato « per essere messa in esecuzione », lamentò che « in altri paesi, non solo è adottato il sistema di creare una vera carriera di contabili », ma si « istituirono nelle principali università apposite cattedre di contabilità di Stato », [1] allo scopo di diffondere quelle nozioni sui fini e sulle attività concrete della pubblica Amministrazione che potessero concorrere alla formazione di una coscienza amministrativa del cittadino, onde renderlo partecipe dei problemi e delle difficoltà che gli organi responsabili sono chiamati ogni giorno ad impostare e superare.

Delle tre fondamentali funzioni dello Stato rappresentativo, quella che ha più diretti contatti col cittadino, non fosse altro per le sue concrete manifestazioni che incidono più sensibilmente e immediatamente negli interessi del medesimo, è la funzione amministrativa o di governo; per converso, essa è la meno conosciuta e apprezzata proprio perchè, fino a qualche anno fa, è prevalsa la tendenza dell'accentramento di compiti e di attività, i cui risultati, peraltro, non hanno avuto la necessaria divulgazione con acconci mezzi, accessibili al cittadino mediamente dotato.

Il decentramento amministrativo, ormai concreta realtà da oltre un quinquennio; la emanazione di norme giuridiche intese alla semplificazione delle procedure e delle pratiche amministrative; i corsi speciali di perfezionamento per gli impiegati che hanno diretto contatto col pubblico; il maggiore impegno di autorità e di organi alla collaborazione col cittadino, anche mediante la costituzione di appositi uffici d'informazione nei Ministeri e negli Uffici decentrati; la pubblicazione di documenti e di notizie attinenti all'attività legislativa e amministrativa, ecc., sono tutti mezzi volti ad attrarre l'interesse od anche la curiosità del cittadino verso i problemi e l'attività della pubblica Amministrazione.

(1) Rendiconti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, legisl. X, seduta del 22 luglio 1868, vol. VII, pag. 7630.

3. – Il disegno storico della Ragioneria generale dello Stato ha carattere non didattico, ma informativo. Esso mira ad attualizzare il principio « conoscere per giudicare », che non sempre è stato tenuto presente nella valutazione del contributo che l'Istituto ha dato al riassetto dell'Amministrazione finanziaria del Paese, dal periodo immediatamente successivo all'unificazione italiana fino ai giorni nostri.

La diversità degli ordinamenti amministrativi anteriori, la mancanza di un « modulo » che si imponesse per la sua intrinseca bontà e soprattutto il difetto di esperienza diretta, ebbero peso non lieve nella fase di riassetto del nostro ordinamento amministrativo e contabile all'indomani della costituzione del regno d'Italia.

Il problema finanziario, già abbastanza delicato in Paesi meglio dotati, era molto grave per il giovane Stato italiano. La formazione del bilancio unificato, senza il sussidio di un efficiente sistema contabile, si palesava particolarmente difficoltosa, non ostante i precedenti tentativi del Cavour volti a dotare l'Amministrazione del Piemonte, dopo la promulgazione dello Statuto, degli strumenti necessari.

« Furono lunghi giorni e notti vegliate intorno al vasto problema », narra il Finali, « e quando per via di valutazioni, di riduzioni e d'eliminazioni, il Ministro Sella, giunto al termine, trovò che il disavanzo saliva a mezzo miliardo, cioè più che la totale somma dell'entrata, questo fu veramente per lui cagione di patriottica angoscia ». [1]

4. – S'imponeva una revisione radicale del sistema; tuttavia la legislazione successiva non facilitò il compito demandato al Ministro delle finanze per la formazione del « bilancio attivo » e del « bilancio generale passivo ». Non furono definiti, con la necessaria chiarezza, il contenuto e la funzione dei « bilanci », nè si coordinarono le

(1) G. Finali, *La vita politica di contemporanei illustri*, Roux Frassati e C. Edit., Torino, 1895, pag. 341.

scritture di conto in un organo centrale che affiancasse il Ministro nella raccolta e nella elaborazione degli elementi contenuti nei « bilanci parziali » dei singoli Ministeri, seguendone poi l'esercizio onde assicurare che la gestione finanziaria fosse contenuta entro i limiti delle autorizzazioni parlamentari.

Per lungo tempo il problema delle eccedenze tenne il cartello nelle pubbliche discussioni e nei dibattiti parlamentari, in tema di politica finanziaria, giacchè al controllo economico, come riscontro di merito, non erano stati assegnati funzioni e contorni precisi, e ciò, non tanto per le difficoltà insite nella materia, o perchè il problema in sè non fosse sentito dagli esponenti politici più qualificati, bensì piuttosto, per il prevalere di pregiudizi « professionali » e per il timore di incidere su di una malintesa responsabilità ministeriale, avulsa da quella collegiale, costituzionalmente e politicamente preminente.

Lunga e faticosa fu la strada per giungere, attraverso vari tentativi e realizzazioni parziali, ad un riordinamento delle disposizioni vigenti in materia di contratti, di controllo e di contabilità di Stato, per adeguarle alle pressanti esigenze dell'Amministrazione finanziaria di uno Stato moderno.

Uomini eminenti per cultura e sagacia vi si dedicarono con passione: dal Cavour al Sella, dal Minghetti al Cambray–Digny e al Depretis, dal Magliani al Finali e al Luzzatti, fino al De Stefani, il quale avvertì la necessità di pervenire ad « un migliore adattamento » delle disposizioni in parola, non essendo indispensabile « una radicale innovazione di esse ». [1]

5. – Le linee di sviluppo della Ragioneria generale dello Stato corrono parallele a quelle del bilancio e del riscontro finanziario nel nostro massimo ente pubblico.

Come fosse articolato il primo, come venisse concepito ed attuato il secondo, sia nella strutturazione degli organi cui erano state

(1) Atti parlam., Camera dei deputati, legisl. XXVII, vol. III, doc. XI, pag. 894.

affidate le relative funzioni, sia nelle finalità che bilancio e controllo furono chiamati a realizzare nei vari periodi storici del nostro ordinamento, si vedrà in seguito.

Qui basti osservare che contabilità, bilancio e controllo costituirono un trinomio indissolubile anche in epoche remote, pur se, ovviamente, ebbero considerazione ed importanza diverse nelle varie forme di Stato che si succedettero da Atene a Roma attraverso i Comuni e le monarchie assolute, fino alla costituzione dello Stato moderno.

« Nei governi assoluti non esiste una scienza delle finanze, la quale si formula e si attua col concorso di tutti. In essi esperienza e pratica prendono il posto dei principî, e in luogo di vigilanza e di controllo, si ha l'arbitrio di uno solo o di pochi. Le diverse fasi della storia mostrano che l'idea della scienza delle finanze sorge negli Stati liberi, e principalmente nei Comuni italiani del medioevo, i quali applicarono in materia di finanza l'ordine più chiaro e più semplice ». [1]

Tuttavia, anche nei periodi di assolutismo monarchico, i sovrani più illuminati sentirono il bisogno di tenere una contabilità e redigere un bilancio, sia pure nel proprio esclusivo interesse, affidandone l'esercizio a persona di fiducia.

Essi intuirono che « l'economia è per lo Stato quella che essa è per una famiglia, essendochè le sue leggi sono fondate sulla natura delle cose, e quindi sono eguali per tutti. Ma se una famiglia si pone e continua a spendere progressivamente al di là delle sue rendite, aumenta la sua povertà. Così avviene di uno Stato ». [2]

6. — Il processo evolutivo delle pubbliche istituzioni, il crollo delle monarchie assolute e la formazione degli Stati costituzionali importano una radicale trasformazione nelle pubbliche economie:

(1) A. Plebano e G. A. Musso, *Les finances du Royaume d'Italie considerées par rapport à l'histoire, à l'économie publique, à l'administration et à la politique*, Paris, 1863, pag. 93.

(2) N. Bianchi, *Storia della Monarchia Piemontese*. F.lli Bocca, 1877, pag. 110.

dalla fase del « provento » si passa a quella del « prelievo » dai redditi privati. Il tributo nelle sue varie articolazioni, costituisce la fonte quasi esclusiva dei bilanci statali, perchè « il moltiplicarsi dei servizi pubblici nello Stato ha il suo immancabile colpo dal lato finanziario. I bilanci degli Stati moderni sono aumentati in proporzioni prodigiose, tanto che la finanza, da semplice mezzo, ha finito con prevalere sui fini dello stato moderno ». [1]

Il dato finanziario assurge, pertanto, ad importanza preminente nelle determinazioni di politica economica e sociale, e il bilancio, da strumento prevalentemente di riassunzione contabile, in termini monetari, delle operazioni da compiere (preventivo) o dei risultati conseguiti (consuntivo) entro un dato lasso di tempo (anno finanziario), assume via via rilevanza costituzionale e finisce per condizionare l'azione dei Parlamentari e dei Governi.

Il cosiddetto « diritto al bilancio », nella sua unità concettuale, s'introduce come premessa fondamentale nella regolamentazione dei rapporti fra organi legislativi e amministrativi o di governo, e postula una responsabilità collegiale accanto a quella individuale del Ministro. Esso dà vita al controllo parlamentare che, per la sua stessa natura e per il modo di manifestarsi, si palesa insufficiente non solo sul piano della economicità, ma anche come mezzo di accertamento della legittimità o legalità della gestione finanziaria o del bilancio.

Di qui l'esigenza, dapprima percepita in maniera indistinta, di creare un organismo in grado di coadiuvare validamente l'opera del Ministro del Tesoro, nelle sue delicate e molteplici manifestazioni intese ad assicurare l'equilibrio finanziario e, quindi, la stabilità della moneta, come presupposto per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Di qui, anche, la necessità di attribuire a tale organismo il compito di coordinare, vigilare e stimolare l'attività di uffici centrali e periferici chiamati a concorrere, nelle rispettive sfere di competenza, all'attuazione di norme e di principî che attengono alla regolare gestione del bilancio statale.

(1) V. E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. Soc. Editrice Libraria, Milano, 1897, Vol. I (Introduzione), pag. XIII.

Ammoniva, oltre un secolo fa, il Cavour che « gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro e devono quindi dare, ai contribuenti che sacrificano parte dei loro averi a pro dello Stato, l'assicuranza che quei danari si riscuotano legalmente e ricevono la loro destinazione. Sono ad un tale effetto stabilite regole, le quali fissano le operazioni relative dal momento che quel danaro si riscuote dai contribuenti fino a quello in cui si paga ai creditori dello Stato, ed impediscono l'impiego arbitrario, illegale della fortuna pubblica ». [1]

7. Ciò che vale a qualificare e a classificare storicamente una istituzione non è certo la denominazione che assume in un dato momento.

Per inquadrarla e studiarne l'origine e gli sviluppi è necessario rifarsi al criterio funzionale e finalistico, in modo da farne emergere la individualità e la essenzialità o meno della sua esistenza.

La esposizione storica riassunta nei capitoli che seguono, pur avendo presente che la Ragioneria generale dello Stato venne ufficialmente istituita con la legge Cambray-Digny del 22 aprile 1869, n. 5026, prende le mosse dal periodo in cui l'ordinamento amministrativo dell'antico Ducato di Savoia assurse a tale grado di perfezione e di funzionalità, da essere scelto a modello da parte di Stati europei ben più ricchi e potenti.

Non che gli altri antichi Stati italiani difettassero di ordinamenti amministrativi e contabili degni di menzione, chè anzi gli storici citano spesso ad esempio gli ordinamenti dei Ducati di Venezia o di Milano, della Repubblica fiorentina o del Regno delle Due Sicilie, come si accennerà nel 1° capitolo. Evidenti motivi, che attengono al ruolo assunto dal Piemonte nella formazione dello Stato italiano, nonchè alla continuità storico-politica dell'antico

(1) Relazione al disegno di legge presentato dal Ministro alla Camera il 5 maggio 1852 dal titolo: *Ordinamento dell'Amministrazione centrale, della Contabilità e della Corte dei Conti.* Atti del Parl. Subalpino, IV legisl. vol. I, pag. 88.

Ducato di Savoia col futuro Regno di Carlo Alberto, inducono a seguire un unico filo conduttore nella evoluzione degli istituti amministrativo-contabili dello Stato italiano fino all'attuale ordinamento, evoluzione che ovviamente non ha ignorato quanto avveniva negli altri Stati della penisola.

Il presente lavoro verrà, perciò, suddiviso in tre Parti, di cui la prima abbraccia il periodo che va dalla riforma di Emanuele Filiberto fino alla emanazione della citata legge del 1869, con pochi cenni sugli ordinamenti antichi e medievali; la seconda comprende il successivo periodo fino alla 1ª guerra mondiale, mentre la terza riassumerà la produzione legislativa e regolamentare che è valsa a caratterizzare l'attuale fisionomia dell'Istituto.

È appena il caso di avvertire che la pubblicazione si baserà essenzialmente su atti e documenti ufficiali (leggi, regolamenti, relazioni e discussioni parlamentari) e non ha la pretesa di esporre, in una minuta analisi storico-esegetica, l'origine e gli sviluppi dei singoli istituti (controllo, bilanci, ecc.) che hanno accompagnato o seguito le fasi attraverso le quali la Ragioneria generale dello Stato è pervenuta all'attuale ordinamento; tanto meno essa mira ad esaurire la esposizione delle molteplici attribuzioni demandate all'Istituto dal vigente ordinamento, le quali, del resto, non soggiacciono, per la loro stessa natura, a criteri di infruttuosa staticità, ma, fermi restando i principî fondamentali che caratterizzano la struttura e il funzionamento dell'Organo, si adeguano alle esigenze di una moderna Amministrazione finanziaria nel dinamismo legislativo dello Stato italiano.

Salvo a migliorarne od ampliarne il contenuto in un successivo momento, quando ciò si ritenesse utile allo scopo enunciato fin dall'inizio di questa Introduzione, l'impegno si riterrà pienamente compensato se si riuscirà ad offrire al pubblico dei lettori una esposizione succinta ma organica sull'evoluzione storica dell'Istituto.

In passato, e talvolta anche in tempi recenti, le scarse conoscenze in materia hanno ingenerato equivoci e incomprensioni sulle attribuzioni e sull'attività della Ragioneria generale dello Stato, inducendo a muoverle addebiti e critiche che un'esatta informazione avrebbe certamente evitato.

« Il succedersi di leggi e di proposte non sempre ponderate », scrisse Francesco Vicario nel 1914, « l'attività ammirevole ma esuberante di funzionari, la poca conoscenza pratica delle necessità amministrative negli uomini politici e nei cultori teorici della materia ed altre cause minori, hanno creato intorno alla Ragioneria generale un'atmosfera di confusione, nella quale i principî generali su cui è fondato l'ordinamento amministrativo e la stessa organizzazione dello Stato presso di noi, sopraffatti da opinioni non sempre obiettive e pertinenti, hanno perduto alquanto della loro chiarezza»; [1] il che riecheggia – non a fin di rimprovero, bensì come esortazione a conoscere di più e meglio quanto avviene nell'Amministrazione dello Stato — ciò che scrisse il Finali su Quintino Sella: « Nello studio delle questioni e dei problemi sociali e politici, preferiva alla dottrina che si può troppo facilmente acquistare nei libri, la scienza che dànno le osservazioni sugli uomini e le cose, raccolte e meditate nel proprio spirito ». [2]

(1) Fr. Vicario, *Le Amministrazioni Centrali dello Stato*. Utet, 1914, pag. 79.
(2) G. Finali, *op. cit.*, pag. 339.

PARTE PRIMA

GLI ORDINAMENTI FINANZIARI AMMINISTRATIVI E CONTABILI ANTERIORI ALLA LEGGE CAMBRAY-DIGNY DEL 1869 NEI PRINCIPALI STATI ITALIANI ED ESTERI

CAPITOLO I

SOMMARIO: **1** e **2**. Le basi dell'attività finanziaria nell'antica Grecia e il controllo sull'amministrazione della cosa pubblica. – **3-5**. L'ordinamento finanziario, amministrativo e contabile di Roma antica. La vigilanza del Senato, l'equilibrio finanziario voluto da Silla e le riforme amministrative di Cesare, di Ottaviano e di Costantino. Il « Comes sacrarum largitionum » e il « Magister officiorum» (cenni). – **6-11**. I sistemi contabili e di riscontro dall'epoca feudale ai liberi Comuni. Organismi ed istituti invalsi nelle repubbliche di Venezia e di Firenze, nello Stato pontificio, nel Ducato di Milano e nel Regno delle due Sicilie (cenni). – **12-14**. I tentativi di riorganizzazione della pubblica finanza compiuti dai primi Duchi di Savoia e le riforme fondamentali di Emanuele Filiberto. Equilibrio della pubblica finanza, controllo e giudizio di conto nei principali editti di quel saggio principe. Il Correttor generale. – **15-17**. I principî ispiratori della riforma di Vittorio Amedeo II. L'amministrazione morale e l'amministrazione economica: la direzione politico-amministrativa dello Stato e le « aziende » come organi di attuazione delle direttive sovrane. Il Controllore generale organo preminente di riassunzione contabile e di sindacato giuridico ed economico. Il Consiglio delle finanze e la Camera dei Conti. Il bilancio generale. – **18-20**. Le revisioni degli ordinamenti napoleonici e gli adattamenti successivi. La creazione del Ministero delle finanze (1816) e del Consiglio di Stato (1831). Il rafforzamento dei poteri del Controllore generale e la formazione dell'« annuo universale bilancio ».

1. – Gli istituti, gli organismi e le funzioni delle pubbliche amministrazioni sono storicamente concepiti e attuati in relazione alle forme statuali prevalenti nelle singole epoche, all'indole peculiare dei popoli e ai fini che lo Stato, volta a volta, si propone di conseguire.

Gli ordinamenti amministrativi di Grecia e di Roma, per quanto più o meno perfetti in alcuni periodi della vita di quegli antichi popoli, non potrebbero, ovviamente, applicarsi nell'Amministrazione dello Stato moderno, caratterizzato da uno spiccato dinamismo sociale, come il tipo di organizzazione e di funzionamento di un'azienda industriale dello scorso secolo non potrebbe attuarsi in un'azienda moderna, in cui la divisione del lavoro, l'accentuazione tecnologica e la tempestività di decisioni e di valutazioni costituiscono termini inderogabili per la loro stessa esistenza.

2. – Il concetto che la prosperità economica della nazione è il presupposto della floridità della pubblica finanza, non è ignorato dagli antichi Stati di Grecia e di Roma, anche se motivi politici e sociali (invasioni e guerre di supremazia, contrasti di classi e di razze, ambizioni di singoli e di gruppi) non sempre lo rendono applicabile nella realtà della vita associata.

Le particolari condizioni di vita di quei popoli, i rapporti con i vicini e soprattutto le concezioni politiche e filosofiche prevalenti, non consentono uno sviluppo delle cognizioni scientifiche e tecniche in materia economica e finanziaria, adeguato all'elevato grado di civiltà da essi raggiunto. [1]

Tuttavia, segnatamente nei periodi di organizzazione democratica della nazione, Atene sente il bisogno di rendere consapevole il popolo dei risultati dell'Amministrazione finanziaria, mediante pubblica esposizione di sintesi contabili incise nel marmo o impresse sul papiro.

Nei periodi di emergenza, quando si sente l'imminenza di conflitti con la Persia o con Sparta, o la realizzazione di notevoli opere pubbliche, il Senato ateniese predispone piani finanziari accurati per la tempestiva acquisizione dei mezzi necessari.

Fonte principale delle pubbliche entrate era il pubblico demanio (terreni, strade, ponti, miniere, teatri, ecc.), ma il tesoro di Atene era impinguato sovente anche da rilevanti somme provenienti dalle confische. Più tardi decime e confische e pedaggi non sono sufficienti per sostenere guerre dispendiose e dotare il Paese delle opere indispensabili, perciò si fa ricorso a dazi ed imposte. [2]

Tutta la complessa attività amministrativa richiesta dalla riscossione, dalla conservazione e dalla erogazione dei cespiti attinti alle cennate fonti, non è affidata al caso, ma è organizzata e diretta in

(1) Aristotile, nella *Politica*, comprende tra le industrie « non naturali » il commercio, i trasporti, ecc. e definisce la corrispondente attività (la « crematistica ») come l'arte di acquistare le ricchezze, in contrapposto con l'amministrazione domestica o « economica » (agricoltura, pastorizia, caccia e pesca ed anche la guerra). Cfr. G. Capodaglio, *Sommario di storia delle dottrine economiche*, Giuffrè, 1945, pag. 12.

(2) A. Bochard, *L'évolution de la fortune publique*, Paris, 1910, pagg. 43 e segg.

modo da assicurare il massimo ordine compatibile con le cognizioni tecnico-contabili dei vari periodi storici.

Si spiega, quindi, che se la voce « controllo » è di origine francese e se, con inflessioni fonetiche e grafiche appena percettibili, essa è diffusa in tutti i Paesi civili, la patria del riscontro è Atene.

Anche Sparta sentì il bisogno di istituire un controllo generale sulle attività dello Stato; perciò creò un Corpo di Ispettori (Efori) con attribuzioni di sindacato che si estendevano dall'amministrazione finanziaria a quella della giustizia. Essi erano liberamente eletti dall'assemblea popolare (apella), il che denota l'alta considerazione in cui il riscontro era tenuto presso quel forte popolo. [3]

3. – Meno attratti dalle speculazioni politiche e filosofiche, portati per indole a considerare uomini e cose con maggior senso pratico, i romani avevano spiccato il senso dello Stato, e ciò spiega l'importanza che essi annettevano alla pubblica funzione nell'ordine costituzionale e amministrativo.

Nella Roma regale, come nell'antica Grecia, il sistema tributario è semplice perchè si basa prevalentemente sulle rendite del pubblico demanio, comprendente non solo ponti, strade, terre e miniere, ma anche edifici, teatri, templi, ecc.; esso non richiede speciali congegni amministrativi e contabili.

Con l'avvento della repubblica i confini dello Stato continuano ad estendersi, proseguendo in ciò la politica di Tarquinio I; quindi aumentano i bisogni, per soddisfare i quali non sono sufficienti i ricchi bottini di guerra e le indennità imposte ai vinti.

L'amministrazione delle finanze riceve, nella organizzazione dello Stato in espansione, le maggiori cure del Senato, i cui atti sono di pubblico dominio: essi vengono custoditi nel tempio di Cerere, sotto la responsabilità degli edili e non possono subire aggiunte ed alterazioni. [4]

(3) C. Barbagallo, *Storia Universale*, vol. I: *Preistoria, Oriente e Grecia*, pagg. 140 e 148.

(4) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. II, parte 1: *Roma antica*, pagg. 74-75.

Le province sono amministrate da governatori (pretori), ma l'amministrazione finanziaria spetta per legge ai questori, diretti collaboratori del Senato. I loro abitanti sono chiamati a pagare, oltre alla decima (decuma), molte imposte dirette e indirette. Più tardi alla decuma si sostituisce il « tributum », che Cesare trasformerà in una somma annua fissa, detta « stipendium », nell'intento di sottrarre l'imposta precedente alle fluttuazioni stagionali dei raccolti. Esso rappresenterà « il consolidamento del prezzo al quale era valutato il raccolto medio », secondo dati già esistenti in loco. [5]

Le rendite e le imposte provinciali costituiscono la fonte principale delle entrate statali. L'esazione è affidata ad appaltatori singoli (publicani) o raggruppati in società, i quali devono rendere conto al Senato del loro operato. Contro la loro esosità si scaglierà più volte, inutilmente, M. P. Catone.

Il coordinamento contabile di tutte le entrate e le spese è affidato, anche ai fini di un riscontro efficiente, al « Comes sacrarum largitionum », Ragioniere generale del tempo.

Gli abusi, le evasioni, i privilegi, la carenza di norme organiche, portano al disordine finanziario.

Quando Silla si sarà impadronito del potere, dovrà preoccuparsi di ricondurre l'equilibrio nelle finanze della Repubblica, onde assicurarle un soddisfacente assetto economico, almeno nel senso che le spese *ordinarie* siano molto inferiori alle entrate. [6]

4. – Tutte le operazioni finanziarie erano svolte sotto l'alta vigilanza del Senato, dal quale dipendevano funzionalmente i questori. Suo diretto collaboratore era altresì il Comes anzidetto, che si valeva di esperti contabili (scribae e rationales summarum).

Alle scritture giornaliere sulle prime note (adversariae) seguivano le rilevazioni coordinate sul giornale (codex accepti et expensi), quindi la raccolta sul mastro (codex rationum).

(5) E. Cavaignac, *Population et capital dans le monde mediterranéen antique*, Strasburgo, 1923, pag. 155.

(6) Th. Mommsen, *Storia di Roma antica*, libro IV, pagg. 311 e 318.

Il giudizio di conto apparteneva anche al Senato. Esso riscontrava e giudicava per mezzo di speciali Commissioni. [7]

Con l'ascesa di Cesare al potere, il sistema patrimoniale e finanziario dell'Impero subisce una radicale trasformazione, perchè non solo egli ripristina l'ordine e il rispetto delle leggi, imponendo una ferrea disciplina nei funzionari ed agenti, ma assume personalmente la direzione dell'amministrazione dello Stato e prende possesso delle chiavi del Tesoro, affidandole « a servitori che gliene fossero incondizionatamente ed assolutamente garanti con la loro testa ». [8]

Con la « lex julia municipalis » egli riordina su un piede di parità l'amministrazione di Roma e quella dei Municipi, [9] facendo affluire all'« aerarium » le rendite provenienti dalle « provinciae populi », mentre quelle delle « provinciae Caesaris » affluiscono nella cassa imperiale, o « fiscus ».

Ottaviano perfezionò il sistema amministrativo e finanziario. Egli affidò la custodia e la gestione del pubblico denaro a due pretori eletti ogni anno dal Senato, « il che significava rafforzare i poteri del Senato in fatto di amministrazione finanziaria ». « Egli organizzò presso di sè... una vera e propria contabilità di Stato, scegliendo anche, a tale scopo, tra i suoi numerosi schiavi e liberti, i più colti ed intelligenti », ma lasciò al Senato il potere di controllo, [10] ordinando di completare l'inventario dell'immenso patrimonio dello Stato, già iniziato da Cesare, in modo da poter meglio regolare i carichi tributari.

Sotto il profilo economico e giuridico, l'organizzazione della finanza statale, iniziata da Cesare e proseguita da Ottaviano, si rivelò certamente più efficiente, giacchè da essa « venne naturalmente nuova vita, maggior ordine e più forte connessione a tutte le ruote ed ai congegni di questa grande macchina ». [11]

(7) G. B. Valentini, *Organismi finanziari, contabili e di riscontro nello Stato*, pag. 16.

(8) Th. Mommsen, *op. cit.*, libro V, pag. 28.

(9) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. II, Parte II: *L'Impero*, pag. 85.

(10) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. II, Parte II, pag. 192.

(11) Th. Mommsen, *op. cit.*, libro V, pag. 39.

Le vicende politiche del successivo periodo recarono spesso disordine e malcontento nelle popolazioni gravemente oppresse dal fisco, talchè bisogna giungere fino a Costantino per vedere ripristinati, in qualche modo, i principî della giustizia distributiva e un maggior rigore nell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Egli coordina in un «Magister officiorum» tutte le funzioni contabili e di riscontro e lo pone a capo della Cancelleria imperiale, rendendo molto più efficiente l'intero sistema amministrativo dello Stato.

Anche i vecchi Uffici amministrativi (Scrinia) vengono riorganizzati, ponendo a capo degli stessi funzionari esperti e disciplinati. [12]

5. – I cenni che precedono sono certamente inadeguati per esporre lo svolgimento degli istituti finanziari e contabili attraverso un lungo periodo denso di avvenimenti e di storia, ma valgono in qualche modo a dimostrare che l'ordine, la regolarità, il progresso economico e la stessa giustizia, non possono regnare in uno Stato che non dia il massimo risalto morale agli istituti in parola.

La caduta dell'Impero romano, con l'avvento dei barbari, travolge quasi interamente gli ordinamenti preesistenti; solo nell'esarcato di Ravenna, dipendente da Bisanzio, si richiamano in vita principî e metodi così faticosamente elaborati nei secoli passati.

* * *

6. – La trasformazione profonda del sistema politico ed economico addotta dal feudalismo, non poteva non avere vaste ripercussioni nell'ordine amministrativo e contabile.

Nel medioevo il re, il grande feudatario o il vassallo avevano un bilancio personale e una cassa propria, affidata di regola al castellano, che provvedeva alla riscossione delle entrate e ne rendeva conto al proprio signore.

(12) C. Barbagallo, *op.* e vol. II *cit.*, parte II, pag. 758 e segg.

I feudatari erano considerati proprietari dei boschi, delle acque, dei forni, dei molini, ecc. e godevano anche i prodotti delle dogane, dei dazi, delle gabelle, delle taglie e dei censi, nonchè delle varie prestazioni cui erano tenuti contadini ed artigiani che vivevano nell'ambito del Feudo. [13]

Le entrate, naturalmente, erano costituite sia da derrate che da denaro, a seconda della qualità della fonte da cui provenivano.

In questo periodo, caratterizzato da una organizzazione aziendale di tipo domestico–patrimoniale, non può parlarsi di ordinamenti finanziari e contabili in senso proprio, ma ciò non significa che non esistessero affatto un riscontro ed una contabilità rudimentali, contenuti entro i limiti di una grossa azienda rurale e artigiana del tempo.

Non esiste una scienza dell'Amministrazione e tanto meno una scienza delle finanze: tutta l'attività amministrativa si concentra e riflette i limitati bisogni del gruppo feudale.

7. – Il sorgere dei liberi Comuni ripropone una serie di problemi sociali, nel clima della riconquistata libertà di singoli e di gruppi, che il feudatario non poteva avvertire.

Le attività artigiane si organizzano nelle corporazioni; i commerci si sviluppano e consentono l'accumulazione di ricchezze che rendono prospere intere città; fioriscono le libere istituzioni, dando una nuova impronta di civiltà e di progresso alle popolazioni prima confinate e soggiogate nel feudo.

Col passare dei secoli si verifica uno smembramento del demanio fondiario e le imposte, attraverso mille trasformazioni e ripercussioni, finiscono per divenire preponderanti nei bilanci degli Stati che hanno raggiunto un certo grado di sviluppo.

« La parte sempre maggiore che assume l'imposta fra le pubbliche entrate, il consenso dell'imposta a poco a poco stabilito, l'obbligo di rendere conto del suo impiego, il controllo più efficace delle

(13) A. Plebano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 26.

spese sono fatti intimamente correlativi con la trasformazione del potere, che conducono ad una evoluzione giuridica della pubblica finanza ».

La base giuridica e politica dell'imposta muta profondamente, talchè « per una serie di progressi storici, con l'eliminazione del regime feudale, la scomparsa dei diritti del re come signore e il ritorno alla nozione della libera disponibilità dei beni di utilità comune, si viene a creare una nuova forma di proprietà che avrà un ruolo sempre più marcato sull'evoluzione economica delle società, di mano in mano che essa sarà meglio stabilita e che comprenderà meglio la necessità di separare la proprietà pubblica dal patrimonio dello Stato ». [14)]

La libertà politica ed economica postula la costituzione di organismi e di pubblici uffici in grado di garantire non solo le libere manifestazioni del pensiero e dell'arte, ma anche di assicurare l'ordine e la giustizia sociali, ed impedire abusi ed evasioni ai doveri che incombono su ciascuno e su tutti per il governo della cosa pubblica.

Gli ordinamenti amministrativi e finanziari dei Comuni sono ispirati, almeno fino a quando non cadono sotto il dominio di gruppi oligarchici o di monarchi assoluti, a questi principî.

Forti pene detentive e pecuniarie erano stabilite per coloro che tentassero « di dissimulare il valore o la conoscenza dei propri beni per sfuggire alla tassazione », [15)] mentre l'esercizio del bilancio era sottoposto ad un controllo assiduo ed oculato, al fine di contenere le pubbliche spese entro i limiti stabiliti dalle assemblee e dai governi liberamente eletti.

« È a Venezia che si manifesta il primo germe delle idee finanziarie moderne. Si fa rimontare all'anno 978 un documento, che ci è stato conservato, e che è relativo ad un'imposta sui beni: ma è fuori dubbio che la si percepiva anche prima. Sembra che essa consistesse nella decima parte del reddito dichiarato dal contribuente sotto il vincolo del giuramento ». [16)]

(14) A. Bochard, *op. cit.*, pag. 316 e segg.
(15) A. Plebano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 11 e segg.
(16) A. Plebano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 31.

La tendenza ad una lieve tassazione a Venezia non recava pregiudizio in tempo di pace, perchè, vivendo di floridi traffici, bastavano poche e tenue imposte per assicurare la copertura delle spese, ma in tempo di guerra la Serenissima era costretta ad indebitarsi; e poichè gli interessi sul debito crescente gravavano notevolmente sul pubblico bilancio, se nel 1450 Venezia aveva un bilancio attivo di 996.290 ducati, e nel 1619 quello attivo di 3.859.196 zecchini fronteggiava un passivo di 2.898.390 zecchini, verso la fine del XVIII secolo il gettito dei tributi ammontava a 11.600.000 ducati e tuttavia non riusciva a coprire le spese.

Vi era un corpo di « magistrati » alle spese con funzioni di coordinamento contabile e di liquidazione. La loro attività era sottoposta al controllo dell'Ufficio dello « Scansadore delle spese superflue », per evitare che le spese facoltative (considerate di lusso) incidessero sull'equilibrio del bilancio, che solo il Consiglio dei Dieci e poi il Senato potevano variare.

Le entrate e le spese erano contemplate in un « bilancio di avviso », le cui valutazioni, anche per il tempo in cui erano formulate, si dimostravano spesso lontane dalla realtà, ma in seguito norme organiche e tecnica del bilancio vennero perfezionate, unitamente ai sistemi contabili, al fine di rendere il bilancio stesso « sul piede di fatto », ossia più aderente alla realtà dei bisogni e dei servizi dello Stato.

8. – Nella repubblica fiorentina, fin dai tempi dei Capitani del Popolo e dei Podestà, la contabilità non era meno ordinata ed efficace che in altri Stati del tempo.

Le scritture finanziarie, la preparazione dei « ristretti » (bilanci) e degli « spogli » (rendiconti), il riscontro sulle spese erano affidate a ragionieri detti « sindaci » o « offiziali del Monte », il che di per sè mostra in quale alta considerazione erano tenuti la contabilità pubblica e il controllo nell'amministrazione dello Stato.

Il Villani ci ha conservato un bilancio ancora più antico di quello trasmessoci da Marino Sanuto per Venezia (1422); esso risale,

infatti, al 1330 e reca in entrata 300.000 fiorini d'oro, in uscita 121.270, con un avanzo finanziario di fiorini 178.730, corrispondenti, secondo il Cibrario, a circa franchi 3.869.975 del 1870: imponente per un piccolo Stato di quei tempi.

« La vigilanza e il controllo delle finanze statali furono praticate in tutti i paesi, ma soprattutto in quelli liberi come Firenze. Dopo la caduta dei Medici e il ristabilimento della Repubblica, il gran Consiglio creò cinque magistrati chiamati « Sindaci del Comune », il cui compito era quello di esaminare, rivedere e correggere tutti gli errori, le irregolarità e le frodi che fossero stati commessi da ogni depositario, fornitore, camerlengo o altro ministro che avesse comunque avuto maneggio di pubblico denaro; di dichiarare, inoltre, debitori dello Stato tutti coloro che avessero fondi del Tesoro in loro possesso e che si fossero serviti dei beni del Comune, con piena autorità di alienare i loro beni e i loro diritti di qualsiasi specie, allo stesso titolo dei curatori nelle bancherotte fraudolente ». [17]

Con mossa psicologica, che denota la profonda conoscenza di uomini e cose in quei governanti, si stabilisce che i sindaci (controllori) del Comune percepiscono un soldo per ogni lira su tutto ciò che spetti di diritto al pubblico Tesoro [18] e che venga recuperato in seguito al controllo ad essi affidato.

Un notevole perfezionamento negli organismi e negli istituti amministrativi di Firenze venne successivamente introdotto dal Granduca Leopoldo II, il quale, ad imitazione del Piemonte, istituì nel 1849 una Corte dei conti ed una Ragioneria centrale. Alla prima attribuì funzioni di consulenza amministrativa e finanziaria per il Duca, nonchè il contenzioso contabile e il giudizio di responsabilità di funzionari, agenti e tesorieri; alla Ragioneria demandò il riscontro preventivo su tutte le spese, oltre al coordinamento delle scritture contabili e alla preparazione dei documenti finanziari.

(17) A. Plebano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 40.
(18) B. Varchi, *Storia fiorentina*, Libro IV, 1888, pag. 187 e segg.

9. – Nello Stato Pontificio per molto tempo, ossia fino al pontificato di Pio VII, tutta l'Amministrazione finanziaria era concentrata nella Camera Apostolica, nella quale erano organizzati uffici contabili e di riscontro sotto la direzione di un Camerario.

Nel 1816 venne istituita la « Camera Piena », la cui competenza si estendeva dall'esame e discussione dei bilanci, alla revisione dei conti degli enti pubblici rientranti nell'ambito dello Stato, ma nel 1847 essa fu trasformata in Consulta di Stato per le finanze, presieduta da un Cardinale.

La Consulta costituiva un vero Ministero delle finanze e del tesoro, nel quale collaboravano efficacemente Camerari e Camerlenghi, ma l'organizzazione del riscontro finanziario non si dimostrò in pratica sufficientemente efficace, cosicchè nel 1856 si sentì il bisogno di istituire un Ufficio del Controllore generale, indipendente gerarchicamente dalle congregazioni o ministeri, le cui funzioni di coordinamento contabile, di consulenza amministrativa e finanziaria e di riscontro generale compendiavano a un dipresso quella che oggi costituisce la competenza del Ragioniere generale dello Stato.

10. – Se si esaminano le istituzioni invalse negli altri Stati italiani anteriori alla dominazione spagnola e francese, si rileva che tutti sentirono il bisogno di dedicare le cure maggiori agli ordinamenti finanziari e contabili, come premessa indispensabile per una efficiente organizzazione politica, costituzionale e amministrativa dei pubblici poteri.

Così, nel Ducato di Milano, prima Gian Galeazzo Sforza, poi lo zio Lodovico il Moro — non ostante le loro concezioni politiche — pongono al loro fianco un Magistrato Camerale (Ministro delle finanze), un Tesoriere generale (Ministro del tesoro) e vari contabili di Stato (Rationatores), i cui ordinamenti vengono perfezionati dai successivi regimi viscontei. [19]

(19) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. IV, parte I: *Storia della Rinascenza e della Riforma*, pag. 139 e segg.

Sarebbe interessante soffermarsi sulla evoluzione degli ordinamenti in parola, in una più ampia comparazione istituzionale con quelli già esaminati nei paragrafi precedenti, estendendo, altresì, l'esame agli ordinamenti di Genova, di Verona, ecc., ma l'indole del presente lavoro non lo consente.

Si reputa opportuno, peraltro, esaminare in sintesi fugace l'organizzazione amministrativa e contabile del regno delle due Sicilie, soprattutto in considerazione delle varie riforme successivamente introdotte dai regimi angioini, aragonesi e borbonici.

11. – I primi ordinamenti amministrativi e contabili risalgono al tempo della conquista normanna dell'Italia meridionale, il cui centro di gravità era costituito dalla Sicilia liberata dal dominio saraceno.

Un organo collegiale — la Magna Curia — tratta tutte le questioni amministrative, finanziarie e giudiziarie.

Presieduta dal re, essa annovera nel suo seno non solo vassalli e personaggi di Corte, ma anche esperti funzionari, tra cui il Logoteta e il gran Camerario (Ministro delle finanze e del tesoro), con funzioni contabili e di controllo dell'attività finanziaria. [20]

La monarchia angioina lascia invariata l'amministrazione sveva nelle provincie, ma riforma quella centrale.

Delle tre cancellerie o ministeri più importanti fa parte quella delle finanze, alla cui direzione è posto un Logoteta, diretto collaboratore del sovrano.

Accanto alla vecchia « Magna Curia rationum », — detta anche « Magna Curia dei Maestri razionali » — supremo organo finanziario del Regno, si pone un ufficio generale con compiti di riassunzione contabile e di controllo (Summaria Camerationum), e tale organizzazione amministrativa resta pressochè invariata fino alla caduta degli angioini (Vespri siciliani), cui più tardi si aggiungerà un corpo di Ispettori (*Inquisitores Curiae*) per gli affari provinciali. [21]

(20) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. III: *Il Medioevo*, pag. 527 e segg.
(21) C. Barbagallo, *op. cit.*, vol. III, pag. 918.

Grande prestigio circondava la « Magna Curia » per la somma dei poteri in essa concentrati nel pubblico interesse. « Erano i Maestri razionali della Magna Curia preposti ad ogni altra magistratura, e perchè teneasi come importantissima la facoltà che aveano di amministrare il patrimonio dello Stato e perciò erano elettivi ». [22]

Gli aragonesi, succeduti agli angioni, non introdussero rilevanti mutamenti nei preesistenti ordinamenti contabili; ma poichè non erano state chiaramente definite le sfere di competenza dei due organismi, ben presto si manifestarono conflitti di attribuzione fra la « Magna Curia » e la « Camera Summaria », cosicchè nel 1450 Alfonso V sostituì alla prima il « Grande Archivio », concentrando nella « Summaria » le funzioni contabili e di sindacato finanziario su tutta l'Amministrazione dello Stato, nonchè il contenzioso contabile e i compiti di studio per il perfezionamento degli ordinamenti amministrativi vigenti.

Anche sotto Ferdinando I il Cattolico, la Camera Summaria ebbe preminenza nella formazione del bilancio e nella gestione delle spese, ma poichè non le era stata affidata anche quella delle entrate, si palesò un grave difetto di organicità e di correlazione fra entrate e spese, aggravate dal fatto che il sindacato sulle spese era rimasto affidato alla stessa Summaria. Ciò non consentiva, ovviamente, un efficace controllo basato sul principio della distinzione organica tra attività amministrativa e riscontro, e il risultato non poteva essere che una confusione di competenze e lo sperpero del pubblico denaro. Per ovviare a tali inconvenienti, si istituì la « Scrivania di razione », con i compiti pertinenti ad una contabilità generale, e, allo scopo di infrenare le spese, furono create due Tesorerie (Civile e militare), a ciascuna delle quali furono assegnate determinate entrate, cui avrebbero dovuto commisurarsi le spese, ma lo scopo fu solo parzialmente raggiunto. [23]

Degna di particolare rilievo, non fosse altro per un certo grado di attualità che il problema riveste in sè, è il compito assegnato alla « Scrivania di razione » in materia di amministrazione del personale.

(22) L. Bianchini, *Della Storia delle Finanze del Regno di Napoli*. Libri sette, 1839, cap. IV del libro 3°, pag. 143.
(23) L. Bianchini, *op. cit.*, pag. 430 e segg.

Ad essa, infatti, è assegnato il servizio sul trattamento giuridico ed economico di tutti gli impiegati dello Stato, sia in attività che in quiescenza. Provvede direttamente alla liquidazione e al pagamento degli emolumenti ad essi spettanti; all'uopo, ad ogni impiegato intesta un conto, detto « assiente », [24] nel quale vengono annotati lo stipendio iniziale, le successive variazioni e i pagamenti periodici effettuati.

L'unificazione, in uno stesso ufficio generale, della complessa materia attinente all'amministrazione del personale si palesa vantaggiosa sia per gli interessati, per l'unicità di indirizzo e di criteri nella soluzione di problemi e di questioni scaturenti dallo svolgimento del rapporto d'impiego, sia per il bilancio dello Stato, non solo per il minor onere consentito in confronto al sistema basato sulla pluralità di uffici del genere, ma anche per il contenimento delle relative trattazioni contenziose.

Il problema in discorso si ripresenterà — come si dirà più avanti [25] — in sede di formazione della citata legge 22 aprile 1869, n. 5026, ma non si darà seguito alla soluzione proposta nel senso suaccennato, per motivi piuttosto contingenti, che qui non possono esaminarsi.

Con le paci di Utrecht (1713) e di Vienna (1735), la Sicilia viene prima separata e poi ancora riunita al regno di Napoli sotto Don Carlos di Borbone, il quale istituisce un Consiglio delle finanze, da cui dipende la « Summaria ». Questa, più tardi (1807) è abolita e sostituita con la Regia Corte dei Conti, ordinata sul modello francese, mentre in luogo della « Scrivania di razione » viene istituita la Contabilità centrale, retta da un Controllore generale, che esercita il riscontro preventivo su tutte le spese, coordinando i servizi contabili dei vari ministeri; il servizio di tesoreria viene affidato al vecchio Banco di San Giacomo, che più tardi prenderà il nome di Banco delle Due Sicilie. [26]

(24) Relazione Duchoqué del 23 dicembre 1868. Rendiconti del Senato, legisl. X, sess. 1867, doc. n. 134.

(25) V. Parte II, cap. I.

(26) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 58 e segg.

Nessun pagamento può effettuarsi, se prima il relativo titolo di spesa non ha ottenuto il nulla-osta del Controllore generale.

Alla Gran Corte dei Conti, oltre al contenzioso amministrativo e contabile, è affidato il riscontro consuntivo sulle pubbliche spese. Essa riferisce direttamente al re sulla gestione finanziaria in genere, illustrandogli in particolare i metodi seguiti dalle varie Amministrazioni statali.

Avverso le decisioni della Corte è ammesso ricorso giurisdizionale alla Consulta di Stato.

Anche quando i borboni ricostituiscono la vecchia « Scrivania di razione », rimane il Controllore generale, i cui poteri di sindacato finanziario si stendono a tutta la gestione delle entrate e delle spese, ferme restando le attribuzioni giurisdizionali e di riscontro posteriore della Corte dei Conti.

* * *

12. – Nell'ultima parte dell'introduzione, si è accennato al fatto che gli ordinamenti finanziari, amministrativi e contabili del vecchio Ducato di Savoia, del Regno di Sardegna e poi del Piemonte, ebbero notevole influsso nell'opera di riassetto iniziata dal Cavour e continuata dai suoi successori, prima e dopo l'unificazione d'Italia. Si palesa, pertanto, opportuno un cenno a parte sugli organismi ed istituti prevalsi in quegli Stati, per la migliore intelligenza dei successivi sviluppi realizzati nello Stato unitario fino ai nostri giorni.

Per la stretta connessione sempre esistita tra le forme statuali e gli ordinamenti amministrativo-contabili nei successivi periodi storici, sarebbe interessante un esame comparato dei vari istituti giuridici attuati nel Piemonte dall'epoca della monarchia feudale fino alla proclamazione del Regno d'Italia (legge 17 marzo 1861), ma l'indole del presente lavoro non consente un tale approfondimemto storico, cosicchè anche qui l'esposizione viene limitata ai cenni indispensabili.

I primi Duchi di Savoia si preoccupano di regolamentare la materia finanziaria istituendo il sindacato sulle spese.

generali » — come si chiamavano allora i bilanci di previsione — di quell'epoca sono pervenuti fino a noi.

La tecnica del bilancio, naturalmente, è rudimentale, ma già fin dal 1562 si intravede la tendenza a classificare entrate e spese in relazione alla loro natura e al modo di manifestarsi.

Il preventivo del 1575 contemplava L. 727.716 di entrata e L. 565.398 di spese, con un avanzo di L. 162.318, notevole per quei tempi e in un piccolo Stato che, solo 20 anni prima, era prossimo al fallimento economico, oberato com'era di gravosi debiti, contratti con banchieri italiani e stranieri, e con un deficit cronico, che non si sapeva come colmare anche nei primi anni di governo di E. Filiberto; ma verso il 1580 l'Amministrazione del Piemonte era già divenuta meta di studio di amministratori stranieri, sul cui modello riformarono gli ordinamenti finanziari e contabili dei propri Paesi, ben più dotati e vasti del piccolo Piemonte.

I suoi successori, a cominciare da Carlo Emanuele I, non hanno ben chiaro il concetto della interdipendenza, sempre esistita, tra economia nazionale e pubblica finanza: fa difetto la lucida percezione dei limiti che il Tesoro dello Stato incontra nelle risorse del Paese. Tuttavia, le solide basi gettate da E. Filiberto attenuano l'appesantimento della situazione. Il sistema — dirà il Cavour — [38] se non era un modello di perfezione, si dimostrò funzionale per quel tipo di ordinamento statuale, tanto che giunse quasi intatto nella sua regolamentazione fino al re Vittorio Amedeo II, le cui sagge riforme amministrative reggeranno poi, con lievi modifiche, per oltre un secolo.

* * *

15. – Vittorio Amedeo si prefigge — e questo è già gran merito — « il difficile problema di formare con poche e semplici norme un corpo di dottrina perfetto, per cui, mentre si raccomanda ai principali ministri ed uffiziali della finanza di procurare con diligenza l'utile dell'erario, si dà loro eziandio ripetuto incarico d'aver in mira ad un tempo il bene dei popoli, ed il sollevamento dello Stato ». [39]

(38) Atti del Parlamento Subalpino, legisl. IV, vol. I, pag. 89 e segg.

Quali erano i principî fondamentali su cui poggiava quella riforma amministrativa, che uomini politici e studiosi di cose finanziarie e contabili ammireranno per lungo tempo ?

Egli parte dal concetto che nel governo dello Stato debba distinguersi, funzionalmente e finalisticamente, l'Amministrazione « morale » da quella « economica »: alla prima attribuisce il moderno significato di alta direzione politico–amministrativa, chiamata a formulare l'indirizzo generale dell'azione governativa e a coordinare l'attività concreta di organi ed uffici pubblici; all'amministrazione economica affida il compito di attuare quell'indirizzo, formando il bilancio e curandone l'esercizio, con la scrupolosa osservanza delle disposizioni che regolano il movimento finanziario, sottoposto all'assiduo controllo giuridico e di merito di appositi organismi statuali.

Il re riserva a se stesso l'Amministrazione « morale » e, nell'esercizio dei connessi poteri e funzioni, si avvale di Primi Segretari, i quali non sono, però, ministri in senso moderno, in quanto non sono essi stessi responsabili di una « branca » dell'Amministrazione statale. Privi di autorità propria, essi sono piuttosto « i portavoce della volontà regia », limitandosi a trascrivere, quasi notai, gli atti che da essa promanano; contrassegnano i decreti reali, ma solo per certificarne la firma del sovrano. [40]

Tre erano i dicasteri istituiti con i famosi regolamenti del 1726 e 1730: uno per gli affari esteri, uno per gli affari interni e un terzo che potrebbe dirsi della difesa (guerra e marina), il quale trattava pure gli affari sardi.

L'Amministrazione economica era affidata a due capi supremi, i quali erano titolari delle due più grosse « aziende », cioè il generale delle finanze per la parte civile, il contador generale per quella mi-

(39) Rapporto del ministro di Revel, cit., pag. 2 e segg.

(40) Relazione del senatore Des Ambrois sul disegno di legge presentato dal Cavour sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale, ecc. il 5 maggio 1852, letta il 26 febbraio 1853. Atti del Parlamento Subalpino, vol. I cit., pagg. 115 e segg.

stificati privilegi tributari, ma istituisce una ferrea disciplina dell'Amministrazione finanziaria, dotandola di efficienti organi contabili e di riscontro, nell'intento di ripristinare la giustizia distributiva e sollevare le depresse condizioni del popolo, [31] convinto che non vi può essere florida finanza statale se non si instaura l'impero del diritto, presupposto della prosperità economica.

Con editto del 16 ottobre 1560, istituisce un « Correttor generale » con funzioni assimilabili a quelle del Ragioniere generale dello Stato, al fine di vigilare sui contabili ed agenti che hanno maneggio di denaro o di beni dello Stato, e di esaminare i conti resi dai medesimi, da trasmettere poi alla Camera dei Conti, con apposita relazione, per il giudizio di discarico; [32] perciò, dispone che « tutti li conti... siano con le loro filze e discarichi portati e rimessi all'archivio della predetta Camera... acciocchè siano conservati con gli antichi... e che possiamo sapere *come li nostri sudditi siano stati trattati* ». [33]

Figura preminente nell'Amministrazione finanziaria del Ducato è quella del Tesoriere generale come responsabile di tutto il movimento finanziario del giovane Stato. Egli si « carica » delle entrate riscosse e si « scarica » di quelle sborsate, talchè il conto a lui intestato esprimerà in ogni istante il saldo a debito o a credito del Tesoriere nei rapporti col Fisco. [34] Paragonabile, in un certo senso, all'Exchequer inglese, egli risponde anche dell'operato dei suoi collaboratori e dipendenti.

D'altra parte, « l'ufficio del controllor generale e, come talor soleva chiamarsi, correttor generale delle finanze, essendo destinato a tener d'occhi i contabili, esaminare i conti e riferire alla Camera, faceva sì che il Tesoriere generale dovesse, nell'esecuzione della sua gestione finanziaria, camminar guardingo e coi calzari di piombo ». [35]

(31) A. Garino - Canina, *op. cit.*, pag. 22 e segg.

(32) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 88.

(33) Editto del 16 ottobre 1560, nella citata raccolta del Sen. Borelli, parte 3ª, libro IV, pag. 457.

(34) A. Garino - Canina, *op. cit.*, pag. 102.

(35) G. Claretta, *Il genovese Negroni del Negro, ministro delle finanze di E. Filiberto*, pag. 13, riportato da Garino Canina, *op. cit.*, pag. 105.

Molto rigoroso è il controllo sui conti degli agenti e contabili del Ducato.

A tal fine si dispone che « la Camera riceverà, esaminerà, verificherà,... tutti li conti delli Tesorieri, Ricevitori, Pagadori e d'ogni uno, che di qualsivoglia maniera habbia carico d'esiggere... o vero habbia maneggio di beni... ».

« Trovandoli detti contabili debitori... li costringerà a pagare, e havrà la detta Camera autorità di far chiamare innanti a sè... e statuirgli un breve termine frà il quale habbino a presentargli i loro conti, imponendogli à ciò far pene pecuniarie, suspendendogli i loro gaggi, e privandogli più oltre delli stipendi e loro offici in caso di contumacia o inobbedienza ». « Più, à detta Camera saranno mostrati e presentati tutti li contratti... nelli quali si tratti di alienatione... avanti che detti contratti vengano ad essere stipulati sotto pena di nullità ... »

Stretta collaborazione, dunque, fra Correttor generale e Camera dei conti, ma anche funzioni e competenze distinte sul piano dell'intera amministrazione finanziaria dello Stato.

Il Correttore generale, infatti, non ha solo funzioni di coordinamento contabile; suo preminente compito è quello di sorvegliare il movimento della finanza in ogni dettaglio, onde impedire anche la più piccola negligenza o irregolarità, prima che il provvedimento sia esecutivo. [37]

Per un esame storico delle istituzioni amministrative, finanziarie e contabili italiane, potrebbe dirsi, dunque, di E. Filiberto quanto Quintiliano, ammirato e affascinato, scrisse di Cicerone: «Ille se multum profecisse sciat cui Cicero valde placebit».

14. - Le riforme di quel principe non subiscono sostanziali modifiche per circa un secolo e mezzo: il che denota la bontà del sistema.

L'utilità di predeterminare il futuro movimento finanziario dello Stato si fa strada nella pratica amministrativa, anche se pochi e stari

(36) Editto 5 ottobre 1577, nella citata « Raccolta Borelli », pag. 459.

(37) Rapporto del ministro delle finanze conte di Revel al Re Carlo Alberto sulle finanze del Piemonte dal 1830 al 1846, pag. 6 e segg.

litare. Il primo, alle attribuzioni di un ministro delle finanze, univa quasi tutte quelle di indole più prettamente economica in seguito affidate ad altri ministeri civili; il contador generale era ministro della guerra limitatamente alla amministrazione economica dell'Armata.

Ciascuno di essi formava il bilancio della rispettiva amministrazione e lo sottoponeva all'approvazione del sovrano, con la procedura cui si accennerà più avanti, ma erano indipendenti l'un l'altro.

L'origine di tale bipartizione di competenze, cui faranno da contorno « aziende minori », è ottimamente riassunta nella citata relazione del Des Ambrois.

La prima preoccupazione del regime monarchico assoluto — egli scrive — è quella di aver un esercito permanente, il quale richiede «la creazione di un'azienda, ossia uffizio di amministrazione militare, e fu l'origine dei contadori generali ».

« Esistenza di gravissime spese continuative trasse seco lo stabilimento d'imposte fisse dirette e indirette, e con esse la direzione economica o azienda delle pubbliche entrate, che lungamente durò sotto il titolo di generalato delle finanze ».

« Pochi anni dopo si giudicò opportuno di avere un ufficio autorevole di sindacato amministrativo, e fu creato il controllore generale ».

« Finalmente il dissesto finanziario che risultò dalle guerre e dalle imprese avventurose del duca Carlo Emanuele I, ispirò il primo concetto di un consiglio direttivo e di controllo ».

« Sulla base di questi primitivi elementi già consolidati dal tempo, ma non ancora ben connessi fra loro, nè perfettamente coordinati colle attribuzioni della Camera dei Conti, la mente organizzatrice del primo re Vittorio Amedeo giunse ad edificare un sistema compiuto e forte di amministrazione centrale, e fu quello di cui dotò il paese col famoso regolamento delle aziende del 1730 ».

Per l'esame dei bilanci, per la formazione dei contratti e per i maggiori affari dell'Amministrazione finanziaria, era d'obbligo l'intervento del Consiglio delle finanze, ricostituito con decreto del 1717 e composto dal generale delle finanze, dal contador generale,

dal controllore generale, dal primo Segretario di guerra e presieduto dal presidente della Camera dei Conti.

« Gli attribuì Vittorio — scrive il Cibrario — [41] facoltà molto grandi non solo nell'esame dei bilanci e degli spogli (rendiconti) ma eziandio nell'andamento giornaliero del servizio, nella stipulazion dei contratti... » ecc.

« Il Consiglio delle finanze durò oltre cent'anni e molto contribuì colla severità dei suoi scrutini (riscontri) e delle sue massime (istruzioni) a mantener l'ordine nell'Amministrazione ».

Corpo essenzialmente consultivo in materia amministrativa, finanziaria e contabile, esso poteva richiedere che il Capo d'azienda interessato riferisse al re della propria amministrazione alla presenza del Controllore generale, che riassumeva in sè i poteri dell'alto controllo effettivo sull'intera amministrazione finanziaria.

16. – L'organizzazione degli uffici poggiava, dunque, su criteri diversi da quelli cui era stato informato l'ordinamento di E. Filiberto e dei principi che gli succedettero.

« Le amministrazioni, chiamate con vocabolo spagnolo aziende, distinguevasi in due specie. Alla prima appartenevano le due aziende colossali che tra loro tutto intiero si spartivano il governo economico civile e militare: ed erano... il generalato delle finanze e l'ufficio del soldo retto dal contador generale. I loro capi, per la grande autorità che avevano, per l'importanza delle incumbenze, pel diritto esclusivo di formare e far approvare il bilancio delle loro aziende, e di riferire direttamente al re, dovevano considerarsi come veri ministri ». [42]

Le aziende minori (artiglieria e fabbriche, Real Casa) erano rette da « Intendenti generali », gerarchicamente inferiori ai due Capi anzidetti e al Controllore generale, pari in grado al capo di grande azienda.

(41) L. Cibrario, *Origine e progressi delle istituzioni della monarchia di Savoia sino alla costituzione del Regno d'Italia*, M. Mellini e C., 1869, pag. 292 e segg.

(42) L. Cibrario, *op.* e *loc. citati.*

« Il regolamento economico del 1730 fu il primo a riassumere le attribuzioni del controllo generale, che prima trovansi disseminate in vari provvedimenti antichi.

« Dal regno di Carlo Emanuele III in poi sino alla fine del secolo XVIII il Controllore generale andò successivamente aumentando d'autorità sopra tutte le Amministrazioni dello Stato, e principalmente nella parte economica degli affari militari.

« Egli sopraintendeva a tutti gli atti degli impiegati che amministrassero il pubblico denaro, e vegliava onde non fossero violate le regole della contabilità di Stato.

« Al chiudersi di ciascun anno finanziario, egli formava l'elenco di tutti i contabili, e lo rimetteva alla Corte dei Conti, che li chiamava a dar ragione della loro gestione. Nell'Ufficio del Controllore generale erano registrati letteralmente tutti i provvedimenti dei vari dicasteri, tutte le nomine alle cariche e agli impieghi dello Stato ».

« Il controllore generale interveniva e votava in tutte le adunanze della Regia Camera, nelle quali si esaminavano e si approvavano i conti dei tesorieri e dei contabili. Ove egli avesse giudicato dover suo, poteva negare di controfirmare una regia patente sotto la clausola di dare entro cinque giorni le ragioni per iscritto della sua opposizione ». [43]

Egli era indipendente dai ministri e, se non aveva potere di veto in senso tecnico-giuridico, poteva sospendere la registrazione di leggi, decreti e regolamenti, nonchè il corso delle « carte contabili », riferendo al sovrano sui rilievi, le modifiche e le integrazioni che riteneva di dover formulare su tutti gli atti di governo, aventi, comunque, riflessi sulla finanza statale; i capi di grandi aziende, invece, riferivano al re alla presenza del controllore generale; quelli delle aziende minori attraverso il competente Primo-Segretario.

La validità del concetto di ricondurre ad unità tutta l'Amministrazione finanziaria dello Stato, postula, dunque, nell'ordinamento del 1730, l'esigenza di coordinare in un unico ufficio la relativa contabilità e il riscontro finanziario di merito, al fine di « ben regolare

(43) N. Bianchi, *Storia della Monarchia Piemontese*, cit., pag. 187.

il maneggio economico, ed un esatto governo delle aziende dello Stato, non senza far notare giustamente, che le leggi economiche non sono men salutari di quelle che tendono ad assicurare una retta amministrazione della giustizia ». [44]

Responsabile, di fronte al sovrano, del buon andamento della gestione finanziaria statale è il Controllore generale, nel cui ufficio si concentra la vigilanza sulle entrate e il controllo sulle spese, seguendo tutti gli atti di governo dalla loro formazione fino alla loro esecuzione; il che spiega storicamente la sua preminente posizione nelle gerarchie amministrative e l'affidamento che sovrano, ministri e funzionari fanno della sua opera, complessa e delicata, nell'interesse del Paese.

« Mentre le finanze dei principali Stati d'Europa — dirà il Cavour alla Camera, quasi un secolo e mezzo dopo — erano mal governate, per modo che l'arbitrio più che la ragione, la confusione più che l'ordine manifestavansi nelle medesime; e mentre in Francia le popolazioni muovevano lagnanze per quei fatti, gli illustri uomini di Stato di quella nazione non bastavano per rendere efficace la sorveglianza dei contabili affidata a dodici Camere dei Conti, per impedire le malversazioni che si commettevano nella riscossione dei tributi e dei redditi demaniali, per introdurre norme precise nel determinare le spese pubbliche e controllarne l'esecuzione, e per regolare e giustificare i pagamenti delle spese affidati senza controllo a quelli che li facevano, le finanze del Piemonte fiorivano, e si amministravano nell'interesse di tutte le classi e con tutte le guarentigie possibili sotto un Governo monarchico assoluto ». [45]

17. – Accanto al principio della unitarietà dell'Amministrazione statale, che si riflette nella formazione del «bilancio generale», coesiste il criterio della pluralità di uffici amministrativi e contabili fruenti di una certa autonomia. I servizi di maggiore importanza

(44) L. Cibrario, *op. cit.*, pag. 297 e segg.
(45) Atti del Parlamento Subalpino, legisl. IV, vol. I, pag. 89.

sono organizzati in « aziende », con proprio bilancio e con cassa distinta, aventi anche la facoltà di stipulare contratti di una certa entità per le materie rientranti nella rispettiva sfera di competenza, da sottoporre, poi, all'approvazione regia, attraverso il competente ministro.

Il sistema delle previsioni di bilancio era sconosciuto in Francia fino al 1789, mentre in Piemonte costituiva la base della gestione finanziaria dello Stato.

I capi d'azienda, con la collaborazione di contabili, agenti e tesorieri, preparavano i bilanci parziali prima dell'inizio del nuovo esercizio, allegandovi dei « prospetti paralleli » per le variazioni del nuovo bilancio in confronto a quello precedente, tuttora in corso.

Essi venivano esaminati da speciali commissioni presiedute dal Generale delle Finanze e trasmessi, con una relazione, al controllore generale, il quale li esaminava insieme al Primo Segretario per la guerra e li controfirmava. « Era sopra questi bilanci che il Generale delle finanze e il Controllore generale formavano il bilancio generale », [46] il quale veniva poi sottoposto alla approvazione del re, unitamente ai bilanci parziali che fungevano da allegati. In sede di formazione del bilancio generale veniva udito anche il Consiglio delle finanze per il parere sulle questioni di maggior rilievo.

Le entrate pervenivano alla Tesoreria centrale sotto la sorveglianza del Generale delle Finanze, il quale assegnava, poi, sulla scorta dei singoli bilanci d'azienda, i fondi alle casse aziendali, cosicchè si aveva « unità di tesoro ma non di cassa ». [47]

Alla chiusura dell'esercizio, i capi d'azienda presentavano gli « spogli » (consuntivi) al Consiglio delle finanze, mentre i conti dei tesorieri, contabili e agenti in genere erano trasmessi alla Camera dei Conti per il giudizio di sua competenza.

Per le entrate vi erano due spogli, cioè quello che dimostrava le riscossioni avvenute e l'altro contenente il riparto dei fondi tra le casse aziendali.

(46) N. Bianchi, *op. cit.*, pag. 188.
(47) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 89.

Le entrate stesse erano classificate in riscosse e da riscuotere; queste, a loro volta, distinte in esigibili e inesigibili.

Riscossioni e pagamenti erano registrati e controllati giorno per giorno su libri giornali e mastri camerali. Accanto a ciascun tesoriere aziendale operava un controllore alle dipendenze del Controllore generale.

Il sistema, se non può dirsi impeccabile, si presenta dunque sotto molti aspetti funzionale.

Esso organizza l'attività finanziaria e contabile in « aziende », dotandole di relativa autonomia, ma ne sottopone l'operato all'assiduo riscontro di legittimità e di merito del Controllore generale, il quale non solo coordina le scritture e i bilanci parziali, ma esprime il proprio autorevole avviso anche in sede consuntiva e riferisce direttamente al re. Massimo organo collegiale consultivo è il Consiglio delle finanze, al quale è demandato l'esame delle questioni di maggior peso, compresi i bilanci consuntivi delle aziende, mentre alla Camera dei Conti è affidata la giurisdizione contenziosa in materia di conti e di responsabilità amministrativa.

18. – Tale ordinamento viene ulteriormente consolidato sotto il regno di Carlo Emanuele III, ma alla sua morte esso va decadendo, non già per difetti insiti nel sistema, ma per le sopravvenute complicazioni interne e internazionali che sfociano nella occupazione napoleonica.

La dominazione francese non restò senza effetti pratici nella evoluzione dei principî e delle norme che presiedevano all'Amministrazione finanziaria dello Stato. « L'assioma democratico di eguaglianza e della proporzionalità dei tributi fu ovunque sostenuto e applicato. Il diritto di controllo e di riesame fu praticato formalmente », [48] con criteri più rispondenti alle nuove idee di libertà e di partecipazione popolare all'amministrazione della cosa pubblica.

Dopo la restaurazione monarchica, effettuata con decreto del 21 maggio 1814, quasi a reazione del precedente periodo di occupa-

(48) A. Plebano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 85.

zione straniera, si volle ritornare puramente e semplicemente alle leggi e ai regolamenti quali esistevano nel 1798, senza tener conto delle nuove tendenze e delle mutate esigenze politiche, amministrative e sociali.

Gli affari amministrativi si moltiplicarono, nuovi bisogni ed interessi si manifestarono, cosicchè il mero ripristino dei vecchi ordinamenti produsse stupore, confusione e malcontento. « Si abolirono con un sol tratto di penna tutte le riforme realizzate negli ultimi 15 anni, quelle mediocri, quelle buone, le più giuste ed anche quelle che erano state più fortemente desiderate ». [49]

In tutto quel caos, che avrebbe potuto prevedersi, si erge la grande figura del controllore generale del tempo, il marchese Gian Carlo Brignole, che riuscì a frenare gli arbitri, a fermare il disordine e si accinse a predisporre radicali riforme nell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

L'ordinamento delle vecchie aziende viene abbandonato; i Primi Segretari assumono veste e funzioni di veri ministri e, con regie patenti del 16 marzo 1816, si crea il Ministero delle finanze, nel quale si concentrano le attribuzioni economiche già assegnate al Primo-Segretario di guerra, al Generale delle finanze e al controllore generale, affidando la direzione a quest'ultimo.

Al criterio distintivo fra amministrazione morale e amministrazione economica, si sostituisce l'altro, più funzionale e moderno, dell'Amministrazione direttiva e responsabile e degli organi od uffici esecutivi.

Il ministro assume la effettiva direzione della propria Amministrazione, ma la formazione e l'esecuzione dei provvedimenti rientranti nella sua sfera di competenza vengono affidate ad uffici esterni, ai quali è conservato — per meri motivi sentimentali ossequienti alla tradizione — il nome di « aziende ».

Con regie patenti del 31 marzo 1817, tutta la materia finanziaria, contabile e del riscontro viene riordinata, facendo tesoro delle nuove esperienze e secondando gli orientamenti politici e giuridici prodottisi nella eleborazione della dottrina dello Stato nell'ultimo cinquantennio

« Mentre con le Patenti nostre delli 12 marzo 1816 abbiamo creato un Ministero delle Finanze, ed abbiamo ordinato che venissero osservati gli antichi regolamenti economici — si legge nel preambolo del R. D. 31 marzo 1817, n. 555. — Ci riserbammo di prescrivere le variazioni, e farvi le aggiunte, che la sperienza Ci avrebbe fatto conoscere necessarie ».

« Dalle operazioni cui si dovette procedere, Ci risultò, che, per mantenere l'ordine, l'esattezza, e la celerità nella spedizione degli affari d'Amministrazione, resi più intricati dalle passate disastrose vicende, è divenuta necessaria una nuova distribuzione di facoltà, e d'incumbenze, propria a procacciare un risultato più vantaggioso alle nostre Finanze, ed al pubblico ».

19. – La legge organica del 1817 disciplina meglio le attribuzioni e le competenze del Ministro delle finanze (che ora si chiama Primo Segretario di Finanze) e del Controllore generale, il quale conserva le funzioni di controllo anteriori al 1816.

Con l'art. 2 si istituiscono sei aziende, ognuna delle quali è retta da un « Intendente generale sotto gli ordini del rispettivo Capo supremo di Dicastero ».

Alle dipendenze del Ministro delle finanze è posto (art. 9) un Ispettore generale dell'Erario, al quale i capi delle aziende dovranno trasmettere la documentazione dei pagamenti, già registrati e riscontrati dall'Ufficio del Controllore generale. Questi è investito del riscontro di tutti i provvedimenti « portanti obbligazioni per parte dello Stato, ed esamina tutti i mandati prima che si eseguiscano e vi appone la sua vidimazione quando li riconosce regolari. Deputa controlli permanenti presso le Casse dei principali contabili. Può inviare a tutti verificatori straordinari », [50] col compito di « accertare l'esattezza dei conti, e la regolarità delle operazioni delle diverse direzioni » (art. 14).

(49) A. Pellano e G. A. Musso, *op. cit.*, pag. 86.

(50) Atti del Parlamento Subalpino, vol. I, pag. 117.

Nessuna spesa straordinaria, non contemplata nei bilanci dei singoli Dicasteri, può essere effettuata senza il visto del Ministro delle finanze, al quale il Controllore generale deve riferire sui titoli relativi prima di ordinarne la registrazione.

« Sarà propria e speciale incumbenza del Controllore generale il vegliare e sovraintendere all'introduzione ed estrazione dei fondi di Finanza, esaminando nelle operazioni che li riguardano l'esattezza di somma, la regolarità di modo, e la legittimità di titolo ».

« Apparterrà al Controllore generale la formazione dell'annuo universale bilancio », [51] da sottoporre, poi, all'esame del Consiglio delle finanze, e non potrà dar corso ad atti di spesa che eccedano i limiti di bilancio senza riferirne direttamente al Re (art. 27).

Entro giugno dovrà, poi, preparare il rendiconto generale sulla scorta dei conti resi dalle singole aziende, nonchè dagli agenti, contabili ecc. (art. 26).

L'iter per la formazione « dell'annuo universale bilancio » è reso più complesso rispetto all'ordinamento anteriore.

Le aziende preparano i bilanci parziali e li sottopongono alla revisione del competente Ministro, dopo di che vengono trasmessi al Ministero delle finanze, il quale promuove le osservazioni del controllore generale su di essi e, formulati i propri « riflessi », trasmette il tutto al Consiglio di Stato. Quest'ultimo ne fa oggetto di discussione e approfondito esame, formulando il proprio parere, quindi passano all'esame del Consiglio dei Ministri presieduto dal Re. Finalmente, in seduta definitiva e solenne, alla quale interviene il Controllore generale, ciascun Ministro li sottopone alla sanzione sovrana. Allo stesso modo, press'a poco, si procede per le nuove e maggiori spese.

Viene variata anche la composizione del Consiglio delle finanze, del quale non fanno più parte il presidente della Camera dei Conti e il Controllore generale. Esso è investito della « sovraintendenza di tutte le operazioni esecutive d'Amministrazione economica che dai Capi supremi di Dicastero verranno affidate ai capi d'azienda da essi

(51) Regie Patenti 31 marzo 1817, n. 555, articoli 23-25.

dipendenti », [52] cosicchè, in prosieguo di tempo, la sua fisionomia viene modificata, in quanto, sebbene resti un organo collegiale di consulenza economica per l'Amministrazione statale, esso si trasforma sostanziamente in un Consiglio della Corona, finchè Carlo Alberto, con decreto del 1831, lo fonde col Consiglio di Stato.

Ai ministeri creati con la legge organica del 1817 (Interni, Affari Esteri, Guerra e Marina, Finanze), seguirono, nel 1831, quello della Giustizia e degli Affari ecclesiastici, e nel 1847 quello dei lavori pubblici e della Pubblica Istruzione; siccome gli affari di questi ultimi erano, in passato, amministrati dal Dicastero degli Interni, che aveva una sola « azienda », questa rimase anche dopo il 1847, cosicchè, per gli affari da essa trattati, venne a dipendere da tre diversi ministeri.

Per i bisogni dei Dicasteri con proprio bilancio, ma senza « azienda » dipendente (Esteri, Affari di Sardegna e Ministero di Polizia) provvede l'azienda del Ministero delle Finanze sulla base di note ed elenchi rimessi dai rispettivi capi supremi.

L'Amministrazione generale delle finanze — comprendente anche i servizi più tardi assegnati al Dicastero del Tesoro — è dunque, affidata ad un Primo Segretario o Ministro; la esecuzione o attuazione concreta dei provvedimenti relativi spetta alle « aziende », ma il riscontro economico resta al Controllore generale, mentre il Consiglio delle finanze ha la sorveglianza generale su tutto il movimento finanziario, come organo collegiale alle dirette dipendenze del sovrano.

20. – All'ordinamento del 1817 Carlo Felice non introdusse modifiche sostanziali, degne di particolare rilievo ai fini del presente lavoro; molte ne apportò, invece, Carlo Alberto.

Con decreti del 14 agosto e 20 ottobre 1831, egli abolì il vecchio Consiglio delle finanze, istituendo il Consiglio di Stato, le cui attribuzioni subiranno, poi, notevoli modifiche; limitò la competenza della

(52) Regie Patenti, n. 555, cit.; art. 28.

Camera dei Conti al contenzioso amministrativo, ai giudizi di conto e a poche altre attribuzioni miste, mentre estese quelle del Controllore generale.

L'organizzazione amministrativa esistente nel 1848 comprendeva, infatti, sette Ministeri, nove aziende, un Ispettore dell'erario (Direttore generale del Tesoro); la Direzione del Debito pubblico; l'Amministrazione centrale delle Zecche; l'Ispezione generale delle leve; l'Uditorio generale di guerra.

Le attribuzioni consultive, di controllo e giurisdizionali in materia amministrativa, erano suddivise tra Consiglio di Stato, Camera dei Conti e Controllore generale, ma difettavano le norme organiche disciplinanti chiaramente le rispettive sfere di competenza e i rapporti intercorrenti fra tali organismi.

Il Ministro delle finanze aveva alle proprie dipendenze varie aziende, le quali formavano, come prima, i bilanci parziali. Anche l'Ispezione dell'erario formava il proprio bilancio.

Sulla scorta degli elementi contenuti in tali « stati » di previsione, egli prepara il bilancio generale attivo e quello « universale » passivo, riassumente la materia di ben 12 bilanci parziali.

Al fine di ottenere un documento che offrisse una visione panoramica integrale dei vari cespiti del nuovo esercizio, il Ministro delle finanze compilava, altresì, il « ristretto » (o riepilogo) del bilancio attivo.

Tutti i 14 documenti così predisposti venivano, quindi, rimessi al Controllore generale per il preventivo esame tecnico-contabile, *in modo da coordinare le varie spese* in correlazione con la prevista *disponibilità di mezzi.*

Procedura analoga era seguita per la compilazione, a fine esercizio, del Rendiconto generale, o Conto generale del bilancio; mancava, però, un conto del Patrimonio e, quindi, la dimostrazione dei punti di concordanza fra gestione finanziaria e gestione patrimoniale.

Quando fu promulgato lo Statuto albertino, furono conservate, bensì, le attribuzioni contabili e di riscontro del Controllore generale, ma vennero meno la sua prerogativa delle relazioni al Re e le speciali

attribuzioni del Consiglio di Stato: la sovranità del Parlamento in materia di bilancio e la responsabilità ministeriale sancite dallo Statuto, modificarono profondamente la competenza e le funzioni dei due organi. Il bilancio dello Stato abbandonò il segreto del Governo monarchico assoluto e divenne un documento alla portata della pubblica opinione, in quanto era discusso ed approvato nel Parlamento.

Le riforme progettate da Carlo Alberto non poterono essere realizzate per i sopraggiunti avvenimenti politici che condussero alla unificazione del Paese.

Il periodo intercorrente fra la promulgazione dello Statuto e l'approvazione del disegno di legge del Cavour, sulla riforma dell'Amministrazione centrale, è un periodo transitorio, di adattamento del vecchio ordinamento ai nuovi precetti sanciti dalla Costituzione.

La necessità e l'urgenza del riordinamento su nuove basi della legislazione finanziaria e contabile, erano sentite profondamente da uomini politici come da studiosi, soprattutto in materia di bilancio e di organizzazione interna dei servizi amministrativi.

Il bilancio piemontese difettava di unicità allo stesso modo che il servizio di tesoreria.

Le entrate erano suddivise tra le varie aziende, le quali godevano di notevole autonomia nella erogazione dei fondi loro assegnati, nonostante l'intervento del Ministero delle finanze, il cui compito praticamente si esauriva, sotto questo aspetto, nella funzione di riassunzione contabile.

Esistevano, oltre alle tesorerie di azienda, due Casse speciali: una corrente, l'altra di riserva, ma a quest'ultima si faceva ricorso non solo per le spese straordinarie, bensì anche per quelle ordinarie, quando difettavano i fondi della « Cassa ordinaria », nè il controllo riusciva più a contenere le spese entro i limiti degli stanziamenti di bilancio.

Di qui la cennata necessità di una riforma radicale di organismi e di istituti.

CAPITOLO II

SOMMARIO: **1-4**. Necessità di adeguare l'ordinamento amministrativo del Piemonte ai nuovi precetti costituzionali e il disegno di legge Cavour del maggio 1852. Posizione e responsabilità del Ministro delle finanze nell'amministrazione patrimoniale e finanziaria dello Stato nelle relazioni governativa e parlamentari sul predetto disegno di legge. – **5-7**. Gli aspetti salienti della riforma Cavour e la legge n. 1483 del 23 marzo 1853. Bilancio attivo, bilanci parziali e bilancio generale passivi; assestamento. Il Controllore generale e la Direzione generale di contabilità. – **8-14**. Svolgimento della legislazione successiva fino alla riforma Cambray-Digny del 1869. Gli sforzi di regolamentazione organica dell'attività amministrativa nelle nuove provincie italiane. Le leggi 13 novembre 1859, n. 3746 e 3747 e i connessi regolamenti. Provvisorietà e incompletezza delle disposizioni emanate in quel periodo. I tentativi dei Ministri Vegezzi, Bastogi e Minghetti e i progetti dei Ministri Sella e Scialoja. – **15-19**. Gli ordinamenti vigenti nei principali Stati europei all'epoca della riforma del Cambray-Digny.

1. – Nel capitolo precedente si è visto come, una volta promulgato lo Statuto, si rendesse indispensabile una organica revisione delle norme regolanti l'attività amministrativa, anche per i riflessi sul bilancio dello Stato, in modo da adeguare gli ordinamenti finanziari e contabili preesistenti ai nuovi precetti costituzionali, in relazione alla preminente funzione assunta dal Parlamento e alla responsabilità ministeriale.

Ardui problemi di carattere economico, giuridico e tecnico si presentarono alla mente del Cavour, il quale, presago della imminente unificazione d'Italia, si preoccupava, fin d'allora, di predisporre gli strumenti necessari per un ordinato svolgimento della pubblica amministrazione.

Non difettavano volontà, competenza e passione per affrontare e risolvere quei problemi; mancava piuttosto l'esperienza diretta, essendo insufficiente quella acquisita nell'esercizio di funzioni governative del precedente regime monarchico nazionale. Occorreva, quindi, un modello cui ispirarsi, e non mancavano all'uopo buone indicazioni tratte dagli ordinamenti inglese, francese ed anche belga,

talchè, nei lavori preparatori della legge che porta il suo nome, il Cavour spesso si richiama — come d'altronde faranno i relatori parlamentari — a disposizioni e principî accolti in quegli ordinamenti già sufficientemente collaudati dal tempo.

Ciò non significa, naturalmente, che ci si sia limitati ad introdurre, *sic et simpliciter*, nella nostra legislazione amministrativa, le norme ivi vigenti, chè, anzi, l'acume giuridico e il senso pratico propri del legislatore del tempo, le sottoposero ad un rigoroso vaglio critico, onde trarne valido orientamento nella elaborazione di schemi legislativi meglio adatti al nostro sistema costituzionale.

Prima considerazione del Cavour, esposta nella sua pregevole relazione sul disegno di legge presentato alla Camera il 5 maggio 1852, [53] è che « il controllo del Parlamento riesce insufficiente se non si esercita sopra fatti già verificati e controllati da funzionari indipendenti dal Ministero »; il che postula l'esigenza di istituire un riscontro finanziario interno, in quanto « un controllo amministrativo occorre per anco nell'interesse stesso della responsabilità ministeriale ».

Egli constata che « questo controllo esiste presso di noi, ma non fu esteso a tutti i servizi e lascia desiderare nell'efficacia ».

Le ragioni di tale « inefficacia » sono intuibili, dal momento che il Controllore generale non ha più — tranne che in casi speciali — il « potere » di sospendere la registrazione di provvedimenti e il corso delle « carte contabili » per riferirne al Re, come avveniva in passato; nè quel potere è stato formalmente disciplinato e trasferito ad altri organi.

2. – Quali orientamenti suggerisce il Cavour in materia ?

Osservato, preliminarmente, che, con le regie Patenti del 18 agosto 1831, Carlo Alberto aveva disciplinato i rapporti tra la Corte dei Conti e l'Ufficio del Controllore generale, e ricordato che fin

(53) Atti del Parlamento Subalpino, legislatura IV: « Ordinamento dell'Amministrazione centrale, della Contabilità e della Corte dei Conti », che la Camera, poi, muterà, stralciando la parte riguardante la Corte dei Conti. Vol. I cit., pagg. 88 e segg.

dal 1720 quest'ultimo faceva parte della vecchia Camera dei Conti, egli deduce che ciò lascia « travedere l'intenzione di concentrare in quel magistrato (Corte) le sue funzioni », in modo da riunire « i controlli preventivo e giudiziario in uno stesso organo collegiale esterno.

Egli sostiene che il controllo preventivo « deve essere fatto di nuovo indipendente, perchè continui ad avere l'efficacia per cui fu creato ed esprime l'avviso che, riunendo i due controlli anzidetti, essi si rinforzeranno a vicenda ».

Nella sua relazione il Cavour afferma più volte di apprezzare gli ordinamenti istituiti nel 1720 e ritoccati nel 1817; e, dalla esposizione del suo pensiero, traspare chiaro lo sforzo di ridare al Piemonte organismi ed istituti che diano pieno affidamento sulla regolarità giuridica ed economica della gestione finanziaria dello Stato, nella osservanza dei nuovi precetti costituzionali.

Egli non scende ad una analisi scientifica del concetto organico di controllo nella pubblica amministrazione, ma avverte che « importa assicurarsi che le spese autorizzate si eseguiscano *con la massima economia e regolarità* », aggiungendo che, « riordinandosi il sistema finanziario, converrà avvisare al mezzo di rendere più forte questo controllo, il quale è pure destinato a facilitare alla Corte dei Conti e al Parlamento l'esercizio del loro mandato. Ad un tale effetto importa anzitutto di estendere il controllo del Ministero delle finanze a tutte le riscossioni dei proventi dello Stato, a tutti i beni mobili ed immobili dello Stato, a tutti i contabili ed ai pagamenti di tutte le spese. Potrà allora il Ministero riassumere in un Gran Libro ed in un libro giornaliero tutte le operazioni di contabilità ed a poco a poco introdurre nelle medesime la partita doppia ».

La natura e la vastità della gestione finanziaria dello Stato richiedono l'estensione del controllo interno, poggiante su principî economici, oltrechè giuridici, giacchè « il solo Ministro di finanze trovasi in grado di conoscere se le finanze dello Stato consentano le spese che si propongono; nè basta dimostrare l'utilità delle spese, conviene pure provare di avere i mezzi per farvi fronte ».

Posto, dunque, per ora, che il controllo di atti e comportamenti della pubblica amministrazione sia, con sintetica enunciazione concettuale, manifestazione di giudizio avente come termini di raffronto principî e norme, ci si può chiedere: come configura, il Cavour, il controllo « esterno » e quello « interno » ? quale portata deve avere quest'ultimo ?

« Due sono i controlli preventivi — egli dice — pei pagamenti delle spese dello Stato che si vogliono stabilire pella buona amministrazione delle finanze, l'uno indipendente della Corte dei Conti, l'altro amministrativo del Ministero di finanze. L'una e l'altro devono prevenire gli errori e gli abusi, ed esercitare quei controlli in modo da lasciare libera e pronta l'azione del potere esecutivo ... e da riunire gli elementi necessari per formare i conti amministrativi, per esaminare quelli dei contabili, e per presentare al Parlamento le necessarie osservazioni e proposizioni sul merito di quei conti e sul miglioramento da introdurre nell'amministrazione delle finanze». [54]

Forse che l'aver definito il controllo esterno indipendente, senza aver esplicitamente qualificato tale anche quello del Ministero delle finanze (più tardi distinto dal Dicastero del Tesoro) può significare, nel pensiero del Cavour, negazione di autonoma manifestazione di quest'ultimo ? In altre parole, sarebbe esatto inferire che egli abbia concepito il controllo amministrativo come strumento di autodisciplina alle dipendenze dell'organo controllato ?

Senza anticipare giudizi e sviluppi in materia sul piano storico-scientifico, si può osservare che al Cavour — Ministro delle finanze, prima che Presidente del Consiglio dei Ministri — non sfugge l'esigenza di non intaccare la sfera di discrezionalità dell'Amministrazione attiva, operante nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente. Fervido assertore dell'unicità del bilancio dello Stato, egli dichiara in proposito che « non si crede, però, potersi mantenere alla Corte dei Conti la facoltà che spettava al Controllore generale di fare rappresentanze *sul merito* di quei decreti e di quei provvedimenti » che abbiano, comunque, riflessi finanziari, « prima di registrarli ». [55]

(54) Atti del Parlamento Subalpino, relazione Cavour cit., pag. 101.
(55) Atti e relazione cit., pag. 102.

Riscontro esterno indipendente, dunque, ma non esteso al merito.

Il giudizio sulla convenienza economica, sulla tempestività, ecc. della spesa, spetta all'Amministrazione nel suo complesso, epperò, se il Ministro delle finanze non deve controllare l'utilità e l'opportunità delle spese dipendenti da altri Ministri, ha però il *dovere* — chiarisce l'illustre proponente — di esaminare se le finanze dello Stato le permettano », e ciò al fine di provocare una complessiva valutazione, in sede appropriata, tra finalità individuabili e mezzi disponibili, nell'interesse della solidità economica del Paese.

Poste le direttive fondamentali che dovranno orientare la legislazione in materia finanziaria, occorre apprestare gli strumenti necessari per conseguire gli scopi che la riforma amministrativa si propone.

Se è necessario l'esercizio del riscontro finanziario all'interno dell'Amministrazione; se tale riscontro non potrà essere efficace senza la istituzione di un ordinato sistema di scritture contabili, è anche indispensabile la creazione di un organo che direttamente collabori col Ministro delle finanze nell'adempimento dell'alta funzione affidatagli dalla legge; occorre, cioè, una Direzione generale di contabilità, ma il Cavour non ritiene che l'organizzazione interna degli Uffici amministrativi rientri nei compiti del legislatore.

« Se importava stabilire per legge il principio del concentramento degli uffizi di un medesimo ramo di amministrazione in direzioni generali, non potevasi ... scemare la responsabilità del Ministero, fissandone per legge il modo... perchè ciò forma l'oggetto di regolamenti, i quali sono variabili secondo i dettami dell'esperienza ». [56] Basta, perciò, stabilire che « il Ministro di finanze concentrerà in una direzione generale i lavori relativi alla compilazione dei bilanci e dei conti, e riuniti *nella medesima* gli elementi necessari per la formazione del bilancio attivo, ed i bilanci parziali passivi che saranno fatti presso ciascun Ministero, farà formare i due bilanci attivo e passivo, e li presenterà al Parlamento ».

(56) Atti e relazione cit., pag. 96.

3. – Il Cavour avrebbe voluto riunire le disposizioni vecchie e nuove in una sorta di codice finanziario, un testo unico che contenesse tutte le disposizioni amministrative e contabili per una gestione aziendale regolare e proficua, ma preferì limitarsi — anche per i gravosi impegni politici e diplomatici dell'epoca — « alle sole nuove disposizioni », riservando ad un « regolamento tutte le disposizioni relative alla contabilità generale dello Stato ».

Egli intende rendere obbligatoria la formazione degli inventari « di tutti i beni mobili e immobili che costituiscono il patrimonio dello Stato », in modo che possa organizzarsi in futuro una contabilità patrimoniale accanto alla contabilità finanziaria, disciplinando, altresì, il contenuto dei bilanci e la materia dei contratti.

In sede di discussione parlamentare del disegno di legge, alcune innovazioni proposte dal Governo non sono accolte per ragioni di carattere tecnico o per motivi di opportunità.

L'onorevole Paolo Farina, relatore alla Camera, condivide, in generale, l'impostazione, gli scopi e l'urgenza della riforma proposta dal Cavour e, a nome della Commissione di cui fa parte, suggerisce l'opportunità di conservare, per ora, l'Ufficio del Controllore generale, ritenendo che studi ed esperienza in materia di riscontro non offrano ancora quel margine di garanzia che si richiede.

Il progetto ministeriale — si legge nella relazione della Commissione della Camera dei Deputati — « tende a sostituire al controllo preventivo ed amministrativo esercitato dall'Ufficio del controllo generale, ed a quello definitivo e giudiziario esercitato dalla Camera dei Conti, un nuovo controllo esercitato bensì da un magistrato inamovibile, il quale conseguentemente, sotto questo aspetto, presentava maggiori garanzie degli attuali, ma che cumulando il preventivo ed il definitivo, l'amministrativo e il giudiziario, lasciava temere che, ove per qualche malaugurato accidente l'errore avesse prevalso nelle sue prime operazioni, le sue deliberazioni ulteriori, anzichè tendere a rintracciarlo e correggerlo, fossero dirette a dissimularlo e nasconderlo ». [57]

(57) Atti del Parlamento Subalpino, relazione presentata alla Camera il 18 dicembre 1852, vol. I, pag. 108.

Osservazione, questa, senza dubbio importante, in quanto illumina uno degli aspetti più delicati del problema generale dei controlli nella pubblica amministrazione.

La Commissione della Camera vorrebbe, peraltro, che il Ministro delle finanze fosse informato mensilmente del fabbisogno finanziario dei singoli Ministri, in maniera da provvedere per tempo alle periodiche assegnazioni di fondi con « ordinanza reale » e dare così la possibilità al Ministro stesso di controllare l'andamento del Tesoro.

4. – Rilevata la inadeguatezza del sistema amministrativo e contabile vigente ai nuovi precetti costituzionali, e sottolineata la diffusa esigenza di un'organica revisione – soprattutto per ciò che attiene alla organizzazione interna degli Uffici, alla competenza e alla responsabilità ministeriale, alla conseguente disciplina dei rapporti interorganici, al controllo, alla formazione e al contenuto del bilancio, nonchè alle scritture contabili – il progetto Cavour tende a sostituire le vecchie « aziende » con nuovi uffici « interni » al livello di Direzioni centrali o generali, alle dirette dipendenze dei singoli Ministri.

La competenza per la formazione e la stipulazione dei contratti viene, quindi, trasferita agli organi ministeriali, istituendo pubblici incanti per quelli più importanti e facendo obbligo di sottoporre i relativi progetti – oltre certi limiti di somma e tranne che per casi speciali, espressamente indicati – al parere del Consiglio di Stato.

A questo proposito, il senatore Des Ambrois, relatore al Senato sul disegno di legge in questione, conviene col Governo sulla necessità di sopprimere le dette aziende come « uffizi esterni e moralmente separati, aventi dalla legge l'incarico e la responsabilità particolare di formare i bilanci, stipulare i contratti, spedire i mandati ed altre non poche incombenze da speciali disposizioni determinate », ma si preoccupa del riscontro non tanto dei pagamenti – visto che, nel precedente ordinamento, essi erano ordinati dai Capi d'azienda senza alcun controllo dei Ministri competenti — bensì piuttosto dei contratti, giacchè finora essi erano stipulati, sì, dalle aziende, ma il Re li approvava su relazione dei Ministri, i quali li esaminavano, in qualche modo, sia nella sostanza che nella forma. Se ora dovranno essere stipulati dai Ministri — osserva il Des Ambrois — non vi sarà più un controllo « nel seno dell'Amministrazione ».

Le perplessità, al riguardo, della Commissione senatoriale non sono del tutto fugate dal sistema degli incanti e dall'obbligo del parere del Consiglio di Stato.

In generale, il relatore dà atto che il nuovo sistema amministrativo tende a snellire il lavoro rendendolo più efficace e pronto, giacchè i Direttori generali e i Capi servizi sono posti a diretto contatto dei Ministri, mentre col vecchio ordinamento i capi d'azienda riferivano ai medesimi con relazione scritta per avere istruzioni nelle questioni più importanti, e tali relazioni erano esaminate da un'apposita Divisione organizzata nell'ambito ministeriale.

Poichè si decide – consenziente il Governo — di stralciare dal progetto in discussione la parte riguardante la Corte dei Conti, lasciando l'Ufficio del Controllore generale, con l'art. 33 si stabilisce che questi può dissentire, nell'esercizio delle sue funzioni, sulla legittimità o regolarità dei provvedimenti esaminati, ma in tal caso dovrà pronunciarsi il Consiglio dei Ministri. Ove la deliberazione collegiale sia favorevole al provvedimento, il Controllore generale lo registrerà « con riserva », ed esporrà, poi, i motivi del proprio dissenso nella periodica relazione al Parlamento sull'andamento finanziario e contabile dell'Amministrazione.

5. – Nel sistema instaurato dalla legge Cavour (detta anche legge sarda) del 1853, è prescritta la riassunzione in un « Bilancio generale passivo » di tutte le spese proposte da ciascun Ministro nei rispettivi « Bilanci parziali ».

Tale bilancio deve presentarsi alla Camera, unitamente al « Bilancio attivo », 10 mesi prima dell'inizio dell'anno finanziario. Tenuto conto che questo coincide con l'anno solare, la presentazione deve, quindi, avvenire entro febbraio (art. 8).

Esso, tuttavia, viene prolungato fino al 30 giugno dell'anno successivo « per la effettuazione di operazioni relative a riscossioni di entrate, alla liquidazione e pagamento delle spese ».

Le entrate del bilancio generale attivo sono classificate in titoli (entrate ordinarie e straordinarie), i titoli in categorie, « secondo la diversa natura degli oggetti », e queste in articoli; le spese contemplate nel bilancio generale passivo sono pure suddivise, con criterio analogo, in titoli e categorie, mentre la ripartizione in articoli è effettuata nei bilanci parziali o ministeriali, « posti a corredo » di quello generale (art. 5).

I bilanci generali attivo e passivo sono « stabiliti » con due leggi distinte (art. 6).

È ammesso lo storno di fondi solo tra articoli di una stessa categoria, e per le nuove o maggiori spese proposte dopo l'approvazione del bilancio, bisogna indicare i mezzi per farvi fronte.

Nei casi di urgente necessità, durante le vacanze parlamentari, il Governo ha facoltà di autorizzare assegnazioni di fondi con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro interessato, d'intesa con quello delle finanze; tale decreto va pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e dovrà essere convalidato dal Parlamento a cura del Ministro delle finanze.

È previsto « l'assestamento definitivo del bilancio » con legge speciale, il cui progetto deve presentarsi entro i primi due mesi della sessione parlamentare successiva alla chiusura dell'esercizio.

Esso viene predisposto — a cura del Ministro delle finanze e su relazione del Controllore generale, ai fini anche dell'accertamento della concordanza tra i conti ministeriali e la contabilità generale — mediante riunione degli « spogli ministeriali »; mira a far conoscere « quanto avanzi di riscossione o di spesa da farsi in dipendenza della contabilità passata », ed ha pure lo scopo di ridurre « alle minime proporzioni possibili quella massa di residui che per l'addietro figurò negli spogli ». [58]

(58) Atti del Parlamento Subalpino, relazione Des Ambrois cit., pag. 123.

Nel nuovo bilancio i residui dei precedenti esercizi sono ripresi, ma vi figurano in colonne distinte (art. 38).

« La riscossione dei proventi dello Stato sarà effettuata *per conto* del Ministero delle finanze e l'ammontare ne sarà iscritto nei registri di contabilità generale del Ministero stesso » (art. 14).

Essi affluiscono nella Tesoreria generale o centrale e nelle Tesorerie provinciali, presso le quali devono essere rilevati in appositi registri.

L'assegnazione dei fondi ai singoli Ministri è fatta bimestralmente con decreto reale, ma non si possono fare pagamenti eccedenti tali assegnazioni se non con imputazioni al bilancio e previo assenso del Ministro delle finanze, su relazione del Controllore generale in sede di riscontro.

Pur non richiedendone la inserzione nel disegno di legge in discussione, il Senato richiama l'attenzione del Governo sulla opportunità di predisporre a fine d'anno, a complemento del rendiconto generale, « uno specchio generale della situazione finanziaria », onde il Parlamento possa conoscere se e in quali parti la finanza statale sia o meno migliorata e giudicare sulle future autorizzazioni da dare al Governo.

Non poche perplessità la Commissione della Camera manifestò sul progetto approvato, con modifiche, dal Senato, soprattutto per ciò che concerne il prolungamento di sei mesi dell'esercizio, ma all'uopo il Cavour precisò alla Camera stessa che tale prolungamento era concepito « unicamente per le operazioni relative all'esazione dei proventi accertati e per la liquidazione e pagamento delle spese per opere, somministrazioni e servizi che ebbero luogo durante l'esercizio chiuso ».

6. – I cenni che precedono pongono in sufficiente evidenza i criteri informatori della riforma amministrativa e contabile voluta dal Cavour nel lodevole intento di dare all'Amministrazione finanziaria del Piemonte e della futura Italia unificata, una strutturazione ed una funzionalità meglio rispondenti alle esigenze di una grande nazione.

I pregi non sono pochi, nè sono annullati od oscurati dalle ıevitabili lacune, dovute piuttosto, come si è accennato all'inizio el presente capitolo, alla mancanza di esperienza di governo ella nuova forma costituzionale dello Stato, essendo ovvio che, ›prattutto in materia di bilancio, più valgono il possesso e la onoscenza di dati empirici tratti dalla viva realtà di una moerna amministrazione statale, che non le elaborazioni basate su rincipî astratti.

Così, a parte le osservazioni che potrebbero farsi e che, comunque, restano estranee all'indole del presente lavoro, sulla assenazione periodica di fondi ai Ministri; sull'epoca di formazione el bilancio rispetto all'inizio dell'esercizio cui si riferisce; sulassestamento definitivo, ecc., ci si può chiedere se, come aluno ha ritenuto, il bilancio preventivo disciplinato dalla legge ırda n. 1483 del 23 marzo 1853, fosse realmente un bilancio i competenza.

Per le entrate, l'art. 4 stabilisce che il « bilancio attivo » comrende « i proventi dei quali è prevista la riscossione »; per le uscite, successivo art. 5 dichiara che « il bilancio generale passivo riassune le spese proposte nei bilanci parziali formati da ciascun Minitero »; ma in quale fase? Le « proposte » di spese sono proposte ii pagamenti o di impegni?

Anche nei lavori preparatori l'argomento è appena sfiorato, e toricamente si spiega col fatto che il problema, a quell'epoca, non : ancora sentito in tutta la sua ampiezza e delicatezza, nè gli studi comparati sui sistemi contabili e di riscontro nei principali Stati di Europa hanno ancora raggiunto, come avverrà col Sella ed altri parlamentari del suo tempo, la necessaria maturità.

Presso il Ministero delle finanze esiste, oltre ad una contabilità ministeriale, anche un Ufficio Contabile centrale con funzioni di coordinamento.

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei Conti restano invariate. « Tutti i contabili... sono sotto la dipendenza o sotto la vigilanza del Ministero delle finanze e sottoposti alla giurisdizione della Camera dei Conti » (art. 17).

7. – Alla legge n. 1483 del 23 marzo 1853, che — come si evince dalle precedenti note — « non fu esclusiva per la contabilità generale dello Stato, ma stabilì anche un nuovo ordinamento delle Amministrazioni centrali », seguirono « tre distinti regolamenti (approvati con r. decreti 23 e 30 ottobre 1853, n. 1611 e 1615, e 13 aprile 1855, n. 841) e le istruzioni (approvate con r. decreto 26 dicembre 1853, n. 1640) », [59] ma, sebbene abbondino di norme minute dirette a facilitare l'applicazione della legge Cavour, scarso interesse rivestono ai fini della presente esposizione.

Il primo di detti Regolamenti contiene disposizioni sulla organizzazione delle amministrazioni centrali e sulla contabilità di Stato; quello n. 1615 del 30 ottobre 1853 riguarda i bilanci, i contratti, la vigilanza sulle entrate, nonchè la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento delle spese, mentre le istruzioni approvate con r. decreto 26 dicembre 1853, n. 1640 riguardano l'organizzazione e il funzionamento delle Tesorerie provinciali, ossia le modalità per la riscossione e il versamento delle entrate dello Stato.

Trattasi, naturalmente, di disposizioni che non offrono spunti notevoli sui massimi problemi amministrativo–contabili che già fin da allora si vanno profilando sempre più nettamente, ma non sono ancora percepiti nella loro complessità, talchè occorreranno studi ed esperienze di decenni per poterli avviare a soddisfacente soluzione.

* * *

8. – Dopo Villafranca e la pace di Zurigo, che ridusse momentaneamente le speranze del Piemonte e dei patrioti italiani alla liberazione della sola Lombardia, si sentiva il bisogno di « modificare gli ordinamenti allora vigenti in modo che fossero applicabili a tutte le parti dello Stato », epperò, « in virtù dei poteri straordinari conferiti al Re con la legge 25 aprile 1859, n. 3345, furono appro-

(59) R. Sartori, *Storia della legge per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*. Estratto della Rivista « Economia e Storia », fasc. IV, ottobre–dicembre 1956, pag. 338.

vate, in data 13 novembre 1859, due nuove leggi: una (n. 3746) sull'ordinamento dell'amministrazione centrale e l'altra (n. 3747) sulla contabilità generale dello Stato », [60] con le quali furono, tra l'altro, soppressi gli uffici che « nei paesi annessi alle antiche provincie di Stato adempivano ad incombenze di amministrazione centrale, di controllo e di revisione dei conti ». [61]

I progetti delle leggi su citate erano stati elaborati dal Ministro Oytana sotto lo stimolo dell'urgente necessità di provvedere, in qualche modo, al coordinamento delle disposizioni vecchie e nuove da applicare all'intera amministrazione del nuovo Stato, anche in previsione della imminente adesione al Piemonte di altre Regioni d'Italia; ma lo scopo fu conseguito solo parzialmente, perchè ulteriori adattamenti si imposero per poterle estendere, poi, alle provincie centro-meridionali.

Entrambe le citate leggi del 13 novembre 1859 erano state precedute dai decreti legislativi n. 3705 e 3706 del 30 ottobre 1859: col primo, furono soppressi la vecchia Camera dei Conti e l'Ufficio del Controllore generale; con il secondo, fu istituita la Corte dei Conti, il cui ordinamento subirà, poi, una più organica riforma nel 1862.

Ammirevole il fervore con cui, in quegli anni, uomini politici e studiosi tentarono di dare un assetto finanziario al giovane Stato, più rispondente alle nuove esigenze di un'Amministrazione unitaria, che doveva estendersi a tutta la penisola, ma, per le stesse condizioni in cui la relativa legislazione si svolse, essa non poteva non risultare farraginosa e di scarsa efficacia.

« L'ordinamento amministrativo che con grande rapidità e senza preparazione era stato creato nel 1859, quando solo il Piemonte e la Lombardia costituivano il nuovo Regno, ... non aveva tardato a suscitare reclami e mostrare la necessità di essere modificato. Fu vivo e costante dopo il 1860 il pensiero di una riforma e numerosi gli studi e le proposte che per essa si ventilarono. Ma una riforma larga,

(60) R. Sartori, *op. e loc. citati.*
(61) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 96.

completa e meditata, che l'opera affrettata del 1859 radicalmente correggesse, mai potè trovar modo di aprirsi la via. Non si ebbero che qua e là dei ritocchi a spizzico, i quali, non sempre l'ordinamento vigente migliorarono, talvolta lo resero più disarmonico ». [62]

9. – Quali, dunque, le innovazioni di rilievo della legge Oytana del 1859 e del relativo regolamento 7 novembre 1860, n. 4441 ?

Non molte nè tutte utili. Viene soppresso l'intervento del Re per l'assegnazione dei fondi necessari ai Ministri per i pagamenti del bimestre successivo; si instaura una disciplina uniforme dei contratti attivi e passivi; la formazione dei bilanci attivo e passivo è affidata alla Direzione Generale del Tesoro (l'Ufficio del Controllore generale, come s'è visto, era stato soppresso unitamente alla vecchia Camera dei Conti), dalla quale dipende, ora, la Contabilità generale dello Stato; l'amministrazione dei beni mobili e immobili, delle materie e delle entrate, è attribuita a diversi Ministeri, pur se quello delle finanze esercita la vigilanza su tale amministrazione, particolarmente per la riscossione e il versamento delle entrate; le spese sono liquidate e ordinate da ciascun Dicastero, ma i titoli di pagamento non sono esecutivi senza il « visto » del Ministro delle finanze, o di un suo delegato (art. 31 della legge n. 3747).

Si tende, dunque, a realizzare l'unità di Tesoreria e, in certo senso, anche della gestione del bilancio, come dell'amministrazione patrimoniale, ma le relative disposizioni sono ben lungi dall'essere organiche ed azionabili. Così, l'art. 10 della stessa legge n. 3747 del 1859 fa carico al Ministro delle finanze di « formare e depositare alle Camere l'inventario di tutti i beni stabili dello Stato, secondo la consistenza al 31 dicembre 1860 », mentre quello dei beni mobili deve essere eretto da ciascun Ministero, ai cui servizi essi sono destinati, ma — come si vedrà più avanti — si giungerà al 1875 e ancora si discuterà sulla forma e sul contenuto di tali inventari, solo in minima parte, e imperfettamente, redatti dopo circa 16 anni.

(62) A. Plebano, *Storia della finanza italiana*, 3 voll., 1899-1902. Vol. I, pag. 276.

Al Ministero delle finanze è affidata, naturalmente, l'amministrazione dei beni in dotazione e di quelli non assegnati ad altri Dicasteri.

Degna di rilievo è la disposizione per la quale nessuna preventiva autorizzazione occorre per le « eccedenze » di spese obbligatorie e d'ordine, mentre per quelle facoltative è necessaria una legge speciale, tranne che in periodo di vacanza parlamentare e in caso di urgente necessità, per cui può provvedersi con decreto reale da convertirsi in legge.

Il riscontro preventivo sulle spese è attribuito alla Corte dei Conti, ma esso si esercita in modi e tempi diversi a seconda della natura della spesa.

Infatti, l'art. 32 della legge n. 3747 del 1859 riproduce letteralmente l'identico articolo della legge Cavour, sostituendo alle parole « Controllore generale » quelle « Corte dei Conti » ma, ai fini del riscontro, le spese fisse pagabili mediante ruoli, quelle di riscossione (necessarie per riscuotere le entrate) e quelle di « giustizia penale » sono distinte da tutte le altre: per le spese fisse, imputabili al bilancio parziale del Ministero che le ordina (stipendi, fitti, ecc.), la « giustificazione » alla Corte deve precedere il pagamento; per le spese di riscossione e di giustizia penale, essa può fornirsi entro quattro mesi dall'ordinazione.

Le aperture di credito a funzionari delegati vengono estese ad altri articoli di spesa, ma per esse vige tuttora un criterio di contenimento rispetto al successivo r. decreto 3 novembre 1861, n. 302 (cosiddetta legge Ricasoli, elaborata dal Ministro Bastogi), che stabilisce, tra l'altro, l'emissione di mandati su aperture di credito a favore di « delegati » dei Ministri, senza restrizioni.

10. – La tecnica e il contenuto dei bilanci non subiscono miglioramenti degni di particolare rilievo; piuttosto è la classificazione delle spese che viene mutata.

Il bilancio attivo comprende (art. 2 della legge n. 3747) « tutti i proventi dei quali è prevista la riscossione entro l'esercizio finanziario » cui si riferisce, ed è diviso ancora in titoli e categorie; il

bilancio passivo « consta di tanti capi quanti sono i bilanci parziali » (art. 16 del regolamento n. 4441); esso « comprende tutte le somme delle quali si prevede l'uscita » ed è seguito da un riepilogo dei vari capi (art. 4 del regolamento n. 302); i titoli sono divisi in capitoli, i quali sono ripartiti in articoli solo nei bilanci o « prospetti » ministeriali.

Il progetto di legge per l'« assestamento » del bilancio dev'essere presentato alla Camera entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio (art. 50 del regolamento n. 302).

È consentito il trasporto al nuovo bilancio delle spese previste e non effettuate, quando ne perduri la causa, altrimenti devono essere « cancellate » (art. 55 id.).

Per il successivo art. 60, il « rendiconto generale » viene formato dal Ministro delle finanze e comprende « tutte le operazioni relative alla riscossione ed all'impiego del pubblico denaro »: locuzioni tutte, che lasciano adito alle più varie interpretazioni per la formazione e la lettura dei documenti finanziari, soprattutto per quanto riguarda le spese, essendo vaghe ed indeterminate le dizioni: « somme delle quali è prevista l'uscita », « impiego del pubblico denaro » e simili.

11. – La provvisorietà, l'incompletezza ed anche la contraddittorietà delle disposizioni contenute nella legge del 1859 e nei regolamenti del 1860 e del 1861, emergono dalle poche citazioni che precedono e non mette conto, ai fini del presente lavoro, di estenderne l'esposizione.

Due esigenze si impongono all'atto dell'unificazione del Paese: uniformare la regolamentazione finanziaria e contabile delle provincie annesse; predisporre il bilancio nazionale, ma entrambi tali mete saranno raggiunte solo in parte.

« Corsero molti anni prima che una qualche ben definita contabilità, rispetto alle gestioni finanziarie di quell'epoca gloriosa ma agitata, che si svolse tra il 1859 e il 1860, potesse stabilirsi.

« Regimi provvisori che s'andavano quasi di mese in mese, o nelle persone o nelle cose, modificando, sistemi di amministrazione

e di contabilità diversi fra provincia e provincia continuamente riformati, esigenze pubbliche eccezionali, che la necessità di eccezionali provvedimenti imponevano, hanno costituito tale un intricato ed instabile andamento di cose, onde fu per lungo tempo difficile seguire in ogni suo elemento e tracciare a linee sicure il movimento finanziario che si è manifestato ».

« È col 1861 che dal caos del passato comincia a sprigionarsi un pò di luce ».

« Non sarebbe certo dargli nome appropriato chiamare bilancio della nuova Italia quello che per l'esercizio finanziario di quell'anno il Ministro Vegezzi aveva preparato, e che il suo successore Bastogi venne, di mano in mano, con nuovi apprezzamenti, modificando ».

« Non si trattava che della materiale riunione dei dati emergenti dalle diverse gestioni in cui l'Italia era rimasta fino allora divisa, accolti senza possibilità di sicuro esame, coordinati alla meglio, ed in qualche modo costretti entro le linee dell'antico bilancio piemontese ». [63]

Un primo tentativo del Ministro Bastogi di ovviare agli inconvenienti lamentati, non ebbe risultato: il suo progetto di legge presentato alla Camera il 21 novembre 1861 col n. 130, benchè discusso in aula, non fu deliberato.

Succedutogli il Minghetti, anch'egli si accinse a dare un assetto organico alla Contabilità dello Stato; nominò all'uopo una apposita Commissione di studio, predispose il nuovo regolamento, approvato con r. decreto 13 dicembre 1863, n. 1628 — composto di ben 775 articoli — il quale, nell'intenzione del Ministro, mirava a dare uniforme applicazione in tutto il Regno alle disposizioni contenute nel precedente regolamento n. 302 del 1861, e, con altro r. decreto n. 1582 di pari data, uniformò il servizio di Tesoreria.

Il r. decreto n. 1628 era evidentemente sproporzionato, per la massa di norme in esso contenute, con lo scopo che il Minghetti si era proposto, ed alcune sue disposizioni si palesano controproducenti rispetto al desiderio manifestato di semplificare le procedure e snellire tutto il lavoro amministrativo.

(63) A. Plebano, *op. cit.*, vol. I, pagg. 62 e 63.

L'esercizio viene ulteriormente prolungato da giugno a settembre (art. 42) nell'intento di ridurre la enorme massa dei residui, ma si riesce solo a complicare notevolmente le scritture contabili, perchè la causa della loro dilatazione non è solo di natura amministrativa o contabile, bensì promana soprattutto dalla situazione di grave squilibrio finanziario, spiegabile con la eccezionalità degli eventi dell'epoca. Con l'art. 4 del regolamento n. 1628 si stabilisce che il capitolo rappresenta l'unità del bilancio sia attivo che passivo; si dispone la istituzione di nuovi capitoli per « spese casuali », da iscrivere in ciascun bilancio parziale nella parte di spesa ordinaria e da collocarsi alla fine di essa (art. 20); per le variazioni di bilancio i singoli Ministri sono tenuti a farne domanda motivata a quello delle finanze, con la indicazione di eventuali storni od economie, ed il relativo progetto di legge è presentato alla Camera da quest'ultimo (articoli 32 a 35); i mandati collettivi sono ammessi a pagamento dal Ministro delle finanze fino al 1° luglio, mentre quelli individuali sono ammessi fino a tutto settembre (articoli 423 e 427); le entrate non riscosse fino al 30 settembre sono riportate nel corrispondente capitolo del nuovo bilancio, o in capitoli aggiunti, allo stesso modo delle spese non pagate, purchè ne perduri la causa (articoli 687 a 689; con la legge di assestamento sono annullate le altre spese da considerarsi economie (art. 679); i mandati già ammessi a pagamento sono conservati con piena efficacia per cinque anni, compreso quello dell'esercizio cui si riferiscono, e devono essere « riportati », sia dal Ministero delle finanze che dalla Corte dei Conti, dal registro ove erano allibrati in altro nuovo, denominato « Conto speciale del Tesoro » (art. 707).

Queste le disposizioni di maggior rilievo del citato r. decreto n. 1628 del 1863, il quale, nel suo complesso, non doveva soddisfare interamente neppure il Ministro che lo promosse, visto che lo stesso Minghetti propose un nuovo progetto di legge — rientrante nel suo « piano » di riforme del 1863 — che però non ebbe miglior fortuna di quello Bastogi.

Di scarsa efficacia era il controllo sul movimento finanziario, improntato ad una estesa casistica sulla natura delle spese, nè i bi-

lanci si dimostrarono rispondenti, formati com'erano in epoca molto lontana dall'inizio dell'anno finanziario cui si riferivano e senza poter utilizzare, all'atto della loro formazione, i risultati del precedente esercizio, che continuava ancora per altri sette mesi dopo febbraio. Grave era, altresì, la « instabilità » del bilancio, suscettibile di continue variazioni. [64]

12. – Non si riusciva a dominare la materia contabile onde apprestare gli strumenti indispensabili per una oculata politica finanziaria e tributaria, ed il Sella, divenuto Ministro delle finanze, nella sua esposizione finanziaria al 30 settembre 1864, lamentava soprattutto le lentezze nella compilazione dei conti dello Stato, ponendo in evidenza il difetto di organiche norme amministrative e contabili ed in particolare le lacune della legge vigente « che teneva aperto indefinitamente il bilancio », facendolo passare attraverso sette diversi stadi, con altrettante mutazioni nella situazione del Tesoro.

Il disordine contabile condusse ad una situazione di grave dissesto finanziario, tanto che — ricorda il Finali — il Governo Minghetti ne fu travolto: « ... alla sua caduta dal potere nel 1864 fu trovato l'Erario così mal provveduto, che fu d'uopo al riparo la risolutezza di Quintino Sella. Ma se mancavano i mezzi da sopperire ad urgenza di pagamenti, questo accadde per errore di uno dei primari ufficiali del Ministero (delle finanze), possibile in quel tempo in cui vera contabilità non esisteva nell'Azienda del Tesoro: e resone accorto il Ministro, non fu a tempo di provvedere, per il precipitare degli eventi che lo balzarono di seggio ». [65]

E il Plebano, riferendosi al medesimo episodio, scrive: « ... quando un Paese lascia per anni nel disordine di vistosi disavanzi la sua finanza, limitandosi a sorreggerla alla meglio con quotidiani espedienti, non deve provar meraviglia se gli avvenga di trovarsi da un giorno all'altro nei più gravi imbarazzi ». [66]

(64) Atti del Parlamento italiano, legislaz. XI, vol. VIII, pag. 639.
(65) G. Finali, *op. cit.*, pag. 385.
(66) A. Plebano, *op. cit.*, pag. 155.

13. – L'ordinamento contabile allora vigente aveva seguito, esagerandolo, il sistema francese e, come in quel Paese i crediti supplementari, complementari e straordinari rendevano impossibile o quasi l'esistenza di un normale bilancio, frustrandone le finalità amministrative e finanziarie, così in Italia « la mancanza di una liquidazione alquanto prossima all'esercizio che essa riguardava, il conteggio protratto dei residui, quello delle spese straordinarie ripartite in più esercizi e la consuetudine lungamente invalsa delle maggiori spese, creavano una situazione così intralciata che elementi a previsioni certe non vi erano, e i conti consuntivi, cioè la vera e propria liquidazione finale, non potevano essere presentati al Parlamento ». [67]

Venne, così, concepito il progetto Sella basato essenzialmente sul sistema inglese, che egli aveva personalmente e a lungo studiato sul posto e che formerà oggetto di meditate indagini del suo amico onorevole Peruzzi.

Secondo tale progetto, il Parlamento doveva approvare annualmente solo le spese ordinarie variabili e quelle straordinarie, non anche le spese permanenti, regolate da leggi organiche, le quali avrebbero costituito un « fondo spese » consolidato (consolidated fund). Queste, però, sarebbero state contemplate dal consuntivo, nella formazione del quale si sarebbe tenuto conto distintamente dei residui degli anni precedenti.

Non più prolungamento dell'esercizio; bilancio intangibile, eccetto che per effetto di legge speciale. Per ovviare, poi, agli inconvenienti che tale intangibilità poteva addurre, accanto al fondo di riserva per spese impreviste del progetto Minghetti, il Sella aggiunse un secondo fondo per le spese obbligatorie e d'ordine.

È prevista, altresì, la istituzione di un Ufficio di Contabilità generale per il coordinamento delle contabilità ministeriali, di uno per la liquidazione delle spese e di altro ancora per la spedizione dei mandati di pagamento, mentre per il controllo di legittimità un de-

(67) Atti del Parlamento italiano, legislaz. XI, vol. VIII: *L'unificazione della finanza italiana*; relazione al Ministro delle finanze del primo Ragioniere generale, G. B. Picello, pag. XI.

legato della Corte dei Conti sarebbe distaccato presso ciascuna Amministrazione centrale.

Sempre ai fini di un efficace coordinamento contabile, il Sella proponeva, ad imitazione del « Paymaster » inglese, la istituzione di un ufficio del Pagatore generale, a favore del quale si sarebbero aperti crediti in base a richieste decadali dei singoli Ministri, da registrare in Dare di un « Conto crediti del Pagatore generale » e in Avere di altro conto, denominato « Conto Generale del Tesoro », su ordini del Ministro delle finanze, distinti per capitoli e soggetti a registrazione presso la Corte dei Conti.

Tali somme rappresentavano le « disponibilità decadali » di ciascun Ministro.

Per i pagamenti, le somme sarebbero affluite in uscita del cennato « Conto crediti del Pagatore generale ».

Poichè sul « Conto Generale del Tesoro » sarebbero affluiti i versamenti fatti dagli agenti della riscossione, il suo saldo avrebbe espresso il fondo di cassa ancora « a disposizione », mentre il saldo del « Conto crediti del Pagatore generale » avrebbe rappresentato l'importo dei pagamenti « prenotati » ma non ordinati.

Alla chiusura dell'esercizio, i conti amministrativi dei singoli Ministeri erano — secondo il progetto in esame — trasmessi alla Corte dei Conti che, muniti del proprio visto, li inviava al Ministro delle finanze per la presentazione al Parlamento, accompagnati da distinti progetti di legge.

Il progetto del Sella conteneva troppo radicali innovazioni rispetto al sistema tradizionale, perchè potesse riscuotere il consenso del Parlamento, nè d'altronde si presentava — nella sua articolazione, come nei principi enunciati nella dotta relazione del suo ideatore — permeato di quel senso pratico, di quella chiarezza di concetti che caratterizzeranno tutta l'opera politica e scientifica di quel grande Ministro.

Gli organismi e gli istituti affermatisi nella storia costituzionale e amministrativa di un popolo non sempre costituiscono l'« *optimum* » che quel popolo è capace di darsi, nè possono estendersi od inserirsi in ordinamenti di altri popoli diversi per indole, per mentalità e per tendenze, senza subire profonde modifiche che di molto ne alterino l'essenza e la portata.

Considerazioni, queste, che non sminuiscono affatto i grandi meriti patriottici e scientifici del Sella, come instancabile forgiatore delle istituzioni finanziarie e contabili dello Stato unificato, soprattutto quando si tenga presente che, ingegnere di professione, le sue prime pubblicazioni scientifiche vertono sulla mineralogia e la cristallografia.

La sua forte personalità non soffre accomodamenti, neppure quando vuol dare una nuova impronta semplificatrice al sistema finanziario e contabile del Paese, epperò, pur non disconoscendo nella sua erudita relazione l'importanza dell'impegno nella spesa statale, non ritiene che il sistema vigente sia il migliore; ed anche quando prevarrà la tesi contraria, in Parlamento e fuori, egli resterà nella sua primitiva convizione.

L'entrata e l'uscita, per lui, andrebbero definite « rispetto al bilancio » ed al « Conto unico del Tesoro », talchè sarebbe entrata o uscita « ogni somma che fosse in detto conto portata in attivo ed in passivo prima del termine dell'anno finanziario ».

14. – Al Sella succede lo Scialoja, il quale dichiara alla Camera di voler ripresentare, con qualche modifica, il progetto del suo predecessore.

Prima preoccupazione del nuovo Ministro delle finanze è quella di arginare decisamente le gravi deviazioni e i crescenti oneri, cui aveva dato luogo il sistema, progressivamente esteso, delle aperture di credito a funzionari delegati, i cui fondi erano spesso, di fatto o anche solo di nome, anticipati dagli agenti della riscossione, sottraendo, così, al controllo preventivo la più gran parte di spesa dello Stato.

Egli soppresse, altresì, le direzioni compartimentali del Tesoro e le delegazioni della Corte dei Conti presso le Amministrazioni centrali, riordinando il riscontro, la contabilità e le tesorerie provinciali (regolamento approvato con r. decreto 25 novembre 1866,

n. 3381) e il 21 dicembre 1866 presentò alla Camera un suo progetto, elaborato col sussidio di una Commissione appositamente nominata.

Il progetto in parola propone l'istituzione di un « conto entrate » da aprire nella contabilità della Tesoreria centrale ad un Ragioniere generale, e un « conto uscite » da aprire al Pagatore generale.

Nel conto del Ragioniere generale, o « conto entrate », affluiscono in Dare le somme versate in Tesoreria e in Avere quelle trasferite al « conto uscita », a disposizione del Pagatore generale; in quest'ultimo confluiscono a debito le somme trasferite come sopra e a credito quelle pagate. Da questi due conti si sarebbe derivato il Conto Generale del Tesoro.

Non più, dunque, i « conti crediti » del Sella, nè trasferimenti decadali di somme: un unico funzionario per la liquidazione e per l'ordinazione delle spese, invece di due del precedente progetto.

Partendo dal concetto che il riscontro finanziario interno è più completo ed immediato e quindi più vigile ed efficace di quello demandato a Collegi e Consigli al di fuori della Amministrazione attiva responsabile, lo Scialoja propone di istituire presso il Ministero delle finanze un « Consiglio del Tesoro » col compito di esaminare i preventivi e i conti consuntivi dei vari Ministeri, nonchè quelli di spese e lavori in economia; di dare parere sui progetti di contratti e su tutte le norme sull'ordinamento della contabilità generale dello Stato.

Questo progetto non passò alla votazione del Parlamento, ove rimase a testimoniare la fattiva, instancabile iniziativa di un gruppo di eminenti uomini politici e tecnici, continuatori del pensiero del Sella in materia finanziaria e contabile. Esso sarà ripreso, per la parte che riguarda il controllo interno, dal Depretis nel suo progetto di riforma del 1877.

Per la istituzione di un sistema di conti col metodo della partita doppia nell'Amministrazione statale, studi sapienti e profondi saranno continuati nei decenni seguenti, ma le applicazioni pratiche dimostreranno che la natura dei fatti da rilevare, la vastità della gestione finanziaria di uno Stato moderno e la esigenza di un riscontro

continuo, tempestivo ed efficace, spesso soggetto a termini perentori, mal si adattano ad essere contenute e compresse in schemi rigorosi, anche se scientificamente ineccepibili.

* * *

15. – Si è accennato al fatto che, dopo la promulgazione dello Statuto, si sentiva impellente il bisogno di adeguare alle nuove esigenze costituzionali gli ordinamenti amministrativi e contabili vigenti e che, in difetto di sufficiente esperienza diretta in materia di bilanci e di riscontro nella nuova forma dello Stato italiano, il Cavour si era ispirato al modello franco-belga, cui seguirono i tentativi del Sella, del Peruzzi e dello Scialoja, intesi ad accostare il nostro sistema amministrativo-contabile a quello inglese, ritenuto più funzionale, escludendosi, allora, per ovvi motivi, ogni riferimento alle istituzioni austriache.

Prima di esporre i principi fondamentali cui si ispirerà la riforma del 1868 e i temi affiorati nella relativa discussione parlamentare, giova premettere pochi cenni sui tratti salienti degli istituti amministrativi e contabili invalsi nei principali Stati europei dell'epoca, onde coglierne gli elementi che meglio valgano alla comprensione del processo evolutivo della nostra legislazione in materia.

È noto come nel sistema finanziario inglese domini la figura del Cancelliere dello Scacchiere (Chancellor of the Exchequer), di origine normanna (*Curia ad scaccarum*, dal disegno a quadri, di colori diversi, del tappeto che copriva il tavolo ove i contabili versavano i denari riscossi per conto del Re, nelle mani del Consiglio della Corona); è nota, altresì, la secolare lotta tra il potere regio e il parlamento (la quale addurrà, tra l'altro, alla tragica fine di Carlo I), svoltasi in Inghilterra intorno al cosiddetto « diritto al bilancio » ed al controllo sulla pubblica finanza, affermatisi, alla fine, come prerogative dei rappresentanti del popolo, attraverso la formulazione di atti della massima importanza storica, come la *Magna Charta*, l'*Habeamus Corpus* e la Petizione dei diritti.

Fino al 1797 non esisteva in Inghilterra una contabilità sufficientemente ordinata, come non esisteva, e non esisterà neppure in seguito, un vero e proprio bilancio di previsione completo.

Parte notevole della spesa e dell'entrata è sottratta all'approvazione annuale del Parlamento, pur prevalendo in materia finanziaria l'autorità della Camera dei Comuni in confronto a quella dei Lords.

In realtà, gli stati di previsione sono quattro e vengono approvati separatamente; essi sono quelli dell'entrata, delle spese per la Marina, per l'Esercito e per i Servizi civili (supply services), mentre le spese relative alla Lista civile, al Debito pubblico, agli stipendi dei diplomatici e dell'Alta Magistratura, le spese per il Parlamento e quelle necessarie per talune pensioni e pochi altri servizi, sono sottratte alla approvazione annuale delle assemblee legislative, in quanto sono considerate obbligatorie e permanenti e alla cui erogazione si provvede con le entrate provenienti da imposte espressamente destinate a tal fine (*Consolidated fund*).

Nei primi mesi di ciascun anno finanziario si va avanti con esercizi provvisori, perchè il bilancio dell'entrata si vota in più riprese, e solo verso la fine della sessione parlamentare si vota il bilancio generale dell'entrata, con il « Bill of appropriation ».

Fino al 1822, le spese non erano interamente pagate dal Tesoro; parte di esse erano effettuate col ricavo della vendita di beni fuori uso e con entrate straordinarie, di cui spesso il Tesoro ignorava l'esistenza. Dopo quell'anno il bilancio preventivo delle spese si trasforma in un conto di crediti dello Scacchiere, nel quale affluiscono le entrate versate alla Banca di Inghilterra, da utilizzare mediante storni ai contabili per il pagamento delle spese.

16. – Il sistema inglese contempla un controllo costituzionale, preventivo e consuntivo, affidato al Controllore generale (Comptroller general of the receipt and issue of his Majesty's Exchequer) e un riscontro amministrativo, di competenza del Tesoriere generale (Treasury), che lo esercita con la collaborazione del Pagatore generale (Paymaster).

Il riscontro interno poggia su un postulato fondamentale, scaturente da una sorta di sillogismo che può essere articolato come segue: se grande è la responsabilità del Ministro del Tesoro in materia finanziaria per l'equilibrio del bilancio statale e la saldezza dell'economia del Paese, grande dev'essere, altresì, la sua autorità nella gestione del pubblico denaro, senza di che codesta responsabilità non ha una base razionale e non è quindi sanzionabile.

Il controllo preventivo si atteggia in modo diverso a seconda che si tratti di spese rientranti nel « Fondo Consolidato », ovvero riguardino altri servizi amministrativi.

Punto di partenza del vecchio sistema inglese è l'affluenza alla Banca d'Inghilterra delle entrate statali, che sono portate a credito del gran Conto dello Scacchiere. Fonte dei « crediti » amministrativi e quindi delle spese dello Stato, è questo Conto, al quale i servizi amministrativi attingono, entro i limiti stabiliti al Governo dal Parlamento, alle singole Amministrazioni dal Treasury.

Per le spese permanenti su accennate provvede il Controllore generale che è il vero titolare e l'effettivo amministratore del Conto relativo.

Per tutte le altre spese extra « Fondo », le Amministrazioni interessate chiedono al Treasury, tramite il Paymaster, di disporre dei fondi per i pagamenti di loro competenza, indicandone periodicamente gli importi e le scadenze.

Gli uffici del Treasury effettuano il riscontro su tali richieste, limitandolo all'accertamento della regolarità delle spese rispetto alle leggi finanziarie vigenti, e ne dànno comunicazione al Controllore generale per la prescritta autorizzazione. Il « visto » di quest'ultimo opera un trasferimento di « crediti » dal gran Conto anzidetto al Conto del Paymaster, ma con ciò non può dirsi che il controllo in parola sia ultimato, giacchè in una successiva fase si esplica sulla regolarità o meno della assegnazione dei fondi autorizzati ai singoli capitoli di spesa, assegnazione che viene comunicata al Controllore generale dallo stesso Paymaster, il quale opera, in un certo senso, come Ragioniere generale, o piuttosto come organo di collegamento contabile ai fini della gestione del bilancio. Sarà il Paymaster a te-

iere, per conto del Treasury, le fila delle contabilità per i pagamenti effettuati dagli agenti, nei cui conti affluiscono i fondi autorizzati dal Controllore generale. Tutto il riscontro preventivo si riduce, sostanzialmente, ad un esame del movimento del denaro, attraverso i trasferimenti di « crediti » di tesoreria, e alla verifica della giusta ripartizione dei fondi ai vari capitoli del bilancio. I contabili effettuano materialmente i pagamenti, ma per le spese consolidate l'autorizzazione viene dal Controllore generale, per i « supply services » dal Treasury.

Il controllo consuntivo è effettuato dal Controllore generale, che si vale all'uopo dell'Audit Office, ma non è obbligatorio scendere all'esame della legalità della spesa e alla esatta imputazione di essa ai capitoli del bilancio, potendosi limitare al solo accertamento formale dei titoli di spesa, a meno che un controllo più penetrante in tale sede non sia richiesto dal Treasury; in tal caso, il Controllore generale dovrà esaminare anche il merito della gestione finanziaria, redigendo all'uopo una relazione da rimettere, tramite lo stesso Treasury, alla Camera dei Comuni. [68]

Il sistema è stato più volte criticato dagli stessi inglesi, ma non ostante le varie inchieste parlamentari, esso è stato mantenuto in vita perchè — come ricordò alla Camera l'onorevole Silvio Spaventa [69] — era più facile corrispondere tempestivamente alle richieste di conti del Parlamento traendo gli elementi necessari dal movimento di crediti aperti allo Scacchiere, anzichè da una contabilità che seguisse i pagamenti fino all'atto finale dell'esborso ai creditori dello Stato.

Il sistema inglese contempla due fondi di riserva: il « Treasury Chest Fund », che è una riserva permanente *extra bilancio* ed ha lo scopo di soddisfare sollecitamente le richieste di fondi per fatti imprevisti, o per spese non contemplate in bilancio, riguardanti le Amministrazioni militari e delle Colonie, consentendo, così, le anticipazioni e i trasferimenti provvisori ed urgenti, che poi sono rimborsati con i fondi che il Parlamento accorderà espressamente; il « Civil Contingencies Fund » per le anticipazioni urgenti ad altre Amministrazioni civili, il quale viene di volta in volta reintegrato con i « sussidi », o rimborsi, del Parlamento.

(68) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 29.

(69) Rendiconti del Parlamento italiano, legisl. X, sess. 1867, vol. VII, pag. 7625. V. anche: Raccolta Atti parl., legisl. XXVI, doc. II e II bis, vol. I, pag. 150 e segg.

Per le spese facoltative è il Governo che assume impegni e ne è responsabile, mentre per quelle obbligatorie e d'ordine esso non ha alcuna responsabilità.

Il sistema inglese non comporta, pertanto, l'esistenza di residui di esercizi precedenti, dal momento che i pagamenti e le riscossioni previsti e non effettuati si annullano.

Non vi è unicità di bilancio, e il valore dimostrativo dei risultati d'esercizio, comunicati alla Camera dei Comuni dal Cancelliere dello Scacchiere al termine dell'anno finanziario, è, quindi, relativo.

Il senatore Cambray-Digny, nella sua relazione sul disegno di legge Magliani, scrisse: « Finalmente un bel giorno il Cancelliere dello Scacchiere fa il suo « budget speech », come noi diciamo la esposizione finanziaria. Espone in blocco i risultati dell'esercizio chiuso e *quelli che spera* dall'esercizio in corso, e dopo questo discorso tutto è finito. Tale è la pretesa unicità del bilancio inglese ». [70]

17. – La storia finanziaria e contabile della Francia è ricca di insegnamenti scientifici ed offre allo studioso copiosi esempi, pur nei secoli della monarchia assoluta, di saggi ordinamenti amministrativi.

Fervido propugnatore del riscontro finanziario, il Ministro Sully, sotto il Governo di Luigi XIII, dettò norme precise per il riordinamento della contabilità pubblica del suo Paese.

La sua opera fu seguita e sviluppata dal Colbert, Ministro del Re Sole, il quale prescrisse, tra l'altro, che il Bilancio di previsione fosse preparato entro il mese di ottobre di ogni anno e che il consuntivo dell'esercizio chiuso a dicembre fosse compilato entro il successivo febbraio. Egli stesso controllava i versamenti fatti alla « Garde du Trésor » e ne faceva relazione periodica al Re.

(70) Rendiconti del Senato del Regno, legisl. XIV, sessione unica, documento n. 45.

Dopo un periodo di decadenza degli ordinamenti da lui forgiati con dedizione e sagacia, soprattutto per il rilassamento delle funzioni attribuite alle Chambres des Comptes, essi furono prima ripristinati dal Duca di Nollies, presidente del Consiglio delle finanze, poi perfezionati dal Necker, al quale può farsi risalire quella particolare impronta scientifica della Contabilità di Stato, che più tardi assumerà risalto e valore di dottrina autonoma fra le varie scienze pubblicistiche.

Superata la fase del sovvertimento rivoluzionario, l'amministrazione napoleonica ridarà vigore e impulso alla Contabilità di Stato e al riscontro finanziario, soprattutto per opera del Mollien, Ministro del Tesoro per quasi un decennio.

Forti studi furono compiuti in Francia, dopo la caduta dell'Impero, in materia di bilancio e di contabilità pubblica. Il quesito: bilancio di competenza o bilancio di cassa ? non è di oggi, ma risale a quei tempi di fervorose ricerche per dare allo Stato francese un solido assetto amministrativo e finanziario, di cui la contabilità è strumento insostituibile.

Fin da allora esiste il dilemma, se cioè debba darsi maggior peso alla predeterminazione dei costi dei pubblici servizi e quindi una distinta individualità al bilancio statale, ovvero debba prevalere la considerazione, d'ordine meramente finanziaria più che amministrativa, della fase finale delle riscossioni e dei pagamenti effettuabili nel corso dell'anno.

In Inghilterra prevale — come si è visto — questo indirizzo, mentre in Francia e in altri Paesi europei si afferma, anche se imperfettamente, il primo criterio, il quale impone un prolungamento dell'esercizio oltre il termine prestabilito, al fine di consentire l'afflusso nelle Casse dello Stato delle entrate non versate al termine dell'anno finanziario e di rendere possibile il pagamento di spese liquidate ed ordinate, ma non pagate, alla stessa data, per circostanze accidentali.

Preoccupato di assicurare la regolarità dei servizi amministrativi, il legislatore francese non dà peso al fatto che in un certo anno si paghino spese afferenti ad altri esercizi, cosicchè, in prosieguo di tempo, si va formando impercettibilmente una sorta di consuetudine in tal senso: gli agenti incaricati di effettuare i pagamenti non

appartengono al Tesoro, sono dei privati, e quindi essi hanno interesse a ritardare al massimo i pagamenti stessi, restando nelle loro mani il più a lungo possibile i fondi a ciò destinati.

Se poi il tesoriere o agente provinciale dev'essere avvicendato, egli resterà in carica fino a quando non abbia eseguito tutti i pagamenti affidatigli, onde possa render conto della propria gestione.

Questo il sistema vigente dal 1807 al 1862; e lo stesso legislatore, nel 1822, stabilisce che l'esercizio finanziario deve chiudersi *almeno* otto mesi dopo il termine dell'anno finanziario: è già un miglioramento del sistema, visto che nel periodo precedente vigeva il criterio di tener sempre aperta la contabilità di uno stesso anno finanziario, fino a quando non fossero compiute tutte le operazioni attive e passive contemplate nel preventivo di quell'anno.

Pluralità di contabilità per lunghi periodi, dunque, con quanti intralci e con quale spreco di tempo e di energie, non occorre dire.

Il bilancio è unico e completo, ma non è proprio un bilancio di competenza, perchè contempla anche i residui, consistenti « nelle previsioni di spese non pagate che si mantengono in vita; le quali, in sostanza, allargano la facoltà di spendere dell'Amministrazione al di là delle somme assegnate nel bilancio in corso. Non se ne fa un esame particolareggiato, ma con le entrate accertate e non riscosse esse contribuiscono a pareggiare il consuntivo. Metodo questo che lascia gravi incertezze sulla sincerità dei risultati finali. [71]

18. – Il controllo amministrativo in Francia precede la fase terminale dell'atto di impegno, ossia la firma del Ministro competente. Come tale, esso vale ad avvertire il Ministro delle irregolarità riscontrate nel provvedimento, ma di per sè non le impedisce, epperò taluno lo ha qualificato consultivo; ma una manifestazione di giudizio non sempre è controllo in senso tecnico. Ad ogni modo, dopo il riordinamento in materia contabile addotto dalla legge dell'agosto 1922, con la quale fu creato il « Contrôleur des dépenses engagées »

(71) Rendiconti del Senato, relazione Cambray-Digny, doc. n. 45, cit.

alle dipendenze del Ministro delle finanze, l'istituto del riscontro amministrativo in Francia ha dato buona prova, snellendo notevolmente il lavoro amministrativo, senza per questo sminuire l'efficacia del controllo preventivo, che resta affidato unicamente all'Amministrazione attiva.

Il controllo della Corte dei Conti è successivo ed ha piuttosto contenuto giudiziale. Esso si esplica sia sul conto consuntivo annuale predisposto dal Ministero delle finanze, sia sui conti resi dagli agenti contabili, ed è diretto ad accertare se le operazioni finanziarie si sono svolte regolarmente e se vi è concordanza sostanziale tra i conti ministeriali e quelli degli agenti pagatori: conti formalmente antitetici, ma coincidenti nella sostanza finanziaria.

Presso ciascun servizio amministrativo di una certa importanza opera un ufficio di contabilità, già facente capo alla Direction générale de la comptabilité publique e successivamente alla Direction du budget et du control financier, operante presso il Ministero delle finanze.

La competenza di codesto Ufficio centrale spazia dal coordinamento contabile degli uffici anzidetti, alla preparazione dei documenti finanziari da presentare al Parlamento, dall'esame tecnico economico dei progetti di leggi finanziarie, a quello delle proposte di stanziamenti avanzate dalle singole amministrazioni centrali, nonchè alla preparazione dei disegni di legge di variazioni di bilancio e allo studio dei provvedimenti in corso, aventi, comunque, riflessi sulla finanza dello Stato.

Organismo, dunque, che strutturalmente e funzionalmente si avvicina alla Ragioneria generale dello Stato più di quanto non possa dirsi di istituti analoghi di altri Paesi.

19. – Anche nel Belgio esistono uffici di contabilità ministeriali ed una Contabilità generale presso il Ministero delle finanze.

Il controllo della Corte dei Conti è preventivo e consuntivo, ma il primo si esplica sotto forma di vigilanza sulle operazioni amministrative aventi riflessi sul bilancio, senza scendere all'esame della legalità e tanto meno del merito degli atti relativi.

Esso è diretto ad accertare l'esistenza dello stanziamento e la esatta imputazione della spesa; quindi si estrinseca in un semplice raffronto tra gli atti stessi e il bilancio. Ai rilievi della Corte il Governo può limitarsi a far presente che insiste nel dar corso al provvedimento, il quale va senz'altro registrato.

Il controllo successivo si esplica sui conti dei cassieri o tesorieri. Dopo il riscontro, essi sono trasmessi al Ministero delle finanze in modo che l'Ufficio di contabilità generale possa compilare il Consuntivo generale. Su questo Conto generale la Corte esercita il suo riscontro finale per la parificazione, avvalendosi dei conti mensili già riscontrati e approvati periodicamente.

L'anno finanziario coincide con quello solare, ma vi è un prolungamento di dieci mesi e quindi alla gestione ordinaria si accompagna quella dei residui degli esercizi precedenti fino a tutto ottobre.

Caratteristica della legislazione belga è la disposizione costituzionale, per la quale le leggi sulle imposte hanno validità annuale, talchè esse devono essere convalidate formalmente ogni anno con la legge di approvazione del bilancio.

Va osservato, in proposito, che neppure nell'ordinamento belga è prescritto il bilancio unico, poichè non solo viene compilato un « budget des recettes et des dépenses pour ordre », ossia un bilancio delle partite di giro, ma al bilancio della parte ordinaria si accompagna distintamente quello della parte straordinaria, il quale viene approvato ad esercizio già iniziato ed ha efficacia per un triennio (Budget des dépenses étrangères aux besoins annuales des services publiques).

D'altra parte, il bilancio ordinario si compone di più stati di previsione, che vengono presentati simultaneamente insieme ad un riepilogo dell'entrata e dell'uscita, illustrato da una esposizione finanziaria generale.

La discussione e l'approvazione del Parlamento vertono, però, sui singoli stati di previsione, non già sul riepilogo, che dal punto di vista contabile potrebbe considerarsi come bilancio generale della parte ordinaria. [72]

(72) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 45 e segg.

In Austria, infine, esistono Uffici di rilevazione contabile e di riscontro presso ciascun Dicastero, denominati Rechtnungs departments, ai quali è affidato, sotto la vigilanza della Corte dei Conti, il controllo preventivo sugli atti amministrativi.

Dai brevi cenni che precedono, i quali saranno congruamente integrati nei capitoli successivi si evince che in tutti gli Stati, anche se retti da regimi autoritari, gli istituti del bilancio, del controllo e della pubblica contabilità hanno formato costante oggetto di studi particolari e di cure assidue da parte degli uomini responsabili. Naturalmente, il controllo ha assunto diversa efficacia, in connessione alla forma politico-giuridica di ciascuna società nelle singole epoche.

Anche in questa materia può dirsi, dunque, col Pino-Branca, che « quelli che oggi sembrano problemi nuovi, portati dall'evoluzione delle masse e dei tempi, in realtà altro non sono che gli stessi problemi che, parecchi secoli or sono, affannavano gli studiosi ed i governanti; e che quelle che oggi sembrano verità elementarissime sono state le migliori conquiste della scienza e dell'esperienza ». [73]

Ciò si spiega storicamente col fatto che la legislazione in questo importante settore dell'attività statuale « interessa tutti i cittadini i quali trovano in essa la garanzia che la parte dei loro averi con cui contribuiscono ai bisogni dello Stato viene devoluta integralmente all'Erario e riceve poi la destinazione voluta dal Parlamento, nonchè la garanzia che la gestione del patrimonio dello Stato e del pubblico denaro si svolge con severe cautele e con la necessaria regolarità ».

« La necessità di leggi del genere era avvertita anche nei regimi assoluti. Secondo lo spirito e le forme di quei Governi venivano emanate norme per disciplinare l'andamento dell'Amministrazione pubblica; ma tali norme erano piuttosto intese a garantire gli interessi del Sovrano, che a tutelare quelli dei cittadini. Nei governi costituzionali poi tale necessità si manifesta imperiosa, essendo l'ingerenza nella gestione del pubblico denaro uno dei maggiori attributi della rappresentanza elettiva ». [74]

(73) A. Pino-Branca, *Fatti di ieri e problemi di oggi*, F.lli Treves, 1921, pag. XVIII.
(74) R. Sartori, *op. cit.*, pagg. 337 e 338.

PARTE SECONDA

LA RIFORMA AMMINISTRATIVA E CONTABILE DEL 1869 E LE SUCCESSIVE MODIFICHE FINO ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE.

LA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO NEL PENSIERO DI CAMBRAY-DIGNY E I SUCCESSIVI SVILUPPI DELL'ISTITUTO.

LE RAGIONERIE MINISTERIALI E LOCALI – BILANCI E CONTROLLI.

CAPITOLO 1

SOMMARIO: **1–7.** Le difficoltà della ricostruzione amministrativa e finanziaria nel periodo successivo all'unificazione. Le linee fondamentali del disegno di legge presentato alla Camera dal Ministro Cambray-Digny nel febbraio 1868. I principi accolti nel progetto governativo e le modifiche apportate dalle Commissioni parlamentari presiedute dall'on. Restelli e dal senatore Duchoqué. **8–11.** Discussioni e interventi di autorevoli parlamentari sul predetto disegno di legge. Controllori-liquidatori e Controlleria generale nelle proposte della Commissione Restelli, modificate dal Senato. – **12–16.** La legge 22 aprile 1869, n. 5026 nelle sue statuizioni più salienti. La Ragioneria generale dello Stato, la Direzione generale del Tesoro, le Ragionerie ministeriali e gli Uffici locali di contabilità. Rapporti tra loro e con gli Uffici amministrativi. Controllo costituzionale e controllo amministrativo. Bilancio di prima e di definitiva previsione. Inventari e rendiconti. I contratti statali. La introduzione della Partita doppia nelle contabilità centrali. Il Ragioniere generale dello Stato: attribuzioni e responsabilità. L'ordine del giorno approvato alla Camera nella tornata del 16 aprile 1869. – **17–25.** Principali disposizioni esecutive della legge fondamentale del 1869. Il Consiglio dei ragionieri. L'ufficio « provvisorio » alle dipendenze del Ragioniere generale dello Stato. La partita doppia nelle contabilità degli uffici periferici.

1. – Sarebbe ingeneroso ed anche inesatto affermare che le innovazioni normative introdotte nel sistema amministrativo-contabile anteriore durante il decennio 1859–1869 furono di scarso rilievo per gli sviluppi e i miglioramenti successivi.

Il lavoro compiuto in quel periodo ebbe valore preparatorio, quasi propedeutico, perchè offrì spunti alla meditata riforma cui si dedicherà il Ministro Cambray-Digny nei primi mesi del 1868.

Il problema della riorganizzazione razionale dei servizi ed uffici e quello del rafforzamento del riscontro si presentarono irti di difficoltà nel processo di unificazione di altre provincie al Piemonte, poichè si trattava di uniformare sistemi e prassi e metodi diversi invalsi nei singoli stati italici per lungo tempo; ma l'attenzione degli uomini di governo fu maggiormente attratta, subito dopo il 1861, dalla inderogabile esigenza di condurre ad unità i vari sistemi tributari vigenti nelle diverse provincie, onde dar corpo ad una politica

economica e finanziaria che contemperasse le necessità del pubblico Erario con le non floride condizioni reddituali del Paese, stanco e depauperato dalle guerre per l'indipendenza nazionale.

Già il solo problema della formazione del bilancio generale aveva duramente impegnato le forti tempre degli uomini che si assunsero il pesante onere della ricostruzione amministrativa e finanziaria dello Stato.

Con tenace fermezza di propositi essi analizzarono la situazione delle finanze statali, promossero studi fecondi e proposero i rimedi che ritennero indispensabili, senza preoccuparsi eccessivamente di valutazioni contingenti riguardanti la loro posizione personale.

« In una seduta notturna — scrive il Finali — il Sella volle annoverare ad uno ad uno i mali della finanza. S'accorgeva che ciascuno di questi faceva la più dolorosa impressione, ma egli, con malinconico ardimento, interrompendo di tratto in tratto il suo dire con un monotono « non basta », il quale come rintocco lugubre di campana echeggiava sotto le arcate del Palazzo Carignano », [75] volle rendere edotti il Parlamento e il Paese della urgenza di provvedimenti che soli potevano salvare la finanza statale dal fallimento, senza dissimulare a se stesso e ad altri la gravità di sacrifici che ancora una volta si dovevano imporre al popolo.

Gli studiosi di quel periodo pongono in risalto le manchevolezze e le lacune affioranti dalla legislazione finanziaria del tempo, per forza di cose affrettata ed empirica, ma doverosamente sottolineano le difficoltà che le riforme organiche presentavano allora in questo settore, le quali sono realizzabili sol quando sia possibile una pacata analisi dei motivi profondi di indole economica, politica, giuridica e psicologica che caratterizzano un dato periodo storico.

« Dal 1860 al 1865 — osserva il Plebano — molti ed importanti passi furono compiuti verso l'attuazione della grande e difficile impresa di convertire in finanza italiana le differenti finanze degli Stati in cui già era l'Italia divisa, ma che la prima legislatura ed i Governi che in quel periodo si sono succeduti, hanno lasciato in assai grave

(75) G. Finali, *op. cit.*, pag. 343.

ed imbarazzante eredità ai loro successori ». Tuttavia, « il riordinamento su basi uniformi e più razionali dei bilanci dello Stato, col sussidio di norme meno incerte, se non ancora perfette, per lo svolgimento delle pubbliche contabilità, l'avviata riforma ed unificazione di quasi tutti gli uffici finanziari... costituiscono titoli di benemerenza per gli uomini che nei primi anni del risorgimento italiano tennero la direzione della cosa pubblica ». [76]

2. – L'esigenza di una riforma amministrativa e contabile era, dunque, diffusamente sentita in quegli anni, ma nonostante fossero stati elaborati ben quattro progetti (Bastogi, Minghetti, Sella e Scialoja), il problema rimase insoluto fino all'aprile del 1869, quando, dopo appassionata discussione nei due Rami del Parlamento italiano, venne finalmente approvato il disegno di legge presentato il 4 febbraio del precedente anno dal Ministro delle finanze del tempo, onorevole Cambray-Digny, dal titolo: « Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità ». [77]

Nella breve relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge in argomento, sono esposti in efficace sintesi i concetti informatori del progetto.

Non vi è ordinato svolgimento dell'azione amministrativa in uno Stato moderno, se le relative manifestazioni finanziarie non sono contemplate — in modo compendioso ma chiaro — nel pubblico bilancio; le disposizioni legislative e regolamentari intese a realizzare tale finalità, si dimostreranno, in pratica, di scarsa rispondenza, se non sono sussidiate da un sistema di scritture semplice e funzionale; le rilevazioni contabili presso le singole amministrazioni statali costituiranno un imperfetto strumento di riscontro, se non sono coordinate in un Ufficio centrale, per modo che possa stabilirsi una armonica correlazione, sotto il profilo strutturale e funzionale, fra

(76) A. Plebano, *Storia della finanza italiana*, cit., vol. I, pag. 165.
(77) Rendiconti del Parlamento italiano, legisl. X, sess. 1867, vol. IV, doc. n. 160.

la unicità del bilancio e la organicità della rilevazione e del controllo. Questo, in sintesi, il pensiero del Cambray-Digny.

« Noi abbiamo bisogno in Italia — dirà il Ministro alla Camera dei Deputati — di ordinare un sistema di scrittura la quale metta continuamente in evidenza tutti i movimenti amministrativi, tutti i passaggi, tutte, insomma, le partite. Ora, se non vi è uno il quale ne sia interamente responsabile, ed abbia i mezzi di tener questa scrittura in relazione con quello che si fa in tutte le *Amministrazioni del Regno*, noi non raggiungeremo mai questo intento ».

È necessaria, dunque, la creazione di un efficiente ufficio di Contabilità generale, di una Ragioneria generale dello Stato capace di realizzare queste finalità.

« Io vorrei — soggiunge il Ministro — condurre le cose a tal segno che il Ministro delle finanze potesse conoscere settimanalmente la situazione finanziaria del regno intiero ». [78]

« Base fondamentale di un sistema di contabilità — si legge nella relazione ministeriale alla Camera — il quale razionalmente e praticamente risponda ai bisogni dell'Amministrazione, è lo stabilimento e la tenuta delle scritture *per bilancio*, così presso le singole amministrazioni e presso ogni Ministero, come in un grande ed unico centro, nel quale si riunisca corrispondentemente e si tenga in evidenza la contabilità descrittiva di tutta l'entrata e di tutta la spesa del regno ».

« L'instaurazione delle scritture comparate, oltre al rendere possibile la prontezza, l'evidenza e la regolarità dei conti, importa la decomposizione delle entrate e delle spese in tante partite di credito e di debito a carico dei singoli agenti, in modo da costituirne e recarne ad atto l'effettiva e diretta responsabilità personale ».

« Condizione, conseguenza ed applicazione necessaria ad un tempo di questo sistema è la creazione di un ufficio di contabilità distinto in una tesoreria generale per il maneggio del pubblico denaro ed una Ragioneria generale dello Stato per la regolare tenuta delle scritture ». [79]

(78) Rendiconti del Parlamento italiano, sess. 1867, vol. VII, pag. 7537.
(79) Rendiconti del Parlamento italiano, sess. 1867, vol. IV, doc. n. 160 cit.

Predomina, dunque, nel pensiero del Ministro l'urgenza di creare un sistema uniforme di scritture contabili nelle amministrazioni dello Stato, coordinarle in un unico ufficio centrale operante presso il Ministero delle finanze e semplificare, armonizzandole tra loro, le molteplici disposizioni concernenti la formazione e l'esercizio del bilancio, la materia dei contratti e il movimento di tesoreria.

Discutendosi alla Camera il disegno di legge in esame, nella seduta del 20 luglio 1868, il deputato Sormani-Moretti osservò, infatti, che « universali e molteplici sono le lagnanze contro l'attuale sistema di contabilità e gli appunti che gli si fanno », soggiungendo che in soli due regolamenti allora in vigore (quello Minghetti del 13 dicembre 1863 e l'altro dello Scialoja del 26 novembre 1866) si assommavano ben 1456 articoli, « se non tutti contemporaneamente vigenti, almeno tutti a conoscersi e a sapersi per verificare quali siano tuttavia vigenti e quali altri siano stati modificati o sostituiti ». [80]

3. – Si propone, anzitutto, di abolire il prolungamento dell'esercizio, onde « far cessare le complicazioni nascenti dalla gestione simultanea di due bilanci e dal tenere contemporaneamente aperte le contabilità di due esercizi ».

Come spesso accade nelle riforme di struttura, anche in settori diversi da quello amministrativo-contabile, al prolungamento semestrale dell'esercizio della legge Cavour, protratto fino a tutto settembre dalla legge del 1859, ora si reagisce in radice, negando l'utilità di una qualsiasi proroga; e ciò non ostante che — almeno come tendenza — ci si orienti verso il bilancio di competenza, con disciplina più organica che in passato.

Alle maggiori spese si dovrà provvedere con i due classici fondi di riserva (per spese impreviste e per spese obbligatorie e d'ordine), mentre quelle nuove, che si renderanno necessarie dopo l'approvazione del bilancio iniziale, possono disporsi solo con legge speciale.

(80) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7459.

Le aperture di credito a funzionari delegati assumono le forme del mandato a disposizione e di quello di anticipazione.

Si decide di « sopprimere la facoltà che ora è data al Consiglio dei Ministri di deliberare che siano registrati *con riserva* e quindi abbiano corso, i mandati spediti in eccedenza delle somme stanziate nel bilancio », al fine chiaramente espresso, anche se non integralmente attuato, di ricondurre le nuove e maggiori spese nell'ambito parlamentare; ma i problemi di maggior peso che si vogliono affrontare e risolvere sono quelli concernenti la riorganizzazione di una efficiente Contabilità di Stato e il riscontro finanziario.

L'urgenza di ricostituire su nuove basi gli uffici di ragioneria presso le amministrazioni centrali, in sostituzione delle vecchie divisioni di contabilità, è da tutti sentita e condivisa, ma non si chiarisce cosa debba intendersi per « amministrazione centrale », se, cioè, debba significare il complesso dei servizi organizzati in ciascun Dicastero, ovvero si intenda far riferimento agli uffici facenti capo alle singole direzioni generali amministrative. I capi delle ragionerie ministeriali sono dichiarati personalmente responsabili della regolarità delle operazioni compiute nell'ambito della rispettiva competenza istituzionale, ma come è configurata giuridicamente tale responsabilità, e come e da chi vien fatta valere ? Anche il Ragioniere generale dello Stato è personalmente responsabile nell'esercizio delle sue funzioni, ma « in faccia a chi » ? si chiederà l'onorevole Salaris alla Camera.

Si distingue fra controllo costituzionale — spettante alla Corte dei Conti — e controllo amministrativo, di competenza degli Uffici di ragioneria, ma quale dovrà essere l'ambito nel quale tali riscontri devono esplicarsi ?

A molti di questi interrogativi, sia il disegno di legge in esame nella sua stesura originaria, sia le revisioni ad esso apportate dalle due Camere, non rispondono in modo chiaro e inequivocabile.

Punti fermi sono, invece, almeno come formulazione normativa, l'annullamento di mandati che superino gli stanziamenti di bilancio, conseguente al rifiuto assoluto in sede di controllo costituzionale; la registrazione presso la Corte dei Conti di tutti i contratti dello

Stato — escludendo dal parere preventivo del Consiglio di Stato quelli di modesta entità — nonchè il riordinamento normativo dei pubblici incanti e della materia dei contratti in genere, e l'obbligo della compilazione degli inventari dei beni mobili e immobili dello Stato.

Giova, pertanto, esaminare più da vicino l'*iter* parlamentare, attraverso il quale si pervenne alla formulazione definitiva della legge 22 aprile 1869, n. 5026.

4. – La Commissione della Camera dei Deputati, presieduta dall'onorevole Restelli,[81] sottopose il progetto del Cambray-Digny ad una profonda disamina nei suoi punti fondamentali, e il 29 giugno 1868 presentò un'ampia relazione sul lavoro compiuto.

« Il progetto di legge sottoposto al vostro esame — inizia la relazione — ha molto maggiore importanza che non suoni il suo modesto titolo di legge sulla contabilità di Stato ».

« È questa legge di molta importanza amministrativa, perchè una ben adatta controlleria, sussidiata da un sistema chiaro e razionale di registrazioni contabili, previene gli abusi degli atti amministrativi e di gestione del pubblico denaro, offre i mezzi di riconoscere facilmente gli errori, e rende possibile la pronta e completa compilazione delle situazioni tanto patrimoniali, quanto delle entrate e delle spese ».

« Finora non siamo riusciti ad avere un inventario generale e completo del patrimonio capitale mobiliare e immobiliare dello Stato; non l'abbiamo nemmeno degli immobili assegnati a servizio governativo ».

« La vostra Commissione, pur accogliendo in massima il concetto ministeriale, ha creduto... di dare uno speciale sviluppo alla proposta della Ragioneria generale che, siccome istituzione nuova, deve essere presentata con sufficienti sviluppi, sì che ne sia colto il suo oggetto ed il suo scopo ».

(81) Essa era composta oltre che dal Restelli, Vice Presidente della Camera, dai deputati D'Amico, Nisco, Spaventa, Pescatore, Collotta, Maurogonato, Giacometti e Correnti.

« Attribuisce la Vostra Commissione la massima importanza alla Ragioneria generale dello Stato, siccome quella istituzione, che descrivendo e tenendo in evidenza, pur in via riassuntiva, tutti i fatti economici che si vanno svolgendo nella grande azienda dello Stato... offre modo sicuro e pronto al Ministro delle finanze di conoscere, direbbesi quasi, giorno per giorno, la situazione finanziaria dello Stato ». [82]

La nuova disciplina del controllo sugli atti amministrativi aventi ripercussione finanziarie, e la più spiccata funzione politico-giuridica che il bilancio statale ha assunto nell'ordinamento costituzionale del Regno, non tollerano, naturalmente, l'esistenza dei cosiddetti « mandati provvisori », la cui pratica si è venuta estendendo negli ultimi anni, perchè essi trasformano in successivo il controllo che la legge ha voluto preventivo.

L'istituto del bilancio statale non è più concepito solo in senso programmatico, ossia come piano di lavoro, ma assume anche fisionomia di « atto autorizzativo e, in pari tempo, impositivo di limiti », [83] pur se la nuova disciplina normativa non può dirsi perfetta; il che postula un nuovo ordinamento dei controlli.

5. – L'influenza del sistema francese in materia di riscontro preventivo è palese.

Si vuole contemperare l'esigenza di un controllo legale integrale in materia finanziaria con la necessità di snellire il lavoro amministrativo anche in funzione della « responsabilità ministeriale », che nel pensiero della Commissione assume particolare risalto politico e giuridico.

L'impressione che si ricava da una pacata lettura degli atti parlamentari del tempo, è che una sorta di *jatus* si sia prodotto tra il dato concettuale della unità politico-giuridica del nuovo stato rappresentativo, il quale postula la unicità del pubblico bilancio, e il

(82) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. IV cit., doc. n. 160 A, pagg. 2-6.
(83) S. Cozzi, *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Zanichelli, 1958, pag. 7.

principio pluralistico della organizzazione contabile e del controllo; vi è, insomma, una certa antinomia, non facilmente spiegabile in sede storica, tra la riaffermata unicità della finanza statale, proiettata e sintetizzata nel bilancio preventivo annuale, e la non organica attuazione del suo esercizio.

« Un paese il quale — scriverà il Plebano, condiviso dal De Cupis — tra mezzo a difficoltà di ogni natura che parevano insuperabili, aveva saputo compiere in breve volgere di tempo uno dei fatti più grandiosi del secolo che muore, cioè la sua ricostruzione politica, pareva mostrarsi incapace a dare alle cose sue quella sicura e razionale organizzazione che... era indispensabile presidio alla riconquistata nazionalità ». [84]

Si avverte, dunque, il bisogno di delimitare le sfere di applicabilità delle due forme di controllo, ma permane indistinta la configurazione di una responsabilità politica e amministrativa collegiale accanto a quella ministeriale, non ostante che l'una e l'altra non siano ignorate dal vigente Statuto; il che snatura, in certo senso, il principio base del controllo interno.

6. – La relazione Restelli tende a chiarire il problema, che per non pochi parlamentari, compreso il Sella, presenta incertezze e lacune.

« Innanzi tutto — si legge in essa — il riconoscimento del titolo legale della spesa e la loro liquidazione, cioè la verificazione del conto e l'accertamento della somma, sono atti essenzialmente amministrativi dei quali vuol essere lasciata intiera la responsabilità *al potere esecutivo* ».

La Commissione, pertanto, in sede di formulazione generale dell'indirizzo seguito in materia, ha presente il concetto di amministrazione statale in senso unitario, come logica derivazione dell'unità politica e giuridica dello Stato, e lo conferma quando aggiunge che « è nell'interesse dello stesso potere esecutivo, la cui

(84) A. Plebano, *op. cit.*, vol. I, pag. 305.

amministrazione è giudicata dalla Corte dei Conti e dal Parlamento, che siano attuate tali cautele preventive, che lo rassicurano *sulla legalità e giustificazione delle spese*, perchè se irregolarmente è sortito denaro dalle casse dello Stato, alla Corte dei Conti che rivede non può sfuggire il rimarco, ed i ministri e funzionari che hanno emesso imprudentemente mandati non giustificati, possono essere chiamati a rispondere personalmente ». [85]

Del resto — aggiunge il relatore — anche nel sistema vigente il riscontro amministrativo è effettuato nelle divisioni di contabilità esistenti presso ciascun Ministero, talchè la proposta della Commissione non innova in quanto, sostanzialmente, « lascia intatto questo meccanismo; soltanto che, siccome toglie alla Corte dei Conti il controllo preventivo amministrativo, e siccome questo controllo è pur necessario, ha creato la responsabilità del controllore–liquidatore presso ciascun Ministero, responsabilità personale che deve guarentirci che furono esaurite tutte quelle cautele che erano indispensabili, perchè moralmente potessimo esser certi che il mandato fosse sotto ogni aspetto regolare ».

« In seguito, il mandato adesso è inviato alla Corte dei Conti dove subisce anche il controllo amministrativo, mentre nel sistema della Commissione ne subisce soltanto quello costituzionale. E, quindi, vi ha semplificazione e non complicazione ». [86]

Per l'art. 40 della legge (art. 44 del progetto approvato dalla Commissione Restelli, prima delle modifiche del Senato, che la Camera non varierà ulteriormente) il Capo della Ragioneria « apporrà il suo visto al mandato quando lo riconosca regolare », ossia quando avrà « verificato la causa legale e la giustificazione della spesa », nonchè l'esatta liquidazione ed avrà « pure verificato che non sia violata alcuna legge, e che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio e ne sia fatta la giusta imputazione al relativo capitolo... »; ma tali adempimenti dovranno essere compiuti anche dalla Corte dei Conti (assenza di violazione di legge, giusta imputazione al capitolo indicato e capienza di esso), come prescrive il terzo comma dello stesso art. 40.

(85) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. IV cit., pag. 27 e segg.
(86) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7464.

Si spiegano, quindi, le perplessità manifestate da alcuni deputati, intervenuti nella discussione sul progetto elaborato della Commissione Restelli, ai quali, peraltro, i chiarimenti da essa forniti non sono sempre apparsi convincenti.

« Per me — dirà, ad esempio, l'onorevole Sanguinetti — una spesa può essere incostituzionale, sia perchè fatta contro la legge, sia perchè fatta in modo eccessivo e senza nessuna regola, poichè se ad un tale dovete dieci e gli date dodici, evidentemente quel due in più è cosa incostituzionale, come è incostituzionale quando si spendono somme che non sono previste nella legge generale del bilancio ». [87]

In realtà, tutta l'attività amministrativa si presenta in un rapporto di subordinazione rispetto alla legge, giacchè anche il principio della discrezionalità comporta facoltà di scelte rispetto ai mezzi, non già ai fini.

D'altra parte, se le norme costituzionali nello Stato di diritto si presentano « dotate di una validità superiore alle norme comuni di legislazione formale », [83] si tratta sempre di precetti legislativi che aderiscono e in pari tempo concorrono a sostanziare il concetto di legalità, il quale, a sua volta, presuppone, pur senza esserne condizionato, il principio di giuridicità, che deve costituire l'essenza di tutta l'azione amministrativa dello Stato moderno. [89]

7. – Più volte intervenne il Sella per esprimere, in primo luogo, le proprie preoccupazioni per l'aggravio di spese che la istituzione della Ragioneria generale (centrale, egli diceva) e delle Ragionerie ministeriali o speciali, avrebbe comportato; poi, per chiarire alcuni punti attinenti alle funzioni di detti uffici.

(87) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7537.
(88) E. Crosa, *Diritto Costituzionale*, Utet, 1955, pag. 12.
(89) E. Silvestri, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1950, pagg. 2 e segg.

« Io non ho che a lodare l'istituzione. Ma evidentemente, se stui (il Capo ragioniere) risponde della regolarità del mandato, chiaro che si vorrà addentrare, e per conseguenza vorrà esaminare inutamente ogni singolo mandato ».

« Ora, io dirò in poche parole il mio concetto: se la Commissio- intende togliere il riscontro preventivo quale oggi ha luogo alla orte dei Conti ed affidarlo a questo nuovo uffizio colle sue varie ramazioni, ... io non ci ho niente da ridire, anzi crederei che sa- obe un concetto abbastanza encomiabile, perchè vi ha una specie on dirò di assurdo, non fosse altro per la parte che ho preso io esso alla legge della Corte dei Conti, ma vi ha una specie di con- iddizione in questo fatto che lo stesso corpo, il quale è deputato pronunziare intorno ai conti consuntivi, abbia avuto l'incarico del contro preventivo »; [90] il che riecheggia in sostanza quanto ebbe osservare l'onorevole Farina, relatore della legge Cavour.

In un successivo intervento lo stesso Sella, non ritenendo valide spiegazioni fornite in proposito dal relatore, sostiene che il con- ollo della Corte dei Conti dovrebbe essere rigidamente limitato i far sì che effettivamente nessun articolo di spesa non si faccia orchè al capitolo del bilancio assegnato e non si eccedano gli anziamenti autorizzati », riservandole, altresì, il giudizio sui conti nsuntivi, mentre alla « ragioneria generale » vuole attribuire utto ciò che si riferisce al riscontro preventivo », compreso l'ac- rtamento della legalità della spesa; rammentando, poi, che tale contro non si esplica solo sui mandati, ma investe altri atti non no rilevanti agli effetti del bilancio, egli si chiede se, per il solo to che tali atti non implichino spese immediate, debbano essere asciati » al controllo della Corte, e suggerisce, coerentemente, di pprimere dal 3° comma dell'art. 40 l'inciso: « quando riconosca e per esso (mandato) non sia violata alcuna legge ».

Di fronte alle argomentazioni giuridiche e tecniche dei vari putati intervenuti nella discussione, il relatore fa intendere che, ttandosi di stabilire la competenza di un nuovo organo ammini-

(90) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7463.

strativo in materia così delicata, qual'è il riscontro preventivo di legittimità, la Commissione, dopo lunga discussione, « ha creduto di mantenere codesta attribuzione alla Corte dei Conti » anzichè affidarla alle Ragionerie ministeriali. « Non pensò essa che ancora il tempo sia venuto » — come invece riterrebbe la Commissione senatoriale — « di introdurre su questo punto una riforma; *verrà forse il giorno in cui anche essa potrà essere fatta; oggi non la credemmo opportuna* ». [91]

Quanto all'aggravio di spesa lamentato dall'onorevole Sella, il relatore ribatte che la necessità e l'urgenza di dare al Paese un sistema contabile razionale e una più efficace disciplina del riscontro, che dia ordine all'Amministrazione finanziaria dello Stato e garantisca contro evasioni, abusi e sperperi, sono così vitali che, anche se l'aumento di spesa a tal fine fosse *sensibile*, non per questo la Commissione avrebbe consigliato mai il rinvio della riforma.

« Io credo — dirà il deputato La Porta, anticipando ciò che diffusamente dimostrerà, poi, P. D'Alvise nel 1923 (Economie reali, ecc.) — che *non c'è cifra* la quale possa tradursi in ispesa tale da *compensare* la perdita che ci costa il disordine in cui versa l'Amministrazione finanziaria e la contabilità dello Stato », e soggiunge: « ... non era più razionale, non era più semplice meccanismo, non risparmiava del tempo e delle operazioni il creare un controllore, il quale, in condizioni di indipendenza e d'importanza, avesse assunto *come la responsabilità, così intiera l'attribuzione del controllo preventivo* ? ». [92]

* * *

8. – Qual'è, dunque, la posizione delle Ragionerie ministeriali, o centrali, e quali i rapporti con la Ragioneria generale dello Stato ? La Commissione Restelli vorrebbe generalizzare in tutti gli uffici di ragioneria il metodo della partita doppia, in modo che tutte le con-

(91) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7471.
(92) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7468.

tabilità fossero tenute *in corrispondenza* con quelle della Ragioneria generale, mentre la Commissione senatoriale (relatore il Senatore Duchoqué, già Presidente della Corte dei Conti) è dell'avviso che sia più utile far obbligo alle sole ragionerie centrali di tenere le proprie scritture « coordinate » con quelle della Ragioneria generale, ed osserva che l'estensione di tal metodo anche agli uffici di ragioneria provinciali e speciali complicherebbe senza vantaggio il loro lavoro, tenuto conto che essi hanno il compito di predisporre « gli elementi scritturali » della gestione finanziaria di loro competenza con maggiore scioltezza e tempestività, e trasmetterli poi alla Ragioneria generale per la compilazione delle scritture riassuntive.

Prima di controfirmare e far registrare nelle proprie scritture un ordinativo di pagamento, il capo della Ragioneria centrale, « sotto la personale sua responsabilità giudicabile dalla Corte dei Conti, deve riscontrare gli elementi amministrativi, contabili e costituzionali del mandato, compito che sarà reso agevole dalle scritture tenute nella sua divisione »; egli deve, cioè, accertare non solo il preciso ammontare del debito dello Stato, l'esattezza del calcolo, la identità e la capacità giuridica del creditore, la scadenza e la giustificazione della spesa, ma deve estendere il suo esame dalla validità del titolo giuridico e dalla pertinenza della spesa stessa al bilancio dell'esercizio cui inerisce, alla capienza del capitolo indicato e all'esatta imputazione ad esso; elementi tutti, che compendiano un esame completo della legittimità del titolo di pagamento.

9. – Come conciliare codesta attribuzione di valore e portata generali, chiaro corollario del principio di unicità del bilancio, [93] con la posizione che si vuole sia assunta dal direttore della ragioneria ministeriale ?

(93) Tale principio non va confuso con quello dell'unità del bilancio dello Stato, con cernente la non corrispondenza specifica tra gruppi di cespiti e settori di spesa. Esso, peraltro, non rimane intaccato — nella sua essenza concettuale, ossia nel suo valore politico-giuridico — dalla coesistenza di bilanci parziali, o di stati di previsione ministeriali.

Se può discutersi sulla opportunità di renderlo inamovibile, è per lo meno contraddittorio dichiararlo « dipendente dal Ministro *cui è addetto* », giacchè una tale posizione gerarchico-funzionale contrasta con la « ratio » cui l'istituto del riscontro amministrativo si vuole ispirato; e ciò tanto più in quanto la Commissione Restelli riconobbe la necessità di « dargli qualche autorità che, a mezzo del direttore generale della ragioneria, rivelasse anche dal Ministro delle finanze più specialmente chiamato a tutelare *la buona gestione del pubblico denaro* »; il che lascia intravedere che alla stessa Commissione non sfugge del tutto — tenuto conto dell'epoca cui il riordinamento in discussione risale — l'esigenza di instaurare un riscontro economico o di merito sulla gestione del pubblico bilancio.

Pur considerandolo *addetto* al Ministro (in realtà, diventerà tale anche nei confronti dei Capi dei servizi amministrativi), la Commissione Restelli sente il bisogno di contemperare la posizione di subordinazione del capo della ragioneria centrale con la responsabilità che gli si vuole accollare. In che modo ?

Essa suggerisce di attribuire la loro designazione al Ragioniere generale dello Stato, demandandone la nomina al Ministro delle finanze, d'intesa col Ministro cui è addetto, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, ma la Commissione del Senato non è dello stesso avviso, e lascia intendere che se pure tale designazione avverrà di fatto, non mette conto di farne menzione nella legge, talchè la disposizione viene così modificata: « La nomina dei Ragionieri (non liquidatori-controllori, come li aveva denominati la Commissione Restelli) sarà fatta sopra proposta del Ministro delle finanze *d'accordo* col Ministro cui la Ragioneria è addetta » (art. 21).

10. – Altra garanzia che si vuol contrapporre alla responsabilità personale del capo ragioniere è l'obbligo, per il Ministro interessato, di dare ordine scritto ove non condivida i motivi addotti dal medesimo nel rifiutare il visto per irregolarità riscontrate nei provvedimenti sottoposti al suo esame, ordine che egli *potrà* unire al provvedimento per giustificare il proprio operato alla Corte dei Conti (art. 52).

tabilità fosse
generale, me
Duchoqué, g
sia più utile
le proprie s
generale, ed
uffici di rag
vantaggio il
di predispor
di loro cor
trasmetterli p
scritture ria

Prima d
un ordinativ
« sotto la pe
Conti, deve
stituzionali c
ture tenute r
il preciso an
la identità e
stificazione c
del titolo gi
dell'esercizio
l'esatta impu
esame comp

9. – C
generali, ch
con la posiz
ministeriale

(93) Tale
cernente la non
non rimane intac
dalla coesistenza

Poichè il capo ragioniere « dipende » dal Ministro, è chiaro che egli non può opporsi alla registrazione di un mandato o di un atto d'impegno che, non ostante i suoi rilievi, il ministro stesso ritenga legittimo; e, d'altronde, la posizione istituzionale del Capo di un Dicastero e la natura dell'azione amministrativa non tollererebbero un rifiuto assoluto del « visto » se non nei casi tassativamente indicati dalla legge. Tuttavia, l'accollo di responsabilità personale per il direttore della ragioneria richiede che il Ministro dia ordine scritto personale affinchè l'atto, perdurando il dissenso, possa essere vistato. Ma quando si dispone che tale ordine « può » essere allegato al provvedimento, e tale disposizione si ricolleghi alla posizione di subordinazione del direttore medesimo, risulterà chiaro che non sempre quest'ultimo deciderà di provocare l'ordine in parola, al fine di evitare — e la cosa è umanamente spiegabile — di porsi in attrito con i dirigenti amministrativi, i quali, superiori a lui di grado, formano di fatto il provvedimento stesso. Anzi, egli eviterà di porsi in contrasto anche con i propri collaboratori perchè, essendo escluso — per la sua qualifica — dal Consiglio di Amministrazione del Ministero di cui fa parte, non ha voce in capitolo nello sviluppo di carriera dei suoi dipendenti. In tale situazione, costoro sono proclivi a favorire i direttori amministrativi che fungono da loro giudici, « anche se motivi di servizio li rendono discordi dal loro Capo ». [94]

Quale il risultato di codesta organizzazione del controllo amministrativo ? Vi saranno — ed è storicamente dimostrabile — dirigenti di ragioneria che, anche se con danno personale, non deflettono dalla linea di condotta loro indicata dalla legge, ma l'efficacia del controllo interno, in genere, resterà notevolmente affievolita, come dimostreranno i molteplici tentativi dei decenni successivi, intesi a porre rimedio alla instabilità del bilancio, sovvertito spesso da eccedenze rilevanti e non sempre indispensabili, e dalla assoluta carenza del riscontro preventivo, come la stessa Corte dei Conti denunciò più volte al Parlamento nelle sue periodiche relazioni.

(94) G. Abignente, *op. cit.*, pag. 198.

Conseguenza non meno grave di tale organizzazione è che i migliori funzionari di ragioneria mirano ad evadere dai propri uffici per passare in quelli amministrativi. « È tanto accentuata e generale questa tendenza — dirà ancora nel maggio 1913 l'onorevole Abignente — degli impiegati di Ragioneria a orientarsi verso gli Uffici amministrativi anzichè verso i loro uffici naturali, che ottengono persino di essere destinati presso Divisioni amministrative, depauperando la Ragioneria centrale, che in qualche Ministero è quasi per intero costituita da personale d'ordine »; [95] con quali conseguenze per il riscontro amministrativo, non occorre dire.

11. – In seno alla Commissione Restelli si era anche discusso sulla convenienza o meno di istituire una sola « Controlleria generale » presso il Ministero delle finanze in luogo dei « liquidatori-controllori » ministeriali, ma per motivi generali e di indole tecnica, non si ravvisò utile tale soluzione « perchè, mentre nell'azione di detti funzionari scorgeva maggiori garanzie per il più opportuno esercizio delle loro funzioni, essendochè ciascuno di essi avrebbe avuto cognizioni più speciali dei servigi cui le spese da liquidarsi si riferivano, era facile il prevedere come troppa mole di affari e di lavoro dovesse cumularsi presso la liquidatoria generale ».

« Se non che è anco da osservarsi — soggiunge la relazione — che, senza essere il Direttore generale della ragioneria chiamato alla revisione delle spese e dei mandati emessi dai Ministeri, indirettamente almeno concorre ad adempiere codesta funzione perchè, nel descrivere e nel riscontrare... gli atti amministrativi e finanziari dello Stato, non può a meno che vedere anche se per avventura sia corso qualche *grosso errore* nella liquidazione delle spese e nell'accertamento delle somme destinate a soddisfarle ». [96]

Poichè la Ragioneria generale doveva tenere le scritture riassuntive, secondo la Commissione Restelli il riscontro da essa esercitato

(95) Relazione sul rendiconto 1910-11, letta alla Camera il 16 maggio 1913, cap. V.
(96) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. IV cit., pagg. 28 e segg.

avrebbe avuto natura « puramente contabile », ma il Senato sopprimerà l'avverbio « puramente ». Ciò non ostante, il senatore Poggi — quasi novello Dante di fronte al relatore Duchoqué — chiederà: « che cosa s'intende per contabile ? Il riscontro dei conti ? Allora si usi questa frase », giacchè la parola « contabile non ha nulla di preciso nè di determinato ». [97]

L'onorevole relatore tenta di chiarire: ...« riscontro contabile suona riscontro che risulta ed è assicurato dal legame delle scritture di tutte le amministrazioni dello Stato che si riassumono nella Ragioneria generale »; dunque, riscontro aritmetico, ossia qualcosa che sgorga di per sè dalla confluenza e dall'accostamento di dati e di cifre negli uffici della Ragioneria generale, ai fini della riassunzione, senza che ad essi si accompagni la facoltà, anche se in sede consuntiva, di formulare rilievi sulla economicità, oltrechè sulla legittimità della gestione del bilancio. Quale utilità assumerà tal tipo di riscontro in ordine alla « buona » Amministrazione delle finanze statali ?

Anche la regolamentazione dei rapporti tra le Ragionerie centrali e la Ragioneria generale, nonchè fra questa e la Direzione genele del Tesoro è sommariamente accennata nell'art. 22 della legge.

Si discute a lungo sulla competenza della predetta Direzione generale, soprattutto se ad essa debba essere demandata la sola « vigilanza » sulle riscossioni e la « soprintendenza » sui versamenti, affidando ai vari Direttori delle imposte il controllo sulla riscossione a mezzo degli agenti non aventi rapporti gerarchici col Direttore generale del Tesoro, ovvero se tale controllo debba essere assegnato direttamente a quest'ultimo. Prevale la tesi del senatore Scialoja, cosicchè il Direttore generale del Tesoro « invigila... alla riscossione di ogni somma dovuta direttamente al Tesoro, sopraintende ai versamenti di tutte le entrate », ed « ammette » al pagamento i mandati.

Si discute anche se la Ragioneria generale sia tenuta a fornire notizie alla Direzione generale del Tesoro e se debba o meno sussistere l'obbligo reciproco, ma si conviene di rinviare al regolamento.

(97) Rendiconti del Senato del Regno, seduta del 15 gennaio 1869, vol. III, pag. 1695.

* * *

12. – La Commissione Restelli ritenne vantaggioso, per l'Amministrazione dello Stato e per gli stessi interessati, introdurre nel suo progetto una disposizione, intesa a far sì che presso la Ragioneria generale dello Stato potessero concentrarsi gli uffici che amministrano il personale statale in attività di servizio e in quiescenza, al fine di assicurare, anche sotto il profilo giuridico, economico e contabile, l'uniformità di trattamento, ma il Senato ravvisò più confacente alla natura del servizio investirne la Direzione generale del Tesoro, mediante provvedimento amministrativo anzichè legislativo.

Il senatore Duchoqué obiettò però che un ufficio che ha funzioni contabili, di coordinamento o di riassunzione di scritture non potrebbe « sottrarre » competenza ad uffici ministeriali. Ove proprio si volesse un ufficio centralizzato per tale servizio, questo potrebbe essere, per il relatore, la Direzione generale del Tesoro, « essendo il servizio più nell'indole di questa che non di quella ».

È vero — soggiunge — che nelle Amministrazioni di qualcuno degli antichi Stati italiani un unico ufficio — ad esempio, la Scrivania di Razione nel Regno di Napoli — adempiva a compiti del genere, tenendo i conti di ciascun impiegato statale, [93] ma si trattava di uffici di liquidazione generale, in quanto provvedevano direttamente ai pagamenti degli stipendi, ciò che non è per la Ragioneria generale. Inoltre, aggiunge il senatore Duchoqué, gli attuali impiegati dello Stato provengono dalle vecchie Amministrazioni con ordinamenti e ruoli differentissimi e quindi, voler riunire in uno stesso ufficio centrale tutta la documentazione che li riguarda sarebbe lavoro lungo, costoso e pericoloso per il bilancio dello Stato; nè deve trascurarsi il fatto che il Ministro interessato deve, per il potere disciplinare spettantegli sugli impiegati assegnati agli uffici del suo Dicastero, avere sott'occhio tutto lo stato di servizio dei propri dipendenti.

Deboli argomenti, come si vede, ai quali nel Senato e alla Camera venne obiettato che la disposizione proposta dalla Commis-

(98) Tali conti presso la « Scrivania di Razione » si chiamavano « assienti ».

sione Restelli non aveva solo valore *hoc tempore*, ma intendeva riordinare la materia per il futuro assetto del servizio, epperò i motivi contingenti non potevano aver peso; del resto, neppure la Direzione generale del Tesoro poteva considerarsi, a questo effetto, alla stregua di un « ufficio di liquidazione generale », nè essa provvedeva al pagamento delle competenze al personale statale di tutti gli uffici amministrativi.

D'altra parte, se non può disconoscersi che il Ministro deve poter conoscere in ogni momento lo *status* dei propri impiegati, epperò deve disporre nei propri uffici della documentazione attestante il *curriculum vitae* di ciascuno di essi, lo scopo può agevolmente conseguirsi — se tutto si riduce proprio alla disponibilità di un « dossier » per l'esercizio del potere disciplinare — con la costituzione di fascicoli contenenti le copie dei decreti e degli atti in genere riguardanti lo stato di servizio degli impiegati.

In realtà, l'atteggiamento negativo suaccennato si riallaccia a considerazioni che potrebbero qualificarsi d'ordine tattico. Esse affiorano non solo dalla lettura degli atti ufficiali del tempo, ma anche dalle numerose testimonianze di studiosi della legislazione amministrativo-contabile dell'epoca.

Una certa uniformità di criteri caratterizzò gli orientamenti delle due Commissioni parlamentari sui problemi di maggior peso, suscitati dall'iniziativa del Cambray-Digny, ma i rispettivi presidenti non concordarono per quanto concerne le attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato.

Giova a tal fine un raffronto tra le articolazioni dei due progetti.

Progetto della Camera	Progetto del Senato (definitivo)
Art. 18. Alla immediata e diretta dipendenza del Ministro delle finanze funzioneranno una Ragioneria generale dello Stato ed una Direzione generale del Tesoro.	*Art.* 17. – Alla immediata dipendenza del Ministro delle finanze sarà una Ragioneria generale ed una Direzione generale del Tesoro.
Art. 19. – La Ragioneria generale col metodo della scrittura doppia	*Art.* 18. – La Ragioneria generale, col metodo della scrittura doppia, riassumerà e terrà in evidenza i

od a bilancio, col sussidio di libri ausiliari, descrive la consistenza del patrimonio mobile e immobile dello Stato e delle relative rendite con le variazioni riassuntive in aumento o diminuzione che si andranno, sì nell'attivo che nel passivo, effettuando; verifica, riassume e descrive le contabilità relative a tutte le riscossioni e spese dello Stato in relazione ai capitoli del bilancio ed alla responsabilità di tutti coloro che hanno la gestione di denaro o di materia di spettanza dello Stato; tiene registrazione dello stato individuale di servizio di tutti gli impiegati e dei rispettivi loro conti come pure dei conti dei pensionati dello Stato, e tiene altresì registrazione di tutte le operazioni finanziarie e di tesoreria, nonchè quelle di zecca.

È la Ragioneria incaricata della formazione delle situazioni del Tesoro e finanziarie e di predisporre, sulle proposte e cogli elementi trasmessile dai singoli Ministeri il progetto dei bilanci di previsione delle entrate e delle spese, non che il progetto dei bilanci definitivi.

È pure incaricata di compilare al termine di ogni anno finanziario i bilanci consuntivi dell'Amministrazione dello Stato.

risultati dei conti delle riscossioni e dei versamenti delle pubbliche entrate, e delle spese ordinate e fatte in relazione non solo ai capitoli del bilancio, ma anche ai vari servizi, e alla responsabilità di ciascuna Amministrazione.

Riassumerà, altresì, e terrà in evidenza le variazioni, che si verificano nella consistenza del patrimonio mobile ed immobile dello Stato.

Al quale effetto sarà determinato dal regolamento il modo col quale dalle varie amministrazioni dovranno essere trasmesse o comunicate alla Ragioneria generale le copie degli inventari o prospetti dimostrativi e sommari del resultato dei medesimi, e quelli delle corrispondenti variazioni.

Art. 19. – È la Ragioneria generale incaricata della formazione ecc. ... e di predisporre cogli elementi trasmessi dai singoli Ministeri a quello delle finanze, il progetto dei bilanci da sottoporsi all'approvazione del Parlamento.

È pure incaricata... (id.).

Art. 20. – Gli Uffici di ragioneria presso le Amministrazioni *centrali* terranno le loro scritture coordinate con le scritture della Ragioneria generale e in corrispondenza con essa; ed a questo effetto saranno sottoposti alla vigilanza del Ragioniere generale.

A parte la maggior cura nel dettato del progetto Duchoqué ed un uso più appropriato della tecnica legislativa, rispetto alle formulazioni della Commissione Restelli, è evidente la diversità di impostazione data alla materia dalle due Commissioni parlamentari per ciò che riguarda la competenza generale del nuovo Istituto, particolarmente per l'amministrazione del personale statale, la cui regolamentazione si farà, però, attendere per molti anni.

13. – Nel chiarire alla Camera le attribuzioni del nuovo Istituto, enunciate in alcuni articoli del progetto, il relatore onorevole Restelli avverte subito i colleghi che « gli scopi cui tende la Ragioneria generale dello Stato additano ad un tempo la estensione e i limiti delle sue attribuzioni, che sono importantissime pur quando siano esclusivamente descrittive e di computisteria ». [99]

Il sostantivo « computisteria » vuole qui evidentemente porre in risalto un aspetto del riscontro contabile che il progetto in esame affida alla Ragioneria generale dello stato, quello, cioè, del computare raffrontando.

Precisando ulteriormente il pensiero della Commissione, il relatore aggiunge che quest'ultima ha molto apprezzato l'iniziativa del Governo, ed ha pure ampliato la sfera di applicabilità dei principi enunciati dal Cambray–Digny nel disegno di legge in esame. (Infatti, questo conteneva 50 articoli, mentre quello elaborato dalla Commissione Restelli ne contemplava 80).

Scopo precipuo è, dunque, quello di creare un organismo dotato di particolare competenza, capace di rispondere con prontezza e precisione alle richieste che possono essere formulate dal Ministro delle finanze.

Si vuole pervenire alla istituzione di un organo che concentri le competenze tecniche disperse in vari uffici contabili ed amministrativi, come nella Direzione generale del Tesoro, e consenta non solo di assicurare uniformità di procedure e di scritturazioni, ma sia

(99) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. IV cit., pag. 6 e segg.

in grado di predisporre sollecitamente i documenti finanziari, nonchè situazioni, prospetti e riassunti riguardanti tutta l'Amministrazione dello Stato e di cui il Ministro delle finanze possa aver bisogno nell'esercizio delle sue funzioni, particolarmente nei rapporti col Parlamento.

14. – L'art. 18 della legge n. 5026 (contenuto nell'art. 19 del progetto prima approvato dalla Camera) prescrive, tra l'altro, alle « varie amministrazioni », di compilare gli inventari dei beni mobili e immobili dello Stato.

A lungo si discute nelle due Commissioni e nelle rispettive Assemblee se tali inventari debbano comprendere tutti i beni, anche quelli demaniali in senso tecnico–giuridico, e se debbano essere analitici o riassuntivi, descrittivi od a valore.

Prevale, infine, l'avviso della Commissione senatoriale, cioè di rinviare tale materia al regolamento.

Non meno interessante è la discussione intorno al concetto di responsabilità del Ragioniere generale dello Stato per l'esercizio delle funzioni demandategli dalla legge.

Si tratta della responsabilità che « si ha adesso da qualsivoglia impiegato ? Deve rispondere alla Camera, esonerando la responsabilità del Ministro delle finanze ? Oppure questa responsabilità che si attribuisce a questo Direttore generale è una responsabilità *sui generis* ? ». [100]

Si risponde che tale responsabilità è soprattutto morale; ma poichè se ne parla in una legge formale, essa può anche condurre al giudizio presso la Corte dei Conti.

Per i capi delle ragionerie ministeriali si stabilisce che « la registrazione fatta di un mandato alla Corte dei Conti non libera la responsabilità del Ragioniere presso il Ministero che lo emise, per quanto riguarda la giustificazione della spesa (ossia la completezza e la rispondenza della documentazione) e l'*accertamento* della somma

(100) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7543.

per la quale fu emesso il mandato » (art. 52), non anche per l'eventuale « violazione di legge », a meno che non la si possa imputare a loro colpa o negligenza.

Sul concetto di entrata e di spesa, agli effetti del bilancio, due tesi si fronteggiano con interessanti argomentazioni in appoggio del rispettivo punto di vista: da un lato il Ministro delle finanze e le Commissioni parlamentari, dall'altro i gruppi dei deputati e senatori facenti capo al Sella e allo Scialoja.

Gli uni opinano che il bilancio preventivo è essenzialmente, se non esclusivamente, un documento di rilevanza costituzionale, cioè di indubbio valore politico e giuridico ad un tempo; perciò esso deve riflettere gli aspetti più spiccatamente giuridici delle entrate e delle spese, che si estrinsecano nella cosiddetta « fase » dell'accertamento.

Gli altri reputano che più importi assicurare semplicità e snellezza all'esercizio del bilancio, evitando la formazione di masse di residui e obbligando a prolungamenti dell'esercizio; perciò esso dovrebbe contemplare le entrate che si prevede di riscuotere nell'anno e le spese ordinate, i cui mandati, anche se non pagati, siano « spediti » entro l'ultimo giorno dello stesso anno finanziario.

Prevalse, naturalmente, la prima tesi, ma — è da chiedersi — i principi in essa accolti furono adeguatamente trasfusi nelle norme dirette a disciplinare in concreto la formazione e il contenuto del bilancio? Basta leggere gli articoli 23, 24 e 65 della legge n. 5026 del 22 aprile 1869 per rendersi conto che non si tratta affatto di imperfezione terminologica, ma piuttosto di incertezza nel sussumere in chiari precetti legislativi i principi enunciati in sede di impostazione teorica.

Invero, per l'art. 24 della legge in esame « sono materia del conto dell'anno finanziario » (che per il precedente art. 23 termina col 31 dicembre) « le riscossioni ed i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno ».

« Nei primi 15 giorni di marzo — statuisce il successivo art. 25 — il Ministro delle finanze dovrà presentare al Parlamento, già stampato e con altrettanti distinti progetti di legge, il bilancio dell'anno seguente, ossia lo stato di *prima previsione* delle entrate, e per ciascun Ministero lo stato di prima previsione delle spese pei suoi rispettivi servizi », ed altresì, il *bilancio definitivo di previsione* « colle rettifiche e aggiunte delle spese relative ai servizi di ciascun Ministero, in relazione anche ai residui dell'esercizio dell'anno antecedente e col progetto riassuntivo di pareggio fra le entrate e le spese » (art. 26).

È appena il caso di notare che nel sistema della legge in esame l'istituto dell'impegno non è affatto ignorato, giacchè il termine ricorre non solo nella dizione dell'art. 65 (rendiconto generale), di cui appresso, ma anche nell'art. 53, il quale dispone che possono effettuarsi le spese *autorizzate* nel precedente anno, già *impegnate* e non pagate alla chiusura, con imputazione ai corrispondenti capitoli del nuovo bilancio, anche se la loro iscrizione non sia ancora definitiva, sempre entro i limiti dei fondi stanziati; ma ciò vale a confermare l'osservazione che precede.

15. — Al termine dell'anno finanziario ciascuna Amministrazione compilerà « per cura del Capo della Ragioneria addetta », il conto consuntivo, il quale sarà trasmesso entro aprile alla Ragioneria generale dello Stato, ed entro il successivo mese di luglio il Ministro delle finanze dovrà trasmettere alla Corte dei Conti (sempre per cura della Ragioneria generale) il rendiconto consuntivo dell'Amministrazione di tutto lo Stato (art. 64).

A parte la reiterazione tautologica (rendiconto e consuntivo, insieme), per il successivo art. 65 esso deve contemplare « distintamente... l'ammontare 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 già assunti », ed avrà a corredo il conto generale di cassa e lo stato patrimoniale al 1° gennaio e al 31 dicembre.

Ad onta, dunque, delle intenzioni e delle preferenze manifestate in sede di discussione parlamentare, in cui più volte interviene il Ministro proponente, il bilancio preventivo « di competenza » non

è stabilito con acconce disposizioni legislative, nè quelle regolamentari — come si vedrà in seguito — contribuiranno a chiarire il problema, anzi, lo renderanno più acuto, e se ne avrà chiara manifestazione in occasione della discussione alla Camera sul Rendiconto del 1872.

Si spiegano, così, le incertezze manifestatesi negli anni successivi in materia di bilancio e le vivaci discussioni parlamentari cui esse diedero luogo, quando si volle chiarire, per via d'interpretazione, la portata giuridica delle disposizioni in questione.

Che dopo il 1874 — come si vedrà — il bilancio dello Stato si sia orientato verso la « competenza », è altra cosa, e vale, peraltro, a confermare le note che precedono; sarà il Ministro Magliani che definirà la natura e il contenuto del bilancio preventivo italiano, ma ciò avverrà solo nel 1883.

16. – Nella contabilità dello Stato si introduce un triplice ordine di scritture contabili, allo scopo di meglio seguire il movimento finanziario dello Stato, ma, stando ai risultati — osserverà l'onorevole Abignente — lo scopo non è stato affatto raggiunto, giacchè le « eccedenze » sono divenute regole della gestione del bilancio per decenni, non ostante i tentativi di infrenarle, e il controllo ha lasciato molto a desiderare.

Il senatore Duchoqué sottolinea, infatti, nella sua relazione che il progetto di legge sottoposto all'approvazione del Senato intende rafforzare il sistema contabile vigente costituito dalle scritture « ordinatrici, sindacatrici ed esecutrici », cioè dalle contabilità tenute dalle vecchie divisioni contabili presso i Ministeri, dalla Corte dei Conti e dalla Direzione generale del Tesoro, perchè la prima viene riordinata con la istituzione delle Ragionerie centrali e la terza è affidata ad un Ufficio generale, col compito di riassumere e tenere in evidenza i risultati delle operazioni finanziarie, « non solo, ma eziandio delle variazioni che subisce il patrimonio dello Stato ». [101]

(101) Rendiconti del Senato del Regno, legisl. X, sess. 1867, doc. n. 134.

Tuttavia, lo stesso relatore conferma che codesti uffici non sono immessi, per ora, nel gran congegno dell'Amministrazione dello Stato, perchè « non istima la Commissione superfluo di aggiungere che se essi han da comporsi di uomini tecnici e distinti dagli altri impiegati dell'Amministrazione, ... non debbono essere gerarchicamente indipendenti dal *Capo dell'Amministrazione* ove si voglia che senza sterili rivalità concorrano efficacemente con l'Amministrazione a tener in evidenza i fatti contabili che si compiono, *ed aver eziandio comunicazione di molti fatti amministrativi, che sebbene impegnino il bilancio nelle loro conseguenze*, pure l'Amministrazione propriamente detta *non ha vera necessità di comunicarli* alle Ragionerie che il giorno del pagamento ». [102]

Dunque, solo se ed in quanto le Ragionerie siano *dipendenti* dalle Amministrazioni (si tenga presente che non è neppure pacifica la nozione di Amministrazione) si può consentire loro di conoscere l'esistenza di atti che implichino impegni; e poichè sarebbe vano pretendere chiarezza e sincerità da conti e situazioni finanziarie senza tenere il « giornale degli impegni », che spetta solo agli uffici amministrativi — dice il relatore — perciò le « Ragionerie speciali » non possono che far parte delle Amministrazioni cui sono « addette ». Ciò è importante anche per un altro verso, perchè è da « sperare che l'intimità tra l'ufficio di Ragioneria e l'Amministrazione propriamente detta (l'uso frequente di tale avverbio è sintomatico) faccia acquistare a quella su questa una utile influenza, abituandola all'ordine ed all'esattezza naturali nei buoni Ragionieri, e da cui facilmente rifuggono gli amministratori ». [103] Varrà il mero contatto funzionale per tale influenza ? E quali saranno le conseguenze in ordine al controllo amministrativo ? Sarà sufficiente la « vigilanza » del Ministro delle finanze tramite la Ragioneria generale dello Stato ? Con quali mezzi sarà esercitata ?

Sono interrogativi ai quali per molto tempo ancora non si riuscirà a dare adeguata risposta, per difetto di visione unitaria dei

(102) Rendiconti del Senato, legisl. X, doc. n. 134 cit., pag. 17.
(103) Rendiconti del Senato, doc. n. 134 cit., pag. 18.

problemi finanziari nell'organizzazione amministrativa dello Stato, cui si è fatto cenno all'inizio del presente capitolo.

Un primo grande passo, non di meno, è stato compiuto; sono state create, in realtà, le premesse per un successivo sviluppo organico di istituti, organismi e servizi, per ora appena abbozzati dalla riforma del 1869; il che non è poco se si pensa alla situazione di grave disfunzione organica in cui verteva l'Amministrazione statale nel periodo precedente, soprattutto per la carenza di controlli efficaci ai fini delle statuizioni di bilancio.

« Il controllo preventivo della Corte dei Conti — lamenta alla Camera l'onorevole Sormani-Moretti — qual ora è, anche dedotte come furono pel decreto reale del 1863, le spese dette fisse le cui partite sono portate in appositi registri, e checchè essa Corte, gelosa del proprio ufficio e del modo con cui v'adempie, ne dica, è di grave incaglio al disbrigo degli affari, senza pari vantaggio di cautela utile »; [104] e ciò dimostra che anche l'ordinamento di quell'alto Consesso aveva bisogno di revisione e di adeguamento alle nuove esigenze dell'Amministrazione dello Stato unitario.

« Non fu finora possibile — soggiunge lo stesso parlamentare — approvare in tempo i bilanci preventivi, i quali percorrono sette stadi; e se ciò in parte è da attribuirsi eziandio a circostanze politiche eccezionali, molta parte di colpa è certo da attribuirsi al vigente sistema di contabilità se la Camera del nuovo Regno italiano non vide peranco il primo foglio di un bilancio consuntivo ».

Egli pone in risalto con spregiudicata chiarezza le lacune e le imperfezioni del progetto di legge in esame, ma esorta i colleghi della Camera ad approvarlo senza indugio (più volte, peraltro, echeggia in Aula la richiesta dei presenti di chiudere la discussione e passare ai voti), rinviando ad un successivo momento le necessarie integrazioni, onde si possa dotare d'urgenza il Paese di un complesso di norme organiche atte a ricondurre le finanze dello Stato e l'intera amministrazione economica ad una situazione di relativo equilibrio.

(104) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pagg. 7459 e segg.

D'altra parte, la Camera non si nasconde le difficoltà di applicazione integrale ed immediata delle nuove disposizioni per le resistenze che incontrerà proprio là, ove essa è diretta a porre ordine e a garantire un retto svolgimento della finanza statale.

Se ne rende interprete con vivace intervento l'onorevole Maurogònato, vice presidente della Commissione Restelli, il quale dichiara che quest'ultima « non si dissimula le grandi difficoltà che incontrerà questa legge per venire messa in esecuzione; epperò il nostro relatore ha notato come il Ministro abbia bisogno della maggiore energia e debba mostrarsi implacabile contro la resistenza passiva della burocrazia, la quale ... frapporrà tutti gli ostacoli possibili perchè non sia applicata ».

« Io per altro mi permetto — soggiunge — di completare quanto ha detto l'onorevole relatore, e credo che *non basti* la ferma volontà del Ministro, ma che occorra una cosa di più, vale a dire un corpo di buoni ragionieri... ». « Io credo che la Ragioneria debba costituire una carriera a parte *come la milizia, come la magistratura ed essere tenuta in gran pregio* ». [105]

Nella tornata del 16 aprile 1869 la Camera approvò le modifiche del Senato, unitamente ad un ordine del giorno, col quale furono fatte raccomandazioni al Ministro delle finanze su talune questioni non disciplinate con la legge, pubblicata il 22 aprile successivo col n. 5026, [106] affinchè se ne tenesse conto nel regolamento di prossima emanazione, cioè:

a) in casi eccezionali (materiali d'uso e di consumo, oggetti di musei, biblioteche, ecc.), gli inventari possono essere solo descrittivi; di regola dovrà indicarsi anche il valore dei beni inventariati;

b) la contabilità relativa allo stato di servizio e di quiescenza di tutti gli impiegati statali sia concentrata presso la Direzione generale del Tesoro (di fatto, però, il proposito rimase tale);

(105) Rendiconti del Parlamento italiano, vol. VII cit., pag. 7630.

(106) Essa, peraltro, non fu applicata subito integralmente; l'entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 1870, ma con r. decreto 23 dicembre 1869, n. 5395 proposto dal Sella, fu prorogata di un anno e nel frattempo se ne applicarono solo alcune parti.

c) sia assicurata l'uniformità delle scritture nelle amministrazioni speciali, coordinandole con quelle delle amministrazioni centrali e della Ragioneria generale dello Stato;

d) il sistema di vigilanza sugli agenti della riscossione e sui versamenti delle entrate nelle Tesorerie sia reso più pronto ed efficiente;

e) sia nominato un Contabile del Portafoglio dello Stato e siano istituite le scritture contabili per le operazioni di tesoreria e finanziarie presso la Direzione generale del Tesoro;

f) si disciplini il rendimento dei conti in modo che siano rispettate le leggi in vigore per la puntualità e la chiarezza. [107]

* * *

17. – In attuazione dell'art. 21 della legge n. 5026 del 1869 e in correlazione col precedente art. 17 della legge medesima, il Sella, prima di sottoporre alla sanzione del Re il relativo Regolamento, preparò due provvedimenti tra il febbraio e il marzo 1870.

Col primo, « ritenuta la necessità di predisporre fin d'ora quanto occorra all'impianto della Ragioneria generale dello Stato », istituisce la qualifica di Ragioniere generale, a partire dal 1° marzo 1870, « con grado e stipendio di Direttore generale » (art. 1 del r. decreto 17 febbraio 1870, n. 5513) e gli attribuisce il compito, « fino a nuova disposizione, di preparare l'occorrente per l'applicazione della Legge stessa in ciò che riguarda la Ragioneria generale e le Ragionerie speciali » (art. 2, id.).

Col secondo, si stabilisce che « l'Ufficio della Ragioneria generale farà parte integrante del Ministero delle finanze, e perciò il Ruolo complessivo degli Impiegati di esso Ministero rimane composto nel modo indicato nell'allegato B del r. decreto 31 marzo 1870, n. 5621 ».

Esso comprende un Capo Ragioniere di 1ª classe, due Ragionieri, rispettivamente di 1ª, di 2ª e 3ª classe e personale d'ordine.

(107) Rendiconti del Parlamento italiano, legisl. X, sess. 1867, vol. XI, pag. 9989.

Con l'art. 3 si dà facoltà al Ministro delle finanze di variare la distribuzione del personale « fra le Direzioni generali e la Ragioneria generale ».

Codesta disposizione è dettata allo scopo di evitare aggravi di spesa per il personale necessario al nuovo Istituto, ma evidentemente stabilisce una sorta di osmosi della quale non si avvantaggerà certo la specializzazione tecnica, e neppure concorrerà a conservare quel particolare *habitus* che si vuole posseduto dai funzionari di ragioneria.

Si tratta, in sostanza, della costituzione di un ufficio provvisorio alle dipendenze del Ragioniere generale, avente il compito di coadiuvarlo, almeno inizialmente, nell'esercizio delle funzioni demandategli dalla legge n. 5026 del 1869 e dal successivo regolamento approvato con r. decreto 4 settembre 1870, n. 5852, sul cui schema di progetto fu udito l'avviso del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

18. – Quasi contemporaneamente all'onorevole Cambray-Digny, in data 8 febbraio 1868, il Ministro dell'Interno del tempo, onorevole Cadorna, presentò alla Camera un disegno di legge riguardante il « Riordinamento dell'Amministrazione centrale e provinciale dello Stato ».

Con esso si proponeva, tra l'altro, un notevole ampliamento della competenza del prefetto estendendola anche alla Amministrazione finanziaria locale, con potere di ispezione sui vari uffici provinciali.

Le Intendenze di finanza erano poste in una posizione di relativa subordinazione al prefetto, al quale dovevano essere sottoposte dall'Intendente di finanza le questioni più importanti.

Come uffici esecutivi la Commissione della Camera proponeva la istituzione di « delegazioni governative », con circoscrizioni corrispondenti a quelle delle agenzie delle imposte e tasse (Relatore l'onorevole A. Bargoni, il quale presentò le proprie osservazioni sul progetto il 7 luglio successivo).

problemi finanziar
cui si è fatto cenn

Un primo gra
state create, in real
nico di istituti, or
riforma del 1869;
grave disfunzione
nel periodo prece
caci ai fini delle st

« Il controllo
Camera l'onorevol
come furono pel
partite sono portat
del proprio ufficio
incaglio al disbri
utile »;[104] e ciò
Consesso aveva bi
esigenze dell'Amm

« Non fu finor
approvare in tem
stadi; e se ciò in p
eccezionali, molta
sistema di contabi
vide peranco il pr

Egli pone in
imperfezioni del
della Camera ad
echeggia in Aula
e passare ai voti),
integrazioni, onde
plesso di norme
e l'intera amminis
equilibrio.

(104) Rendiconti

Poichè la materia era, in gran parte, di competenza del Ministro delle finanze, si concordò di unificare il cennato progetto con altro, elaborato da quest'ultimo, dal titolo: « Istituzione di Uffizi finanziari in provincia », la cui relazione, dell'onorevole Bargoni medesimo, fu presentata alla Camera il 18 aprile 1868.

Si trattava di una iniziativa tendente a riordinare il sistema vigente e a costituire un unico ufficio provinciale in materia finanziaria in luogo dei diversi uffici già esistenti.

Il progetto venne discusso alla Camera, ma non fu deliberato e quindi non passò al Senato. Lo riprenderà il 7 marzo 1870 ed ancora il 1° dicembre 1871 il Ministro Lanza, ma non avrà seguito.

Frattanto, il Ministro Sella aveva pubblicato il cennato regolamento n. 5852 del 4 settembre 1870 (composto di 697 articoli, cioè poco meno di quello Minghetti del 1861) nel quale aveva trasfuso, in parte, le proprie idee, già manifestate alla Camera, talchè in seguito gli sarà addebitato di aver « forzato » lo spirito della legge n. 5026 del 1869 per adeguarne alcuni precetti alle proprie vedute.

In base a detto regolamento, gli inventari dei beni immobili sono compilati dalle Ragionerie delle Intendenze di finanza e coordinati presso la Ragioneria della Direzione generale del Demanio. Un riepilogo va inviato alla Corte dei Conti ed altro alla Ragioneria generale dello Stato. Identica procedura si segue per le successive variazioni (articoli 7 e 8).

Il conto del patrimonio, che ricapitola le situazioni patrimoniali annuali, è compilato dalla predetta Ragioneria del Demanio e rimessa alla Ragioneria generale dello Stato, la quale deve « verificarlo » e poi allegarlo *a corredo* del Rendiconto generale.

Al 31 dicembre l'esercizio è definitivamente chiuso (art. 134).

Con l'art. 142 (corrispondente all'art. 32 della legge n. 5026) si istituiscono i due capitoli relativi ai fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste.

Mentre l'art. 20 della legge n. 5026 del 1869 aveva statuito che solo le scritture delle Ragionerie ministeriali erano « coordinate » con quelle della Ragioneria generale dello Stato, la quale era tenuta ad adottare la « partita doppia », l'art. 195 del regolamento in esame dispone che dovrà modificarsi l'insieme dei registri di contabilità « ora esistenti negli Uffizi di computisteria dell'Amministrazione centrale in tutto ciò che occorra per coordinarli al sistema della scrittura doppia », e il successivo art. 196 stabilisce che *anche* le Ragionerie delle Intendenze di finanza dovranno tenere le loro scritture a partita doppia, al pari « degli altri Uffizi provinciali e compartimentali ». Esse sono subordinate, per gli adempimenti di loro competenza, alle Ragionerie centrali cui appartiene il servizio che disimpegnano.

Tutti gli atti che impegnino il bilancio dello Stato devono recare il visto del Capo della Ragioneria per essere esecutivi (art. 307).

Il Ragioniere generale dello Stato « esercita una continua vigilanza sulle Ragionerie speciali » (tali sono denominate le ragionerie ministeriali o centrali), convoca i capi delle medesime « per avere schiarimenti e notizie e per impartire loro le istruzioni necessarie » (art. 189).

« Il Ragioniere generale, per mezzo delle attribuzioni dategli dal presente Regolamento, esercita un *continuo ed efficace* riscontro contabile di tutta l'Amministrazione dello Stato » (art. 192). Non è detto, naturalmente, in che consista codesto « riscontro contabile », di cui si chiarirà in seguito il contenuto; del resto, come s'è visto, neppure in seno alle Commissioni parlamentari ne fu precisata la natura.

In base alle « proposte » e agli « elementi » forniti dai singoli Ministeri, la Ragioneria generale predispone i progetti dei bilanci, nonchè le situazioni finanziarie e di tesoreria; a fine esercizio prepara i « bilanci consuntivi » (art. 190).

Come si è già accennato illustrando la legge fondamentale del 1869, i cosiddetti « mandati provvisori », che tanta confusione avevano creato col precedente sistema, sono stati aboliti, ma l'art. 309 del regolamento in esame fa un'eccezione per i « movimenti di Tesoreria ».

Sono indicati i casi in cui il rifiuto di registrazione della Corte dei Conti è assoluto e « annulla » il mandato: quando l'importo di

problemi fi
cui si è fat
Un pri
state create
nico di istr
riforma del
grave disfu
nel periodo
caci ai fini
« Il co
Camera l'o
come furo
partite son
del propric
incaglio al
utile »; [104]
Consesso a
esigenze d
« Non
approvare
stadi; e se
eccezionali
sistema di
vide peran
Egli p
imperfezio
della Cam
echeggia i
e passare a
integrazior
plesso di
e l'intera
equilibrio.

(104) R.

esso eccede lo stanziamento del bilancio « e non vi si possa far fronte col fondo di riserva » (il che mitiga la rigorosità del disposto, rispetto alle norme successive in materia); quando il mandato stesso dev'essere imputato a capitolo diverso da quello indicato, il quale ultimo sia già esaurito o non abbia la necessaria capienza (art. 325).

Nulla è previsto per i casi di imputazione alla competenza anzichè ai residui e viceversa, e la cosa si spiega con l'orientamento che si ha in materia di bilancio; nè per i casi di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati eccedenti i limiti stabiliti, ovvero per nomine di impiegati oltre i limiti degli organici (art. 25, comma 3° del T. U. 12 luglio 1934, n. 1214).

Entro aprile ciascun Ministero deve trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato il proprio conto consuntivo in tre esemplari per la compilazione del « Rendiconto consuntivo generale dell'Amministrazione dello Stato », al quale sono uniti a corredo il Conto generale di cassa, lo « Stato patrimoniale » e i conti speciali (Aziende delle privative, dell'Asse ecclesiastico, ecc.; art. 675).

Degno di rilievo è l'ultimo comma dell'art. 341, per il quale la Direzione generale del Tesoro — il cui visto sui titoli di spesa, registrati dalla Corte dei Conti, è indispensabile per essere « ammessi » a pagamento — può rinviare a quest'ultima il titolo stesso ove riscontri irregolarità. È stabilito, infatti, che la predetta Direzione generale, « se crede non poter ammettere a pagamento qualche mandato, lo rinvia alla Corte esponendone le ragioni », cosicchè il riscontro di legittimità o « costituzionale » non rende immediatamente esecutivo l'atto registrato e vistato.

19. – Tra la serie dei regi decreti promossi dal Ministro Sella nella materia di che trattasi, è da annoverare quello 8 ottobre 1870, n. 5927, col quale vennero istituite le Ragionerie centrali presso Ministeri ed Amministrazioni, cioè sei presso il Ministero delle finanze (una per ognuna delle Direzioni generali più importanti: Tesoro, Demanio e Tasse; Imposte dirette, pesi e misure; Gabelle;

Debito pubblico e Lotto); tre presso il Ministero dei Lavori pubblici; tre per il Dicastero della guerra ed una per quelli dell'Interno, della Marina, dell'Agricoltura Industria e Commercio, di Grazia e Giustizia e Culti, della Pubblica Istruzione e Affari Esteri.

Per la prima volta nella storia contabile dell'amministrazione finanziaria si dispone l'istituzione del Consiglio dei Ragionieri, organo di consulenza tecnica in materia amministrativo-contabile, al cui parere sono sottoposti gli « affari » di maggiore importanza, ad iniziativa delle singole amministrazioni e su richiesta del Ministro delle finanze o del Ragioniere generale dello Stato (art. 4).

Le sue attribuzioni saranno, poi, meglio disciplinate nel 1876.

Di grande ausilio si palesò, fin dall'inizio della sua attività, il Consiglio dei Ragionieri per la spiccata competenza in materia amministrativo-contabile dei suoi esponenti. Esso fu chiamato a studiare ed elaborare il piano di riordinamento degli uffici centrali, compartimentali e provinciali di ragioneria; a coordinarne l'attività, ad uniformare criteri e procedure. Per la composizione dell'organo e per la natura dei compiti, spesso delicati e vitali, assegnatigli, esso costituì di fatto « la risultante delle esigenze di tutte le Ragionerie ».

Presieduto dal Ragioniere generale, il Collegio in parola è composto « del primo fra i Capi Ragionieri della Ragioneria generale e dei Capi Ragionieri delle varie Direzioni generali del Ministero delle finanze, con l'intervento, di volta in volta, del Capo Ragioniere di altri servizi quando trattisi di affari riguardanti la contabilità di un servizio speciale estraneo all'Amministrazione delle finanze » (art. 5). Segretario è un'impiegato della Ragioneria generale dello Stato (art. 7).

Nel silenzio della legge fondamentale del 1869, fu dibattuta la questione se dovessero istituirsi più uffici « speciali » di ragioneria presso i singoli Ministeri, in corrispondenza dei servizi istituzionali più importanti in essi organizzati, ovvero una sola ragioneria per ciascun Ministero.

Inoltre, tali uffici dovevano tenere solo la contabilità delle spese, od anche quella delle entrate del rispettivo Dicastero ?

problemi f
cui si è fa

Un pr
state creat
nico di ist
riforma de
grave disfu
nel period
caci ai fini

« Il co
Camera l'c
come furo
partite son
del propri
incaglio a
utile »; [104]
Consesso
esigenze d

« Nor
approvare
stadi; e se
eccezional
sistema di
vide perar

Egli
imperfezio
della Can
echeggia i
e passare
integrazio
plesso di
e l'intera
equilibrio.

(104) R

Il relativo personale doveva o non costituire, unitamente a quella della Ragioneria generale, un ruolo separato e distinto da quello amministrativo ?

Poichè l'art. 20 della legge n. 5026 del 1869 - come si è visto — parlava di « uffizi di ragioneria presso le amministrazioni centrali », permaneva il dubbio se il legislatore, con la dizione « amministrazione centrale », avesse inteso riferirsi *tout court* all'unità amministrativa « Ministero », ovvero a ciascuna delle Direzioni generali in esso organizzate.

Una pacata lettura dei vari articoli della legge, soprattutto del 40 e del 64, avrebbe potuto offrire, col sussidio di una logica interpretazione del sistema da essa instaurato, la soluzione del problema.

Invero, l'art. 40, comma 1º, parla di « mandato emesso da un Ministro » per il visto del Capo Ragioniere e di ordine scritto del Ministro, mentre l'art. 64 parla di « conto consuntivo di amministrazione di ciascun Ministero » e di « Ragioneria addetta al Ministero stesso »; inoltre, lo stato di previsione è unico per ogni Ministero, talchè unitaria dev'esserne l'effettuazione, ed unitari, altresì, la rilevazione contabile e il riscontro amministrativo.

È vero che il Direttore generale firma mandati e provvedimenti inerenti al proprio servizio, ossia atti « esterni », ma non in proprio, bensì *per delega* del Ministro, giacchè egli, dopo la soppressione delle « aziende », *era e rimane organo « interno »* (sotto il profilo subiettivo).

Tale tesi, infine, trovava conforto nei sistemi contabili di Francia e di Belgio, cui il nostro legislatore, fin dal tempo del Cavour, si è spesso richiamato, pur non ricalcandone interamente le orme.

Il fatto che le Ragionerie centrali o speciali non erano organizzate nel seno della Ragioneria generale, non poteva costituire valido argomento per affermare la tesi pluralistica degli uffici di ragioneria infraministeriali.

Ciò nonostante, si ritenne che, in considerazione della diversa importanza e dimensione delle Direzioni generali, nonchè della differente natura dei servizi ad esse affidati, fosse più aderente allo spirito della legge istituire uffici autonomi di ragioneria presso le direzioni generali di maggior rilevanza economica e giuridica.

Tale orientamento prevalse per la preoccupazione, caratteristica dell'epoca e del sistema legislativo vigente, che una sola Ragioneria ministeriale non avrebbe potuto adempiere, con prontezza ed efficacia, al lavoro derivante dall'attività amministrativa di tutti i servizi ordinati in ciascuno dei Ministeri più importanti (Finanze, Guerra, ecc.), ed anche perchè il rispettivo Capo ragioniere avrebbe assunto, altrimenti, troppo onerosa responsabilità, tendendo, così, verso una forma di autonomia funzionale nei confronti dei Capi servizio, che non si voleva affatto favorire.

Si decise, pertanto, di istituire Ragionerie « speciali » caso per caso, senza regole rigide e predeterminate, criterio che — come si è visto — venne seguito dal Sella col r. decreto 4 settembre 1870, n. 5852.

Rimaneva l'altra questione, se cioè in uno stesso Ufficio contabile dovessero o meno concentrarsi le scritture delle spese e quelle delle entrate, ma ci si orientò verso la soluzione più logica, ossia quella della separazione.

A tale soluzione si perviene partendo dal presupposto che la legge ha affidato alle Ragionerie centrali il riscontro amministrativo-contabile sulle spese, chiamando responsabili della loro legalità e regolarità i Capi ragionieri, mentre i funzionari delegati lo sono per i fondi messi a loro disposizione, o anticipati, e gli Intendenti di finanza per le spese fisse ordinate in base a ruoli. Per le entrate, invece, la « vigilanza » è affidata alla Direzione generale del Tesoro, nonchè ad organi e uffici diversi.

Sia per la differente disciplina legislativa sulla effettuazione delle entrate e delle spese, sia per la limitazione della responsabilità dei Capi ragionieri alla legalità e regolarità delle spese, si conviene, perciò, che le scritture contabili relative al movimento delle entrate sia di spettanza di uffici diversi dalle Ragionerie « speciali », fermo restando l'obbligo per i medesimi di fornire a queste ultime gli elementi e i dati necessari per la formazione delle situazioni finanziarie, e particolarmente dei conti consuntivi del rispettivo Dicastero.

Se l'orientamento accennato ha una base logica, rende, però, precario nel concreto l'applicabilità del principio unitario che deve presiedere al riscontro sull'intera gestione finanziaria dello Stato, sicchè parve più opportuno, sotto questo profilo, concentrare tutte le scritture, sia per le entrate che per le uscite, nelle Ragionerie ministeriali.

20. – La provvisorietà della organizzazione delle Ragionerie centrali è espressamente enunciata dall'art. 2 del r. decreto 4 settembre 1870, n. 5851 (emanato dal Sella insieme al citato regolamento), il quale dispone che « fino a definitiva organizzazione del personale delle Ragionerie, sarà incaricato delle funzioni di Ragioniere un impiegato del Ministero, il quale sarà nominato a proposta del Ministro delle finanze, d'accordo col Ministro competente », mentre per il successivo art. 3 « l'incaricato delle funzioni di Ragioneria... avrà *un aumento di stipendio di lire mille* sopra lo stipendio corrispondente al grado che d'altronde ha o gli spetta nell'Amministrazione »; il che denota l'alta considerazione in cui quelle « funzioni » erano tenute nella intera organizzazione amministrativa dello Stato.

Qualora in uno stesso Ministero vi siano più uffici di ragioneria, tutti devono far capo ad uno di essi, presso cui vanno concentrati gli elaborati e le scritture del bilancio e del patrimonio, nonchè i conti amministrativi e le situazioni finanziarie (art. 5) e tutti sono sottoposti alla vigilanza del Ragioniere generale, alle cui istruzioni devono conformarsi.

Con regi decreti 24 e 31 dicembre 1870, n. 6182 e 6201 vennero poi create altre due Ragionerie centrali, ma restava ancora da determinare le sfere di competenza tra le Ragionerie e gli uffici amministrativi di uno stesso Ministero, nonchè la natura, la frequenza e il contenuto delle comunicazioni cui erano tenute le Ragionerie medesime nei confronti della Ragioneria generale: argomenti delicatissimi e di non agevole trattazione, ove si tengano presenti le caratteristiche della legge fondamentale del 1869 e la necessità di evitare o prevenire, nell'interesse dell'intera Amministrazione dello Stato, incertezze nella determinazione dei limiti delle rispettive attribuzioni, ed ovviare a ritardi, remore, conflitti interni e duplicazioni di funzioni. Si aggiunga che nel precedente sistema erano promiscuamente svolti, da uno stesso ufficio, compiti e mansioni che ora si volevano chiaramente distinti, anche ai fini della individuazione delle responsabilità, il che non era certo facilitato dalla facoltà di passaggio da una ad altra attività che — come si è accennato — impediva quella specializzazione tecnica che doveva costituire il presupposto indispensabile per un armonico svolgimento dell'azione amministrativa e per una valida effettuazione del riscontro interno.

Un primo passo venne allora compiuto col r. decreto 12 aprile 1871, n. 193, col quale il personale del Ministero dellle finanze fu distinto in due ruoli, ossia amministrativo e di ragioneria, e furono sollecitati gli altri Ministeri a provvedere alla definitiva sistemazione dei rispettivi uffici di ragioneria.

Quanto alla delimitazione delle competenze tra uffici amministrativi e contabili e alla disciplina dei rapporti accennati, particolarmente ai fini della sorveglianza, il problema si presentò di non facile soluzione.

Il Ragioniere generale del tempo, su conforme avviso del Consiglio dei Ragionieri, diramò la prima circolare organica in data 15 dicembre 1870, ma essa non poteva, ovviamente, assumere il valore giuridico di norma interna in senso tecnico per la posizione stessa degli uffici di ragioneria centrali e locali.

La sorveglianza spettava alla Ragioneria generale, ma non era attualizzata e corroborata dal necessario rapporto di subordinazione gerarchica, poichè le Ragionerie centrali permanevano nella posizione di dipendenza organica dei rispettivi Ministeri, posizione che perdurerà ancora per molti decenni, con pregiudizio per la regolarità e l'oculatezza della gestione finanziaria statale.

La contraddittorietà del sistema è palese, la relatività della « sorveglianza » è intuibile, l'autonomismo e il pluralismo amministrativo-contabile più volte richiameranno l'attenzione dei responsabili della pubblica amministrazione, per la instabilità del bilancio come per l'inefficacia dei controlli, ma i rimedi proposti ed attuati

si riveleranno — come si vedrà più avanti — insufficienti, talchè si procederà per tentativi, con modifiche parziali, con sovrapposizioni di organi e comitati, senza tuttavia riuscire nell'intento di porre ordine nell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

21. — Un primo tentativo di miglioramento del sistema fu attuato con l'attribuzione ai singoli Capi dei servizi amministrativi dell'intera responsabilità, anche contabile, per gli atti posti in essere nell'ambito della rispettiva competenza istituzionale.

Venne all'uopo regolato l'esercizio del potere di vigilanza del Ragioniere generale in modo che esso potesse esplicarsi sia direttamente, sia per il tramite dei propri Ispettori, ma con l'intesa dei Capi servizi anzidetti, al fine — si giustificò — di evitare ogni ingerenza negli affari amministrativi.

In data 17 marzo 1872 furono emanati due regi decreti, n. 742 e 751, intesi a regolare i rapporti in parola ed a modificare il ruolo del personale di ragioneria del Ministero delle finanze, immettendovi cinque Ispettori per i cennati adempimenti.

Più tardi si farà obbligo al Ragioniere generale dello Stato di presentare al Parlamento, a cura del Ministro delle finanze, una relazione esplicativa sull'attività svolta, con le proposte di modifica e di integrazione dell'ordinamento contabile vigente.

22. - In occasione della introduzione del metodo della partita doppia nelle scritture delle Ragionerie ministeriali e degli Uffici di ragioneria compartimentali, provinciali e speciali, era sorto il quesito: i « fatti amministrativi » da rilevare contabilmente dovevano riguardarsi nel loro aspetto di « fatti » previsti, soltanto accertati, od anche compiuti ? Prevalse il concetto di registrare solo i « fatti avvenuti », ossia tali da influire sulle attività e passività dello Stato considerate nel loro complesso, e, con r. decreto 5 novembre 1870, n. 523, furono approvate le istruzioni sui « conti » principali da adottare sia per il movimento finanziario che per le variazioni patrimoniali; finalmente, nel 1871 si potè dar inizio alle operazioni di inventariazione dei beni mobili e immobili dello Stato.

Lavoro difficoltoso e complicato, che richiedeva la più fattiva collaborazione degli uffici amministrativi per conseguire l'utilità che ci si attendeva, ma, dopo un decennio dall'inizio, i dati raccolti non erano nè esatti nè completi, e al Ragioniere generale dell'epoca non restò che attendere « dal beneficio del tempo e dalle non intermesse premure il compimento dell'opera, che in dieci anni di amministrazione e con disposizioni positive non erasi giunto ad ottenere perfezionata .. »[108]

23. – Varie disposizioni contenute nel citato regolamento Sella del 1870, vennero modificate con successivi decreti reali.

Il r. decreto 27 novembre 1872, n. 1099 (Sella) riordina la materia delle cauzioni reali e personali per la stipulazione dei contratti dello Stato; ribadisce che « sono materia del Conto dell'anno finanziario le *riscossioni ed i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno* », per modo che il termine di chiusura non potrà essere prorogato e quindi al 31 dicembre l'esercizio « rimane definitivamente chiuso ed in conto del medesimo non si possono più fare né riscossioni, né pagamenti » (art. 134); disciplina anche i compiti delle Intendenze di finanza per la revisione mensile dei conti di agenti, ecc., nonchè per la formazione delle situazioni contabili periodiche, distinte per capitoli e per amministrazione, da trasmettere alle amministrazioni interessate e alla Direzione generale del Tesoro; inoltre, fa l'obbligo alle Amministrazioni medesime di far pervenire a detta Direzione generale i prospetti mensili dei versamenti effettuati dai propri agenti, onde possa riscontrarli con le proprie scritture per la compilazione del Conto generale di Tesoreria; stabilisce che i mandati a disposizione e di anticipazione devono essere « intestati sempre alla qualità ufficiale del Funzionario delegato », in quanto egli non può considerarsi responsabile per l'esistenza in sé del man-

(108) 2ª Relazione inserita nella « Raccolta di Atti Stampati », Camera dei Deputati, legisl. XI, sess. 1873-74, vol. III.

problemi
cui si è fa
Un p
state creat
nico di ist
riforma d
grave disf
nel period
caci ai fin
«Il c
Camera l'
come furc
partite so
del propri
incaglio a
utile »; 10
Consesso
esigenze c
« No
approvare
stadi; e se
eccezional
sistema d
vide pera
Egli
imperfezi
della Car
echeggia
e passare
integrazic
plesso di
e l'intera
equilibrio

(104)

dato, bensì per gli ordini di pagamento che emette su di esso, e chiarisce che tali mandati possono essere emessi solo sulle Tesorerie provinciali, sottoponendone il movimento alla vigilanza dell'Intendente di finanza.

Infine, viene aggiunto un art. 637 *bis*, che fa obbligo al Direttore Generale del Tesoro di pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, entro i primi 15 giorni di ogni mese, il Conto di Tesoreria, o Conto di Cassa, classificando versamenti e pagamenti in relazione « ai Riepiloghi annessi alla legge del bilancio », e si dispone pure il trasporto nelle scritture (campioni) demaniali dei crediti verso funzionari, agenti, appaltatori, ecc. per condanna, o per altra causa, qualora non siano riscossi col sistema della trattenuta, o mediante alienazione della cauzione prestata.

Allo scopo di dare la possibilità all'Amministrazione finanziaria di pagare spese inerenti al Debito Pubblico, senza dover attendere specifiche autorizzazioni dal Parlamento, con la legge 21 dicembre 1872, n. 1169 si dispone che, « per decreto reale, si potranno aumentare i capitoli di spesa relativi ai titoli di debito pubblico dello Stato ».

24. – La materia dei crediti verso agenti, economi, ecc., è affrontata con quel realismo che caratterizza tutta l'attività governativa del Sella.

Il r. decreto 23 giugno 1873, n. 1478 classifica i crediti in parola in due categorie in base al criterio distintivo della inesigibilità giuridica e della impossibilità di fatto di riscuoterli.

In quest'ultima categoria rientrano i crediti riconosciuti « incerti e difficili da riscuotere », nonchè quelli « riconosciuti della maggiore incertezza di esazione », entrambi da iscriversi in appositi registri e da calcolarsi, rispettivamente, al 25 per cento e al 5 per cento del loro ammontare, semprechè sia dimostrato che, con la procedura ordinaria, non è stato possibile riscuoterli entro un anno dal loro accertamento amministrativo (art. 669).

Nell'altra categoria rientrano i crediti « riconosciuti insussistenti o assolutamente inesigibili », i quali, se non superano le

L. 8.000, sono annullati con decreto del Ministro delle finanze previo parere del Consiglio di Stato (art. 669 *bis*).

Il Minghetti, succeduto al Sella nel Dicastero delle finanze, si ripromise di snellire il lavoro amministrativo e le scritture contabili, semplificando modelli e prospetti, che in molti casi si erano dimostrati superflui o di nessuna utilità.

Con r. decreto 15 dicembre 1873, n. 1721 furono approvati vari modelli finanziari, di tesoreria e contabili in sostituzione di quelli già in dotazione, istituendo il « giornale di classazione » dei versamenti per capitoli di ogni Capo; si impartirono nuove disposizioni ai controllori presso le Tesorerie centrali e provinciali e alle Intendenze di finanza per quanto riguarda la tenuta delle scritture, la vigilanza sulle riscossioni e i pagamenti, nonchè la compilazione di prospetti e situazioni giornalieri e periodici.

Le Ragionerie centrali devono formare i riepiloghi delle proprie scritture, dopo averne fatto il raffronto con i conti amministrativi avuti dagli uffici locali, e devono trasmettere alla Ragioneria generale le « situazioni riassuntive » delle operazioni da esse rilevate contabilmente.

Volendo, poi, regolarizzare alcune pendenze amministrative che da tempo si protraevano, con successivo r. decreto 24 gennaio 1874, n. 1786 lo stesso Ministro dispose che entro il 1874 dovevano essere ultimate tutte le « regolarizzazioni ed i rimborsi a cura delle rispettive Amministrazioni.

25. – Quelle su riportate per sommi capi, sono le disposizioni regolamentari più importanti emanate in attuazione della legge fondamentale del 1869, la quale — non ostante gli inevitabili difetti e le molte lacune — resterà tale anche dopo le parziali riforme del Ministro Magliani, a loro volta precedute da studi e progetti di notevole interesse sul piano storico-scientifico.

Come si è già accennato, essa fu concepita, discussa ed approvata sotto il segno dell'urgenza e della necessità di sistemare nel modo migliore la contabilità di Stato.

Se non riuscì a soddisfare le aspettative di quanti, in parlamento e fuori, avevano a cuore la funzionalità dell'Amministrazione finanziaria dello Stato ed una proficua gestione del pubblico bilancio, impostato con criteri moderni, i motivi, sia pure non del tutto contingenti, vanno ricercati nella concezione che allora si aveva — e si avrà ancora per decenni — sulla organizzazione strutturale dell'Amministrazione statale e nella particolare configurazione giuridico-politica dei rapporti interorganici tra uffici amministrativi e contabili, da una parte, tra amministrazione attiva e di controllo dall'altra.

Quasi a conferma di quanto l'onorevole Maurogonato aveva anticipato circa mezzo secolo prima sulla *resistenza* che la legge avrebbe incontrato nella sua pratica applicazione, l'onorevole Abignente scriverà nel 1916: « Gli amministratori vorrebbero ridurre l'obietto della Ragioneria ad una subordinata elencazione di numeri. Per essi il ragioniere dovrebbe essere un muto esecutore; senz'attitudini di iniziative o facoltà di volere, inabilitato alla critica dell'atto amministrativo in rapporto alle leggi: *ogni atto quindi che parta dal ragioniere e freni l'azione amministrativa, agli effetti del bilancio, è secondo costoro un eccesso di potere* ».

« Il controllo » - soggiunge detto Autore — ha come suo organo centrale le Ragionerie dei Ministeri, le quali diramano in basso, nelle Ragionerie locali, e fanno capo in alto per vie diverse, ma con gli stessi scopi, alla Ragioneria generale e alla Corte dei Conti. È *quindi dalle Ragionerie centrali* che deve cominciare la nostra ricostruzione », mentre « vi sono in provincia uffici contabili dello Stato »... che « spesso poca o scarsa connessione hanno con le rispettive Ragionerie centrali; quasi sempre nessuna con la Ragioneria generale dello Stato, che pure è, *per legge, il gran propulsore di tutta la contabilità pubblica* ». [109]

Eppure, per molti anni ancora si disputerà sulle attinenze scientifiche della Contabilità di Stato, sulla esistenza o meno del « fatto logismologico », sull'attributo di scienza più o meno pura della Ragioneria, mentre il bilancio statale perde di fatto le sue caratteristiche peculiari di piano di lavoro e di atto solenne impositivo di limiti; il riscontro finanziario si trasforma in finzione pseudo-giuridica e gli elenchi di « eccedenze », sottoposte all'approvazione in blocco delle due Camere, diventano la regola.

Tenterà per primo il Ministro Depretis a porre ordine nelle cose amministrative, ma il suo tentativo non avrà fortuna — come si vedrà — per il sopraggiungere di vicende parlamentari che ne impediranno la discussione.

Intanto, al fine di dare al bilancio statale un contenuto più realistico, ne farà spostare di sei mesi la presentazione al Parlamento.

Infatti, la legge 30 dicembre 1876, n. 3590, da lui promossa, dispone che « *nei primi quindici giorni di settembre* di ogni anno il Ministro delle finanze dovrà presentare al Parlamento... il bilancio dell'anno seguente, ossia lo stato di prima previsione delle entrate, e per ciascun Ministero lo stato di prima previsione delle spese pei suoi rispettivi servizi ».

« Questi preventivi dovranno essere approvati per legge avanti il primo gennaio ».

(109) G. Abignente, *La riforma dell'Amministrazione pubblica in Italia – Questioni urgenti*, cit., pagg. 295, 308 e 315.

CAPITOLO II

SOMMARIO: **1-5**. Incertezze in sede di applicazione della legge fondamentale del 1869 in materia di bilancio, di riscontro e di scritture contabili. Classificazione di entrate e spese. Bilancio di competenza o di cassa ? Insufficienza del riscontro in atto. Materia e forma degli inventari. – **6-10**. Studi e progetti di revisione. Le proposte della Commissione Duchoqué. – **11-15**. Le iniziative dell'on. Depretis nel 1877. Il Consiglio del Tesoro per il riscontro costituzionale. Posizione, funzioni e responsabilità della Ragioneria generale dello Stato e delle Ragionerie centrali nel progetto Depretis. Il riscontro responsabile nell'ambito dell'Amministrazione statale. Istituzione del Ministero del Tesoro. Revisione strutturale del Consiglio dei ragionieri. – **16-19**. Parziale avvaloramento dei progetti Depretis nella riforma Magliani del 1883. Abolizione dei bilanci di prima e di definitiva previsione. Adozione del bilancio di competenza. Assestamento e decorrenza dell'esercizio finanziario del 1° luglio. Il testo unico 17 febbraio 1884, n. 2016. – **20-22**. Pubblicità dei documenti finanziari riassumenti l'azione concreta dello Stato. Riscontro sugli impegni per contenere le « eccedenze » di spese. Il nuovo disegno di legge Magliani del 1888 per la regolamentazione del riscontro e dei residui.

1. – Si è già accennato al fatto che la legge Cambray-Digny segnò una svolta decisiva, quasi pietra miliare, nel riordinamento dell'Amministrazione finanziaria dello Stato italiano, anche se non fu e non poteva essere, per un complesso di circostanze contingenti, un modello di perfezione sia in ordine al contenuto intrinseco delle sue norme, sia per gli indirizzi e la tecnica seguiti nella sua formulazione.

Profondamente sentita era la necessità di dar vita ad un Ufficio centrale, alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze, allo scopo di ottenere un valido coordinamento delle scritture contabili, ed all'uopo si istituì la Ragioneria generale dello Stato, senza, peraltro, apprestare gli strumenti idonei per l'espletamento dei compiti ad essa affidati dalla legge del 1869. Urgeva, altresì, instaurare un efficace controllo interno su nuove basi, e si convenne di affidarlo alle Ragionerie ministeriali, con l'organizzazione, la posizione e le funzioni già viste.

Non si volle frapporre altro indugio alla promulgazione della cennata legge (più volte Camera e Senato furono invitati « ai voti », quando più ferveva la discussione), ma poi se ne rinviò di oltre un anno la integrale entrata in vigore; non pochi furono gli interventi nei due Rami del Parlamento, intesi a chiarire alcuni punti della legge o a modificare talune sue disposizioni, ma non si presentò alcun emendamento che riassumesse il pensiero degli intervenuti.

Se può sembrare eccessivo parlare di indifferenza o di fiacchezza nella discussione della legge, come farà qualche chiosatore anche illustre, bisogna convenire che — fosse incertezza nella bontà delle tesi sostenute in Aula, ovvero desiderio di non assumersi chiare responsabilità, od anche soltanto di vararla al più presto — essa venne approvata alla Camera nel testo modificato dal Senato, pur essendo emersi taluni dissensi sostanziali e formali.

Ai difetti e alle inevitabili lacune della legge avrebbero dovuto ovviare le successive iniziative legislative, ma si è visto con quale scarsa efficacia vi abbiano provveduto; anzi, proprio in sede di integrazione e di esplicazione delle statuizioni in essa contenute, si manifestarono pesanti incertezze nei promotori, non senza conseguenze per l'amministrazione finanziaria dello Stato.

« La legge del 22 aprile 1869, n. 5026 — scrisse il De Cupis [110] — quantunque segnasse un progresso notevolissimo nella nostra legislazione di amministrazione finanziaria, in quanto servì per lo meno a portare un sistema uniforme nella nostra contabilità di Stato, non poteva certo attribuirsi il merito d'aver portato una definitiva risoluzione in veruna delle più gravi questioni che trovan luogo in una legge di contabilità generale dello Stato.

Il decorso dell'anno finanziario, la materia dell'esercizio finanziario, la stessa forma generale del bilancio, furono in essa determinate piuttosto per espediente che con la coscienza di apportare con le sue disposizioni una incancellabile riforma nei relativi ordinamenti.

(110) A. DE CUPIS, *Appendice al commento della legge 22 aprile 1869*, n. 5026, Utet, 1885, pagg. 4 e segg.

A volere con due parole indicare la qualità di quella legge, potrebbe dirsi che essa fu una legge di *transizione* e di *transazione*.

Di transizione, perchè all'arruffio incomposto delle diverse contabilità con le quali veniva raccolta l'amministrazione patrimoniale e finanziaria delle diverse provincie, si riuscì con essa a sostituire un metodo uniforme che, quantunque non perfetto, era certo notevolmente migliore di tutti i sistemi pure allora vigenti, non solo a considerarli nell'ibrido insieme del loro aggregamento, ma anche nella loro integrità; nessuno di essi essendo stato concepito ed ordinato in rispondenza dei bisogni di una grande Nazione.

Di transazione, dappoichè per la urgenza da tutti compresa, anzi vivamente sentita, di riparare all'incompatibile inconveniente di un sistema multiforme si prestò generalmente nell'una e nell'altra Camera assai facile assenso ad opinioni assai discutibili e che in fondo non si dividevano.

In realtà, sui punti di maggior risalto contemplati dalla legge in questione, non si assunsero posizioni nettamente in contrasto, rispecchianti soluzioni e tesi apprezzabilmente antitetiche, ma ci si limitò, in genere, a raffronti esterni, a precisazioni terminologiche, ad enunciazioni di concetti non sufficientemente elaborati.

I contrasti si manifestarono, invece, in seguito, ossia in sede di concreta applicazione dei precetti sanciti dalla legge in argomento, soprattutto quando si trattò di precisare l'esatta portata delle norme regolanti la natura e il contenuto dei bilanci di prima e di definitiva previsione, nonchè la funzione del conto consuntivo.

Un pò d'ordine nella delicata materia venne introdotto dopo le elezioni politiche del 1874.

Invero, nell'agosto di quell'anno, l'onorevole Minghetti (Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle finanze), nominò una Commissione reale presieduta dal senatore Cambray-Digny, la quale propose — tra l'altro — l'adozione del bilancio di competenza, da regolare con chiari precetti di legge, e la classificazione delle entrate e delle spese in ordinarie e straordinarie, distinguendo quelle effettive dai « movimenti di capitali » (quest'ultima locuzione darà, poi, luogo a notevoli discussioni, sia in ordine alla « proprietà »

dei termini usati, sia in rapporto alle operazioni finanziarie che la relativa categoria doveva riassumere), cosicchè nel riepilogo annesso al bilancio di prima previsione del 1875 apparve quella classica tripartizione, suggerita dalla Giunta del bilancio e comprendente anche le cosiddette « partite di giro », che caratterizzerà a lungo le classificazioni del bilancio statale. Fu quello il primo bilancio preventivo che presentò un avanzo di 13,87 milioni di lire, salutato come un avvenimento pieno di buoni auspici per il riassetto della finanza italiana. [111] Tuttavia, le sagge proposte del Cambray-Digny non vennero tradotte in chiari precetti di legge.

2. - Le discussioni sui problemi di maggior momento continuarono, spesso anche molto vivaci, sia in Parlamento che fuori. Esse avevano per oggetto, in particolare, la natura e la funzione del bilancio, nonchè la portata e l'estensione del riscontro finanziario.

È trascorso un quinquennio dalla piena entrata in vigore della legge n. 5026 del 1869; sono seguite altre leggi e decreti reali concernenti la stessa materia da essa disciplinata; sono stati fatti studi specifici, cui sono seguite proposte concrete di revisione; eppure, ancora nel dicembre 1875 ci si chiede quale debba essere il contenuto dei bilanci di prima e definitiva previsione, quale la materia del rendiconto, come espletare un valido riscontro sulle spese.

Nella relazione sul consuntivo del 1872, venuto in discussione alla Camera circa tre anni dopo, l'onorevole Busacca scrive, infatti: « Quale dunque fu l'entrata del 1872 ? Quale la spesa ? Quale il disavanzo ? Queste sono tre incognite per il 1872 e incognite saranno negli anni seguenti, finchè il sistema adottato per i bilanci di previsione e per i rendiconti non varia ».

« Il vero è, che, col sistema vigente, le facoltà del potere esecutivo non si sa quali siano, e l'adempimento della volontà della Camera non ha altra garanzia che la lealtà dei Ministri, e la loro minuziosa diligenza. Nè si può diversamente quando una è la som-

(111) A. Plebano, *op. cit.*, pag. 495.

ma di spesa approvata con la legge del bilancio, altra è quella che la Camera intese autorizzare »; talchè l'onorevole Seismit-Doda, che fu Ministro del Tesoro, nella tornata del 10 dicembre 1875 avrà modo di lamentare, con vivacità, che dai conti consuntivi non emerga « un esatto criterio sulla situazione finanziaria dello Stato », bensì solo « un amalgama di cifre che non hanno valore. Dal conto consuntivo del 1872 non risultano che delle incognite »[112] per la gran confusione che si fa tra la gestione della competenza e quella dei residui.

La confusione, invero, già insita nel sistema, è aggravata dal fatto che non tutte le spese impegnate nell'anno sono contenute entro i limiti degli stanziamenti accordati e non tutte sono sottoposte al vaglio del Parlamento, sia pure in sede di approvazione del relativo consuntivo, in quanto parte di esse vengono semplicemente trasportate all'anno seguente, allogandole tra i residui, anche se formalmente non tutte possono considerarsi tali.

Nella stessa seduta del 10 dicembre 1875 viene proposto un ordine del giorno, che il Minghetti si rifiuta di accettare anche per il « tono » col quale è redatto, inteso ad ottenere che nella legge del bilancio definitivo siano indicate:

« 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 »;

« 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 ».[113]

Facendo perno sulla letterale contraddizione tra gli articoli 24 e seguenti della legge del 1869, riguardanti i bilanci preventivi e consuntivi, il Sella ribadisce quanto ebbe ad affermare nella sua relazione sul bilancio definitivo del 1871, cioè che il *bilancio di prima previsione* debba contemplare « gli impegni attivi e passivi che si prevede di contrarre durante l'anno. Invece, nel *bilancio di definitiva previsione* si debbono fare gli stanziamenti in ragione delle riscossioni

(112) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XII, vol. V, pag. 5072.
(113) Atti del Parlamento italiano, legisl. XII, vol. V cit., pag. 5070.

e dei pagamenti effettivi che si presume avverranno durante l'anno ». Il primo esprime « la facoltà di spendere », il secondo « la facoltà di pagare ».

Quest'ultimo costituirà il vero bilancio di previsione; quindi, il consuntivo non potrebbe che conformarsi, nella materia esposta, al medesimo.

Un'entrata — soggiunge l'onorevole Sella — è tale non quando sia stata accertata e neppure quando sia stata riscossa dall'agente incaricato, bensì quando sia pervenuta nelle casse dell'Amministrazione; parimenti, una spesa può configurarsi tale quando sia passata all'Amministrazione stessa *la facoltà di disporne* e sia contenuta entro i limiti degli stanziamenti.

Nel sistema inglese l'entrata prende corpo quando sia passata al Conto dello Scacchiere; la spesa è contabilmente caratterizzata quando sia passata da detto conto a quello dell'Amministrazione, ed è così che la situazione finanziaria e quella di tesoreria possono presentarsi alla Camera dei Comuni la *sera stessa* in cui si chiude l'esercizio.

« Volete imbarcarvi nelle competenze ? », egli esclama.

« È facile ingrossare le competenze lasciando ai posteri la cura di riscuoterle. Ma, si dirà, e questa obiezione sarebbe giusta, che non si vedono le entrate proprie dell'anno, non si vedono gli impegni attivi che si contraggono nell'anno », però vi sono i documenti contabili e le relazioni finanziarie che illustrano le varie operazioni di bilancio.

« Che gli interessi del Consolidato — egli esemplifica — non pagati alla fine dell'anno appariscano l'anno seguente in capitoli distinti, o si uniscano al capitolo degli interessi dell'anno in corso, non si pagherà, perciò, di più ». Altrettanto dicasi per stipendi, pensioni ed altre spese del genere. E soggiunge: « Il sistema adottato spinge a queste conseguenze, cioè di prevedere dei pagamenti di più di ciò che effettivamente si faccia, e quindi sono al sicuro. Il Ministro delle finanze è dal sistema indotto a ridurre al minimo le sue previsioni di riscossione, le altre amministrazioni sono indotte a portare al *maximum* le loro previsioni di pagamento e quindi ne avviene che, dovendosi stabilire l'equilibrio con le risorse che sono

date al Ministro delle finanze, in realtà egli può gerire l'amministrazione finanziaria... con sicurezza poichè sa perfettamente che non si va al di là del previsto nei pagamenti... ». [114]

Come si vede, il Sella guarda piuttosto all'aspetto contabile, alle manifestazioni finanziarie terminali nella formazione e nell'attuazione del bilancio statale, raffigurando la massima azienda di erogazione del nostro ordinamento come una qualunque azienda che miri a conseguire l'equilibrio annuale fra introiti ed esborsi, prescindendo dai presupposti giuridici di quelle manifestazioni, i quali costituiscono un *prius*, anche solo funzionale se non sempre cronologico, rispetto al *posterius* delle riscossioni e dei pagamenti.

Come in qualunque azienda che sia bene ordinata e retta, più importa nell'amministrazione statale la situazione creditoria e debitoria, che prima o poi sfocierà in situazione di fatto, quale conseguenza logica indefettibile degli impegni giuridicamente vincolanti; ed *è* su quel « prius » che, se vuol essere veramente efficace, deve svolgersi il riscontro finanziario.

3. — In risposta all'onorevole Sella, che si batte per difendere l'operato del Ministro Minghetti in materia di bilanci, interviene, con interessanti spunti dottrinali e pratici, l'onorevole S. Spaventa, il quale, pur non disconoscendo i pregi del bilancio di cassa, che il Governo in carica vorrebbe sostanzialmente adottare, pone l'accento sui pericoli e sugli inconvenienti che esso comporta, sottolineando che il sistema è stato vivacemente criticato anche in Inghilterra, ove è stato mantenuto solo per il particolare valore che la tradizione e la consuetudine hanno sempre avuto nell'ordinamento costituzionale e amministrativo della Gran Bretagna.

Il dibattito sulla portata della vigente legge di contabilità e sulla effettiva applicazione delle norme da essa recata, sfocia, quindi, nella stessa seduta del 10 dicembre 1875, sulla opportunità o meno di modificarla nei punti controversi.

(114) Atti del Parlamento italiano, legisl. XII, vol. V cit., pagg. 5079 e segg.

All'uopo l'onorevole Sella ammonisce: « Io aggiungo che bisogna ponderare bene le cose, che non vige un ordinamento di contabilità così infelice da dover mutare a precipizio, e che dobbiamo, invece, andare con piede di piombo...; per parte mia dichiaro di mettermi tra i più avanzati per ciò che riguarda i miglioramenti da introdursi, ma ad un patto solo. Ed è che sia ben sicuro che si faccia meglio, imperocchè, se si facesse solo ugualmente bene, se non si ottenesse un deciso miglioramento, *di guarentigie* non solo, ma anche *di semplicità*, l'innovare per innovare sopra una materia simile, sarebbe davvero un male grandissimo ». [115]

Ponderazione, cautela, approfondimento di organismi e di istituti, dunque, non mero empirismo improvvisatore in settori così delicati, quali quelli della formazione e del contenuto del bilancio statale, delle rilevazioni contabili e del riscontro finanziario.

Cosa intendesse l'onorevole Sella per « semplicità » in fatto di bilanci e di contabilità, egli aveva in più occasioni chiarito, con quella profonda convinzione nei propri orientamenti che fu sempre caratteristica peculiare di quel grande Ministro, ma non fu difficile ai suoi contradditori, che per la verità erano la maggioranza della Camera, eccepire la relatività di tale postulato e le diverse esigenze del nostro ordinamento amministrativo.

D'altra parte, la pretesa contradditorietà della legge del 1869 nella materia in discorso, non andava — come accennato — oltre la lettera di alcune norme. In primo luogo, il senatore Duchoqué, relatore sul progetto Cambray-Digny, modificato alla Camera, precisò che « i bilanci si propongono e si approvano a servizi e non a cassa »; in secondo luogo, se il bilancio di prima previsione deve contenere « impegni attivi e passivi », e se quello di definitiva previsione non è che un correttivo, una integrazione del precedente, non si vede come possa contemplare materia diversa da quegli « impegni ».

Quanto alla « semplicità » di effettuazione del bilancio di cassa in confronto a quello di competenza, che peraltro nella pratica aziendale non si presenta quasi mai « puro » per esigenze di varia

(115) Atti del Parlamento italiano, legisl. XII, vol. V cit., pag. 5087.

indole, « l'inconsistenza di tale presunto vantaggio si appalesa evidente solo che si consideri la necessità per lo Stato di conoscere in ogni momento l'entità delle poste attive e passive che possono produrre introiti od esborsi a più o meno breve scadenza e l'esigenza, quindi, che di queste poste sia tenuta *rilevazione separata*, quando esse non risultino già dalle scritture del bilancio, come avviene, per i residui, nel bilancio di cassa ». [116]

4. – Col sistema instaurato dalla legge del 1869, il riscontro preventivo lasciava molto a desiderare.

La vigilanza sulle entrate era divenuta mera parvenza di esame consuntivo di conti e prospetti riassumenti riscossioni e versamenti.

Il riscontro sulle spese era avvilito a mero formalismo esteriore, privo di pratica efficacia, talchè l'instabilità del bilancio era la regola, gli elenchi di « eccedenze » di impegni sugli stanziamenti accordati costituivano un dato costante della gestione finanziaria nell'azienda statale, non ostante gli sforzi della Ragioneria generale, spesso posti in risalto dalla Corte dei Conti, intesi a contenerne l'espansione e la varietà.

Quando un'amministrazione centrale riteneva che un suo ordine di pagamento potesse dar luogo a rilievo, ovvero non fosse prontamente pervenuto alla fase finale dell'esborso, evitava l'ostacolo e, con lettera di autorizzazione, disponeva quel pagamento presso uno dei funzionari delegati dipendenti, trasformando così il riscontro preventivo in consuntivo, per sua natura di scarsa efficacia giuridica, anche perchè effettuato con notevole ritardo rispetto alla esecuzione del provvedimento ordinatorio.

5. – Di fronte al preciso contenuto dell'ordine del giorno presentato all'inizio della seduta e all'accusa di aver « forzato » lo spirito della vigente legge di contabilità, il Ministro Minghetti si rifà alla « prassi » più recente, precisando che « sono cinque anni che

(116) S. Cozzi, *La tecnica del bilancio*, ecc. cit., pag. 27.

si fanno i bilanci in questa forma, sempre vennero approvati e mai si mosse simile accusa »; il che, se vale in qualche modo a confortare l'operato del Ministro in carica, non riesce a giustificare l'applicazione che della legge stessa si è inteso fare in quei cinque anni.

L'ordine del giorno viene infine modificato ed approvato nei seguenti termini: « La Camera prende atto delle dichiarazioni dell'onorevole Presidente del Consiglio, Ministro delle finanze, che presenterà alla Camera un progetto di modificazioni all'attuale legge di contabilità, al fine di meglio definire e distinguere le spese e le entrate, i residui e il movimento di capitali ». [117]

In realtà, si dovrà attendere fino al 1883 per chiarire alcuni punti sul bilancio statale, mentre i tentativi dell'onorevole Depretis, concretatisi in alcuni disegni di legge presentati alla Camera nel marzo 1877, non giunsero alla discussione del Parlamento perchè, dopo il rinnovo delle Camere, non furono ripresi in considerazione.

* * *

6. – Alla Commissione Cambray–Digny nominata nell'agosto 1874 dal Minghetti, succede quella presieduta dal senatore Duchoqué, col compito di studiare le riforme indispensabili da apportare alla vigente legge di contabilità.

Forti contrasti di opinione si manifestarono tra i suoi componenti sugli istituti da modificare e sulla entità delle modifiche, talchè alcuni di essi si dimisero e vennero sostituiti con r. decreto del 22 settembre 1876, ossia alla distanza di oltre due anni dall'inizio dei lavori.

I punti salienti su cui la Commissione si soffermò in modo particolare, sono così riassunti nella sua relazione: [118]

1) stabilire i modi per la formazione e la tenuta degli inventari dei beni mobili e immobili dello Stato;

(117) Atti del Parlamento italiano, legisl. XII, vol. V cit., pag. 5100.

(118) Atti e Stampati Camera dei deputati, legisl. XIII, sessione 1876–77, vol. IV, doc. n. 84.

2) modificare alcuni articoli della vigente legge di contabilità concernenti le provviste e i contratti dello Stato;

3) chiarire l'oggetto della contabilità di Stato, stabilire quali siano le attribuzioni e i compiti della Ragioneria generale, della Direzione generale del Tesoro e delle Intendenze di finanza e le conseguenti responsabilità;

4) coordinare il decorso dell'anno finanziario col periodo dei lavori parlamentari;

5) ridurre a forme più chiare e più razionali gli stati di prima previsione e i bilanci definitivi;

6) stabilire in termini chiari e precisi le norme generali per l'accertamento delle entrate, per la liquidazione e il modo di pagamento delle spese, nonchè la responsabilità dei capi di amministrazione, dei dipendenti agenti, degli uffici amministrativi e delle Ragionerie;

7) dare forma e regole più semplici per i conti degli agenti e degli uffici provinciali, nonchè per il rendiconto generale dello Stato.

Dopo aver osservato che « gli inventari ora esistenti o sono incompleti, o presentano delle duplicazioni, o, quel che è peggio, comprendono fra i beni a valore molti oggetti, che o non hanno valore per la loro condizione d'uso, o ne hanno uno inapprezzabile e non commerciabile », come le strade, i ponti, le gallerie, le pinacoteche, ecc., la Commissione propone la *separazione* negli inventari dei beni fruttiferi da quelli infruttiferi, dati in uso ad amministrazioni ed uffici pubblici, e dagli altri destinati ad uso pubblico.

Per le categorie di beni infruttiferi gli inventari devono essere solo descrittivi, non a valore, mentre per gli altri dovrà indicarsi il valore ottenibile con criteri diversi, a seconda della origine e della natura dei beni. I titoli pubblici, che costituiscono il « portafoglio » dello Stato, saranno descritti con la indicazione del prezzo di acquisto e del corso di borsa per seguirne le oscillazioni.

Le scritture patrimoniali devono prendere le mosse dagli inventari e rispecchiarne la consistenza iniziale e le successive variazioni.

7. – Per i contratti, la Commissione suggerisce di lasciar ferma la regola generale dei pubblici incanti, introducendo qualche eccezione per l'acquisto di grani e per le esigenze particolari del Ministero della guerra, mentre propone di elevare da L. 8.000 a L. 20.000 il limite dei contratti da stipularsi a trattativa privata senza il preventivo parere del Consiglio di Stato, perchè sembra sproporzionata alla modesta entità dell'importo la rigorosità della norma vigente.

Per gli acquisti e i lavori ad economia il limite è elevato a L. 10.000.

Per la prima volta si tenta di dare una definizione della contabilità di Stato, che per la Commissione « ha per iscopo di raccogliere e sintetizzare con metodo veramente logico e pratico le operazioni amministrative, e coordinandole fra di loro, dimostrarle in tutti i loro aspetti e *negli effetti giuridici ed economici* ».

Se si tiene conto dell'epoca in cui tale definizione è formulata, si può convenire che essa costituisca, senz'altro, un progresso rispetto alle concezioni precedenti.

Le Ragionerie ministeriali, per il progetto in esame, devono tenere le scritture complesse, oltre al giornale, nel quale rilevare le varie fasi attraverso cui passano i « fatti » di gestione; anche gli uffici amministrativi devono tenere identico giornale per le scritture elementari.

La Ragioneria generale, infine, tiene in evidenza nelle proprie scritture, « non in modo riassuntivo ma in modo analitico e più razionale », tutte le entrate e le spese dello Stato, « accertate, liquidate e scadute presso i diversi Ministeri, in relazione non solo ai capitoli del bilancio, ma anche ai vari servizi ed alla responsabilità delle amministrazioni centrali e provinciali dipendenti da tutti i Ministeri » (art. 20 del progetto della Commissione), in modo che « resti assicurato il riscontro contabile di tutta la gestione finanziaria dello Stato ». [119]

Logica conseguenza di tale « carattere » è la proposta di aggiungere « dello Stato » alla denominazione originaria dell'Istituto. Il

(119) Atti e Stampati, legisl. XIII, vol. IV cit., pag. 35 della relazione Duchoqué.

funzionario ad esso preposto deve quindi assumere la qualifica di Ragioniere generale dello Stato.

L'art. 19 del cennato progetto (corrispondente all'art. 21 della legge del Cambray-Digny) è, infatti, così concepito:

« La Ragioneria generale dello Stato è retta da un Direttore generale che prende il nome di Ragioniere generale dello Stato ».

« Per tutto ciò che concerne il servizio della contabilità generale dello Stato, il *personale* delle Ragionerie *esegue gli ordini e le istruzioni* del Ragioniere generale dello Stato, al quale *spetta* anche vigilare l'andamento del servizio di contabilità negli uffici amministrativi ».

Al concetto pluralistico delle Ragionerie ministeriali, poggiante sulla pretesa responsabilità particolare di ciascun Capo dei servizi amministrativi, il quale aveva alle proprie dipendenze un distinto ufficio di contabilità — evidente riminiscenza del vecchio ordinamento, anteriore alla legge Cavour, basato sulle « aziende » — la Commissione sostituisce quello più organico della *Ragioneria ministeriale unica*, in quanto ciascun Ministero rappresenta « *l'unità amministrativa* responsabile », cui fanno capo i rapporti giuridici esterni, e quindi « non può esservi che una sola ragioneria per ogni Ministero ». Tuttavia, resta ferma anche nel progetto in discorso, il rapporto di subordinazione del Capo ragioniere dal Ministro, anche se la sua funzione — come si vedrà più avanti — viene ora teleologicamente integrata in corrispondenza all'interesse generale dello Stato, non più limitata alla tutela della responsabilità del Ministro stesso.

8. – Al fine di accertare e sottoporre all'approvazione del Parlamento la situazione dei residui, col sistema vigente era compilata, dopo la chiusura dell'esercizio, la « situazione del Tesoro ». Essa, però, era predisposta prima dell'assestamento dei conti per la formazione del consuntivo, cosicchè i suoi dati erano provvisori, non concordanti con quelli espressi dal consuntivo. In materia di residui,

alla chiusura dell'esercizio, il Parlamento era chiamato a pronunziarsi due volte: prima sulla « situazione » anzidetta, poi sul consuntivo, nel quale i residui stessi apparivano riaccertati e, quindi, variati nella loro entità come nella loro qualificazione.

Infatti, per l'art. 64 della legge in vigore, la Ragioneria generale dello Stato riceve i conti consuntivi ministeriali entro aprile, ed entro luglio trasmette alla Corte dei Conti, per la parificazione, il Conto generale della gestione finanziaria statale.

La situazione della Tesoreria viene, invece, compilata e presentata all'approvazione del Parlamento prima di aprile; di qui la sua pratica inutilità e la proposta di abolirla nella forma attuale.

Il progetto della Commissione Duchoqué propone, inoltre, di far decorrere l'anno finanziario dal 1° febbraio al 31 gennaio dell'anno successivo; di spostare al 15 novembre la presentazione al Parlamento del bilancio di prima previsione, a tutto aprile la presentazione del bilancio di definitiva previsione, mentre fa obbligo alla Ragioneria generale dello Stato di trasmettere alla Corte dei Conti, entro marzo, il Consuntivo generale.

Tempi diversi, dunque, per i tre fondamentali documenti finanziari, non già coincidenti, come proporrà il Ministro Magliani nel 1882.

La proposta tende a far sì che nella formazione del bilancio di definitiva previsione si possa tener conto della situazione dei residui, ciò che non avviene — come detto — col sistema vigente.

In seno alla Commissione la questione della decorrenza dell'anno finanziario fu ampiamente dibattuta. Alcuni componenti sostennero l'opportunità di stabilirla in conformità alla originaria proposta del Cambray-Digny del 1868, ossia al 1° marzo, ma si obiettò che, se anche la presentazione del bilancio definitivo fosse avvenuta nel maggio, il Parlamento non avrebbe potuto esaminarlo e discuterlo con la dovuta pacatezza se non dopo novembre, cioè quando l'esercizio cui si riferisce sta per finire; ciò senza dire che i due mesi di tempo lasciati all'amministrazione finanziaria per prepararlo non sarebbero stati sufficienti per conseguire la voluta precisione.

9. Fin dal 1873 una circolare della Direzione generale del Tesoro aveva autorizzato le Intendenze di finanza ad esercitare la vigilanza sulle riscossioni, decentrando anche, in gran parte, le scritture relative, e la Commissione Duchoqué conferma e assorbe nel suo progetto questa disposizione interna, mentre col sistema in vigore la vigilanza stessa, le scritture e la compilazione dei prospetti delle entrate derivanti da imposte dirette, erano affidate promiscuamente, e spesso congiuntamente, alla predetta Direzione generale e ad altri uffici finanziari centrali.

Si tende a semplificare e rafforzare la vigilanza sui versamenti, mentre le operazioni del Portafoglio dello Stato sono concentrate presso il Direttore generale del Tesoro, che del Portafoglio stesso è dichiarato « custode ».

Viene ribadito il principio della chiusura inderogabile dell'esercizio al 31 gennaio, respingendo ogni idea di prolungamento.

Una volta approvato il bilancio definitivo di previsione, ogni nuova spesa dev'essere approvata con legge speciale e la proposta relativa deve indicare, altresì, i mezzi di copertura, ma se esso è ancora in esame al Parlamento, le nuove spese autorizzate saranno portate in aumento del bilancio stesso.

Non si fa ancora una netta distinzione, a questo effetto, tra spese obbligatorie e d'ordine e spese facoltative; ci si limita a far obbligo di annettere al bilancio l'elenco per capitoli della prima delle due predette categorie di spese, ai fini dell'utilizzo del fondo di riserva *ad hoc*, mediante decreti del Ministro del Tesoro (il progetto già prevede la costituzione di questo Dicastero, pur se il relativo provvedimento verrà emanato — come si vedrà — nel successivo dicembre 1877), mentre per i prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste occorrerà il decreto reale, su proposta del Ministro stesso e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Quanto alle entrate, il progetto precisa le competenze e le modalità di accertamento (ruoli, liste di carico, ecc.) e stabilisce l'obbligo del rendiconto per gli agenti della riscossione, da trasmettere alla Corte dei Conti unitamente ai prospetti mensili delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza.

10. – Premesso che le operazioni di liquidazione e di ordinazione delle spese danno luogo ad atti tipicamente amministrativi, per modo che la loro formazione rientra nella specifica competenza delle singole amministrazioni, mentre compito delle ragionerie è quello di revisionarli per accertarne la *regolarità* e registrarli, la relazione Duchoqué riferisce che la Commissione « ha dovuto riflettere ai seri inconvenienti che ora derivano dal fatto, che così inteso il compito del Capo di ragioneria *sia incompatibile con la sua posizione e porti all'incongruenza che lo stesso Ministro sia quello che debba decidere delle opposizioni fatte dal ragioniere all'atto da lui firmato*. Qui la Commissione crede vedere il ragioniere messo nella difficile posizione di una penosa alternativa, o di prestare il suo consenso ad un atto che crede irregolare, o di fare un'opposizione a quanto è stato dal suo Ministro già sanzionato con l'appostarvi firma. Non è, nè può essere questa, a parere della Commissione, la condizione che la legge intese di fare ai ragionieri.

Essa sembra abbia voluto affermare nel ragioniere la qualità di controllo delle disposizioni di pagamento preparate dagli uffici amministrativi, abbia *mercè la di lui revisione voluto tutelare l'interesse dello Stato*, e salvaguardare insieme la responsabilità dei Ministri ordinatori, fare insomma del ragioniere l'occhio vigile e tutelare dei Ministri medesimi, *per quanto riguarda l'erogazione dei fondi dello Stato*, rendendolo perciò responsabile dei pagamenti disposti, e soggetto al giudizio della Corte dei Conti ». [120]

Seguendo in ciò l'esempio francese, si propone che la firma del Ministro sugli atti in parola *debba seguire*, non precedere, il visto di controllo del capo ragioniere, senza di che il controllo stesso resta svuotato di pratica efficacia.

11. – Il progetto ministeriale ha tenuto conto degli studi e dei suggerimenti della Commissione reale, nonchè — si legge nella relazione Depretis presentata alla Camera nella tornata del 27 marzo

(120) Atti e Stampati, legisl. XIII, vol. IV cit., pagg. 48 e seguenti della Relazione Duchoqué.

1877 — di quelli « degli egregi relatori sul bilancio e sui rendiconti dello Stato, dei voti espressi in varie congiunture dal Parlamento » ed anche della diretta, personale esperienza del Presidente del Consiglio, Ministro delle finanze.

Nel progetto del Ministro Depretis si riprende la vecchia proposta dell'onorevole Scialoja del 1866 per la istituzione di un « Consiglio del Tesoro », operante presso la Ragioneria generale dello Stato e composto di cinque magistrati della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.

La Commissione Duchoqué aveva proposto — come si è accennato — che il capo della Ragioneria centrale doveva registrare un mandato « dopo avere verificato la causa legale e la giustificazione, dopo fattane la liquidazione e dopo avere esaminato se la somma da pagare sia nei limiti del competente capitolo del bilancio », onde sottoporlo alla firma del Ministro e trasmetterlo, poi, alla Corte dei Conti per il controllo di « legittimità costituzionale ».

Il progetto ministeriale, invece, innova notevolmente su questo punto, perchè sottrae il titolo di spesa al controllo preventivo della Corte medesima e stabilisce che il « mandato coi documenti giustificativi è poi trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato, che lo passa al Consiglio del Tesoro, perchè verifichi se il pagamento è nei limiti del fondo assegnato in bilancio, e se è giusta la imputazione fattane al competente capitolo ».

Come si vede, la natura e la portata del riscontro preventivo affidato al Consiglio del Tesoro, sono qualificate in senso più « costituzionale » che nella vigente legge di contabilità.

Logico corollario di tale attribuzione del nuovo Istituto, è che ad esso si riconosce un potere di annullamento dei mandati « quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata in bilancio, e non vi si possa fare fronte col fondo di riserva » (art. 49).

« Sarà pure assoluto il rifiuto del Consiglio del Tesoro quando, secondo il suo giudizio, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ad un capitolo già esaurito e non a quello indicato dal Ministro ». D'altra parte, l'ammissione a pagamento da

parte di detto Consiglio non attenua la responsabilità del Ministro e del capo della Ragioneria centrale.

In ordine alla responsabilità di quest'ultimo, si precisa che, ove egli non ritenga di poter apporre il visto su un titolo di spesa, deve riferirne al Ministro e se questi approva l'iniziativa del Capo del Servizio amministrativo, deve darne ordine scritto, nel qual caso il capo ragioniere deve eseguire; « nel giustificare però il suo operato presso la Corte dei Conti esso *dovrà unire* l'ordine del Ministro... » (art. 51).

12. – Stringata, lucida, interessante la relazione ministeriale che accompagna il progetto in parola.

Si sottolinea in essa che la coesistenza di più uffici di ragioneria in uno stesso Dicastero nuoce « alla unità amministrativa personificata in ciascun Ministero, e turba altresì l'unità del servizio contabile ».

Sono concetti di una modernità sorprendente anche se, ovviamente, non ci si può attendere che essi non risentano affatto degli orientamenti ancora prevalenti in materia di contabilità di Stato e di riscontro, all'epoca in cui sono stati espressi.

Avesse spinto ancora un poco l'acutezza delle sue osservazioni, l'onorevole Depretis avrebbe colto, nella sua integrità organica e funzionale, l'essenza unitaria dell'Amministrazione finanziaria dello Stato per adeguarvi organismi ed istituti, in vista del rafforzamento di quel riscontro interno che necessariamente deve qualificarsi, nell'interesse dell'intera gestione statale, anche come controllo di merito.

Egli considera indispensabile l'istituzione di un registro degli impegni presso ciascuna Amministrazione, per il fatto che l'emissione dei mandati è riconosciuta giustamente di competenza degli uffici amministrativi, « ma *lo Stato esige, per propria garanzia*, che le spese, prima di essere pagate, passino attraverso il crogiuolo di accurate verificazioni ».

« Ecco l'ufficio del ragioniere, il quale mentre come custode della scrittura prende nota degli atti amministrativi, *si vale poi di questo suo essenziale strumento per correggere qualunque men che retta ope-*

razione di contabilità, ed esercitare il riscontro che la legge gli affida. Quindi il ragioniere deve rispondere del danno cui eventualmente, per sua colpa o negligenza, l'erario venisse esposto ». [121]

Nel pensiero dell'onorevole Depretis, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle finanze, si presenta già abbastanza chiaro il concetto di sintesi unificatrice della pubblica finanza.

Si fa largo, dunque, in modo più concreto, l'idea del riscontro organico sull'Amministrazione statale unitariamente intesa, pur se perdurino ancora residui concettuali di autonomismo e di pluralismo amministrativi e contabili, che solo il tempo e lo sviluppo degli studi di diritto pubblico e di scienza dell'amministrazione potranno definitivamente superare.

La proposta di istituire il cennato Consiglio del Tesoro è intesa a realizzare, appunto, questa nuova concezione deontologica della pubblica amministrazione in senso moderno; ad esso viene affidato « il cosiddetto riscontro costituzionale », ritenendolo in grado di offrire « una malleveria contro possibili trasgressioni del potere esecutivo », *pur operando all'interno dell'amministrazione finanziaria* e indipendentemente dalla sua composizione.

Anche i ruoli di spese fisse devono essere controllati dalle Ragionerie ministeriali, « registrati alla Ragioneria generale, visti dal Consiglio del Tesoro e passati, per mezzo della Direzione generale del Tesoro, alle Intendenze di finanza per la esecuzione » (art. 48).

I funzionari delegati, « a cui disposizione siano stati emessi dei mandati, potranno valersene con buoni a favore dei creditori, *mai* a favore di se stessi ».

13. - Nella stessa tornata dal 27 marzo 1877 il Depretis presentò un secondo disegno di legge concernente « modificazioni alla legge 14 agosto 1862, n. 800, sull'istituzione della Corte dei Conti ».

Altro disegno di legge fu presentato dal Ministro dell'Interno Nicotera di concerto col Presidente Depretis, recante « modificazioni alla legge 20 marzo 1865, allegato *D*, sul Consiglio di Stato ed infine un separato progetto per la istituzione del Ministero del Tesoro.

Nella relazione che accompagna il primo dei tre disegni anzidetti, [122] l'onorevole presentatore osserva che, « a misura che progredisce l'opera di assetto definitivo dell'Amministrazione dello Stato, se da una parte scema la necessità e l'importanza, che grandissima era sul principio, di troppo minute ed estese ingerenze di riscontro preventivo, si manifesta dall'altra parte assai maggiore il bisogno di rinvigorire ed estendere invece le attribuzioni della Corte di *sindacato posteriore* e di revisione dei conti consuntivi. Magistrato di vigilanza, di riscontro e di sindacato giudiziale, essa deve seguire lo svolgimento progressivo degli ordini dell'Amministrazione. Fermi i principî della sua istituzione, non si otterrebbero, però, da questa gli effetti corrispondenti *alla realtà dei bisogni pratici*, se il modo, l'estensione e la misura delle sue attribuzioni, *e la natura e qualità delle attribuzioni stesse, fossero condannate ad una rigida immobilità* in mezzo al movimento progressivo dell'Amministrazione, che deve vigilare, controllare e sindacare ».

Il fatto che l'ordinamento dello Stato italiano, subito dopo l'unificazione, abbia seguito un certo indirizzo in materia di riscontro, non significa che vi si debba restare vincolati quando si constati, in prosieguo di tempo, l'esistenza di altre forme che, mentre non offrono minori garanzie di funzionalità e di ossequio alla legge, consentono maggiore snellezza e praticità nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Riferendosi all'epoca della formazione della legge del 1869, l'onorevole Depretis rileva che « non vi era allora, come principale se non unica garanzia, che il riscontro della Corte dei Conti, il quale oltre all'esame della legalità della spesa, dell'esistenza del fondo in bilancio, e della retta imputazione ai vari capitoli di esso, si estendeva altresì alla liquidazione e alla più minuta giustificazione delle somme da pagare. Ma la legge del 1869 ...*colmò una grande*

(121) Atti e Stampati, legisl. XIII, vol. IV cit., pagg. 2 e segg. della Relazione Depretis.

(122) Atti e Stampati, Camera dei deputati, legisl. XIII, vol. V, doc. n. 85.

1877 — di quelli « degli egregi relatori sul bilancio e sui rendiconti dello Stato, dei voti espressi in varie congiunture dal Parlamento » ed anche della diretta, personale esperienza del Presidente del Consiglio, Ministro delle finanze.

Nel progetto del Ministro Depretis si riprende la vecchia proposta dell'onorevole Scialoja del 1866 per la istituzione di un « Consiglio del Tesoro », operante presso la Ragioneria generale dello Stato e composto di cinque magistrati della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.

La Commissione Duchoqué aveva proposto — come si è accennato — che il capo della Ragioneria centrale doveva registrare un mandato « dopo avere verificato la causa legale e la giustificazione, dopo fattane la liquidazione e dopo avere esaminato se la somma da pagare sia nei limiti del competente capitolo del bilancio », onde sottoporlo alla firma del Ministro e trasmetterlo, poi, alla Corte dei Conti per il controllo di « legittimità costituzionale ».

Il progetto ministeriale, invece, innova notevolmente su questo punto, perchè sottrae il titolo di spesa al controllo preventivo della Corte medesima e stabilisce che il « mandato coi documenti giustificativi è poi trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato, che lo passa al Consiglio del Tesoro, perchè verifichi se il pagamento è nei limiti del fondo assegnato in bilancio, e se è giusta la imputazione fattane al competente capitolo ».

Come si vede, la natura e la portata del riscontro preventivo affidato al Consiglio del Tesoro, sono qualificate in senso più « costituzionale » che nella vigente legge di contabilità.

Logico corollario di tale attribuzione del nuovo Istituto, è che ad esso si riconosce un potere di annullamento dei mandati « quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata in bilancio, e non vi si possa fare fronte col fondo di riserva » (art. 49).

« Sarà pure assoluto il rifiuto del Consiglio del Tesoro quando, secondo il suo giudizio, l'imputazione della somma portata dal mandato sarebbe riferibile ad un capitolo già esaurito e non a quello indicato dal Ministro ». D'altra parte, l'ammissione a pagamento da

parte di detto Consiglio non attenua la responsabilità del Ministro e del capo della Ragioneria centrale.

In ordine alla responsabilità di quest'ultimo, si precisa che, ove egli non ritenga di poter apporre il visto su un titolo di spesa, deve riferirne al Ministro e se questi approva l'iniziativa del Capo del Servizio amministrativo, deve darne ordine scritto, nel qual caso il capo ragioniere deve eseguire; « nel giustificare però il suo operato presso la Corte dei Conti esso *dovrà unire* l'ordine del Ministro... » (art. 51).

12. – Stringata, lucida, interessante la relazione ministeriale che accompagna il progetto in parola.

Si sottolinea in essa che la coesistenza di più uffici di ragioneria in uno stesso Dicastero nuoce « alla unità amministrativa personificata in ciascun Ministero, e turba altresì l'unità del servizio contabile ».

Sono concetti di una modernità sorprendente anche se, ovviamente, non ci si può attendere che essi non risentano affatto degli orientamenti ancora prevalenti in materia di contabilità di Stato e di riscontro, all'epoca in cui sono stati espressi.

Avesse spinto ancora un poco l'acutezza delle sue osservazioni, l'onorevole Depretis avrebbe colto, nella sua integrità organica e funzionale, l'essenza unitaria dell'Amministrazione finanziaria dello Stato per adeguarvi organismi ed istituti, in vista del rafforzamento di quel riscontro interno che necessariamente deve qualificarsi, nell'interesse dell'intera gestione statale, anche come controllo di merito.

Egli considera indispensabile l'istituzione di un registro degli impegni presso ciascuna Amministrazione, per il fatto che l'emissione dei mandati è riconosciuta giustamente di competenza degli uffici amministrativi, « ma *lo Stato esige, per propria garanzia*, che le spese, prima di essere pagate, passino attraverso il crogiuolo di accurate verificazioni ».

« Ecco l'ufficio del ragioniere, il quale mentre come custode della scrittura prende nota degli atti amministrativi, *si vale poi di questo suo essenziale strumento per correggere qualunque men che retta ope-*

razione di contabilità, ed esercitare il riscontro che la legge gli affida. Quindi il ragioniere deve rispondere del danno cui eventualmente, per sua colpa o negligenza, l'erario venisse esposto ». [121]

Nel pensiero dell'onorevole Depretis, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle finanze, si presenta già abbastanza chiaro il concetto di sintesi unificatrice della pubblica finanza.

Si fa largo, dunque, in modo più concreto, l'idea del riscontro organico sull'Amministrazione statale unitariamente intesa, pur se perdurino ancora residui concettuali di autonomismo e di pluralismo amministrativi e contabili, che solo il tempo e lo sviluppo degli studi di diritto pubblico e di scienza dell'amministrazione potranno definitivamente superare.

La proposta di istituire il cennato Consiglio del Tesoro è intesa a realizzare, appunto, questa nuova concezione deontologica della pubblica amministrazione in senso moderno; ad esso viene affidato « il cosiddetto riscontro costituzionale », ritenendolo in grado di offrire « una malleveria contro possibili trasgressioni del potere esecutivo », *pur operando all'interno dell'amministrazione finanziaria* e indipendentemente dalla sua composizione.

Anche i ruoli di spese fisse devono essere controllati dalle Ragionerie ministeriali, « registrati alla Ragioneria generale, visti dal Consiglio del Tesoro e passati, per mezzo della Direzione generale del Tesoro, alle Intendenze di finanza per la esecuzione » (art. 48).

I funzionari delegati, « a cui disposizione siano stati emessi dei mandati, potranno valersene con buoni a favore dei creditori, *mai* a favore di se stessi ».

13. - Nella stessa tornata dal 27 marzo 1877 il Depretis presentò un secondo disegno di legge concernente « modificazioni alla legge 14 agosto 1862, n. 800, sull'istituzione della Corte dei Conti ».

Altro disegno di legge fu presentato dal Ministro dell'Interno Nicotera di concerto col Presidente Depretis, recante « modificazioni alla legge 20 marzo 1865, allegato *D*, sul Consiglio di Stato » ed infine un separato progetto per la istituzione del Ministero del Tesoro.

Nella relazione che accompagna il primo dei tre disegni anzidetti, [122] l'onorevole presentatore osserva che, « a misura che progredisce l'opera di assetto definitivo dell'Amministrazione dello Stato, se da una parte scema la necessità e l'importanza, che grandissima era sul principio, di troppo minute ed estese ingerenze di riscontro preventivo, si manifesta dall'altra parte assai maggiore il bisogno di rinvigorire ed estendere invece le attribuzioni della Corte di *sindacato posteriore* e di revisione dei conti consuntivi. Magistrato di vigilanza, di riscontro e di sindacato giudiziale, essa deve seguire lo svolgimento progressivo degli ordini dell'Amministrazione. Fermi i principî della sua istituzione, non si otterrebbero, però, da questa gli effetti corrispondenti *alla realtà dei bisogni pratici*, se il modo, l'estensione e la misura delle sue attribuzioni, *e la natura e qualità delle attribuzioni stesse, fossero condannate ad una rigida immobilità* in mezzo al movimento progressivo dell'Amministrazione, che deve vigilare, controllare e sindacare ».

Il fatto che l'ordinamento dello Stato italiano, subito dopo l'unificazione, abbia seguito un certo indirizzo in materia di riscontro, non significa che vi si debba restare vincolati quando si constati, in prosieguo di tempo, l'esistenza di altre forme che, mentre non offrono minori garanzie di funzionalità e di ossequio alla legge, consentono maggiore snellezza e praticità nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Riferendosi all'epoca della formazione della legge del 1869, l'onorevole Depretis rileva che « non vi era allora, come principale se non unica garanzia, che il riscontro della Corte dei Conti, il quale oltre all'esame della legalità della spesa, dell'esistenza del fondo in bilancio, e della retta imputazione ai vari capitoli di esso, si estendeva altresì alla liquidazione e alla più minuta giustificazione delle somme da pagare. Ma la legge del 1869 ...*colmò una grande*

(121) Atti e Stampati, legisl. XIII, vol. IV cit., pagg. 2 e segg. della Relazione Depretis.

(122) Atti e Stampati, Camera dei deputati, legisl. XIII, vol. V, doc. n. 85.

lacuna degli ordini preesistenti, e rese possibile una distinzione logica e necessaria tra le attribuzioni proprie della Corte dei Conti, *a cui spetta il sindacare e giudicare gli atti compiuti*, e quelle dell'Amministrazione che deve compierli sotto la sua responsabilità. I ragionieri, infatti, furono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti per gli effetti di codesta loro responsabilità, la quale *non era nè coperta, nè attenuata* dall'esame preventivo della Corte degli atti, di cui rispondono. E spariva la contraddizione logica e giuridica, per la quale era chiamata a giudicare *ex post* della regolarità di un atto quel magistrato medesimo che, registrandolo in seguito a preventivo esame, *l'aveva approvato* ».

« Se non che il sistema della legge del 1869 non ha avuto pratica applicazione, giacchè *fu iniziato ma non proseguito il lavoro di ordinamento della Ragioneria generale dello Stato sulle nuove basi*, che dovevano assicurare il riscontro contabile dell'Amministrazione e sostituire al controllo preventivo della Corte, che giudica irresponsabilmente, *il controllo giudicabile* dei ragionieri ».

Cosa intendesse il Depretis per riscontro contabile — al quale egli non attribuiva, peraltro, un particolare significato, come aveva tentato di fare il senatore Duchoqué e come si tenterà di fare in seguito, con scarsa aderenza alla realtà della gestione finanziaria dello Stato — egli aveva già chiarito nella relazione al primo progetto di legge esaminato.

Ad ogni modo, prosegue la relazione sul disegno di legge in argomento, « se il riscontro costituzionale si distingue razionalmente e per virtù di legale astrazione, dall'altro relativo alla giustificazione e liquidazione della spesa, *l'esperienza ha mostrato la grande difficoltà di distinguerne l'esercizio pratico*, senza accrescere la complicazione e gli indugi del servizio ».

« Nulla innovando alle attribuzioni della Corte dei Conti in ordine alla vigilanza della riscossione delle entrate, e al visto e registrazione dei decreti reali e ministeriali, deve rimanere altresì fermo il principio che appartiene alla Corte medesima il *sindacato e la revisione posteriore delle spese*, che costituisce la somma della sua giurisdizione sovrana. Ma il riscontro preventivo *è un dovere, è una*

necessità dell'ordinatore, è un obbligo del riscontratore responsabile e perciò appartiene *di sua natura* all'Amministrazione ».

Il riscontro preventivo demandato al Consiglio del Tesoro nel senso sopra indicato, sarà esercitato « non soltanto sui mandati diretti dei Ministeri, come lo esercita adesso la Corte dei Conti, ma *su tutta la totalità dei pagamenti e su tutti gli altri effetti di credito pubblico* mediante il diritto che ad esso Consiglio compete di sopravveglianza alle scritture della Contabilità generale dello Stato ». [123]

Nella sua chiara relazione alla Camera, il Presidente del Consiglio osserva ancora, al riguardo, che il riscontro della Corte dei Conti « è posteriore, rispetto alla liquidazione, tanto sui pagamenti che si eseguono per via di mandati a disposizione... quanto per pagamenti eseguiti con mandati di anticipazione, sia per le spese da farsi all'estero, sia per quelle dell'esercito, della marina, per le spese fisse, ecc. ».

« Se pertanto la maggior parte dei pagamenti è oggi sottratta al riscontro preventivo della Corte dei Conti, e se ciò non di meno è bastante a tutelare gli interessi materiali e morali dello Stato, importa avvisare al modo *di togliere l'ibridismo, generalizzare la misura, ed elevarla a sistema*, attuare e completare il concetto della riforma iniziata con la legge del 1869... »; il che potrebbe ottenersi coordinando nella Ragioneria generale dello Stato tutte le funzioni contabili e di riscontro preventivo su tutti gli atti che comunque interessino o possano interessare la pubblica finanza.

Che il progetto Depretis dia vita al Consiglio del Tesoro e gli affidi il « cosiddetto riscontro costituzionale » sulle spese, non è senza significato: potrà valere, date le concezioni ancora resistenti all'usura del tempo, come primo passo verso la integrazione, come spunto per il completamento organico della Ragioneria generale dello Stato, pur se per ora si ritiene preferibile creare un nuovo organismo nel Ministero del Tesoro, col compito specifico di attuare quel riscontro.

Per intanto, esso dovrà operare, come accennato, presso la Ragioneria generale dello Stato, ed all'uopo la relazione precisa

(123) Atti e Stampati, legisl. XIII, vol. V cit., doc. n. 87.

che « col nuovo ordinamento, al postutto, mentre non si perde nessuna delle preziose malleverie fin qui splendidamente fornite dal nostro supremo tribunale dei Conti, otterremo altresì nel corso degli ordini di pagamento quella *maggiore speditezza e semplicità* che sono naturale conseguenza dell'eseguire siffatto servizio sul luogo e col pronto sussidio di tutto il materiale di cui dispone la Ragioneria generale dello Stato. Infatti, quando le ragionerie ministeriali abbiano verificato l'ordine di pagamento e munitolo delle firme necessarie, dovranno senz'altro spedire tale ordine alla Ragioneria generale, *presso cui siede* il Consiglio del Tesoro ».

Ora, si svincolino le Ragionerie centrali dalla dipendenza morale ed organica dei rispettivi Ministeri, si riorganizzino funzionalmente e gerarchicamente nella Ragioneria generale dello Stato, si attribuiscano ad essa la vigilanza operante ed efficace sulle rilevazioni contabili effettuate da dette Ragionerie, nonchè un effettivo coordinamento delle funzioni di riscontro preventivo ad esse assegnate, e si avrà la moderna fisionomia dell'Istituto voluto dal Cambray-Digny, già preconizzato dal Cavour.

Se poi si muti la denominazione del Consiglio in parola e le sue funzioni si trasferiscano, in una visione realistica delle esigenze di una moderna amministrazione finanziaria statuale, al predetto Istituto, si avrà quella che *dovrebbe essere* la Ragioneria generale dello Stato in ordine al riscontro finanziario sull'intera gestione del pubblico denaro e quindi all'attuazione della legge del bilancio e all'amministrazione del patrimonio statale.

14. - Si è già accennato che il progetto di riforma della legge del 1869, come pure gli altri due sulla Corte dei Conti e sul Consiglio di Stato, non ebbero il necessario seguito parlamentare, perchè nel frattempo si chiuse la legislatura e al rinnovo delle Camere non furono ripresentati.

Tuttavia, considerato « l'urgente bisogno di una più equa e logica distribuzione del lavoro » nell'amministrazione finanziaria dello Stato, il Presidente Depretis promosse la creazione del Ministero del Tesoro, cui furono affidati « l'esecuzione della nuova legge di contabilità, la sorveglianza sull'esercizio del bilancio ed i servizi di cassa, delle operazioni di credito e del debito pubblico », innovando, così, alla tradizione ispirata al sistema francese.

Il predetto Dicastero fu poi istituito con r. decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, ponendo alle sue dipendenze non solo la Ragioneria generale dello Stato e le Direzioni generali del Debito pubblico e del Tesoro, ma anche quella del Demanio, l'Economato generale — del quale ultimo, peraltro, le prime norme organiche furono dettate dal Sella nel febbraio del 1870, istituendolo presso il Ministero dell'Industria — nonchè l'Avvocatura Erariale (art. 4).

Esso resterà separato dal Ministero delle finanze fino al 1922 quando, succeduto all'onorevole Tangorra il Ministro De Stefani, questi — come si vedrà più avanti — ritirò le dimissioni precedentemente presentate e riunificò i due Dicasteri finanziari (r. decreto 31 dicembre 1922, n. 1700).

15. - Nella sua ampia visione dei problemi e delle esigenze di una moderna amministrazione finanziaria, mentre andava elaborando i progetti che poi presenterà alla Camera il 27 marzo 1877, il Depretis promosse l'emanazione del r. decreto 21 giugno 1876, n. 3182, che modificò il precedente r. decreto 8 ottobre 1870, n. 5927 (Sella) concernente la strutturazione, le attribuzioni e il funzionamento del Consiglio dei Ragionieri.

Per il citato r. decreto n. 5927, questo Consiglio doveva « essere sentito sulle disposizioni concernenti l'applicazione e l'interpretazione del regolamento di contabilità generale, sui progetti di regolamenti di qualunque ramo dell'amministrazione, e su qualsiasi affare riguardante la Contabilità di Stato ».

Nella breve relazione che precede, quasi preambolo, il citato r. decreto n. 3182, il Depretis rileva che l'esperienza (spesso egli si richiama a codesta fonte primaria per la conoscenza dei fatti e dei rapporti giuridico-finanziari nell'Amministrazione statale) ha dimostrata l'opportunità di ampliare le prescrizioni relative alla com-

posizione di detto Consiglio, in modo da renderne l'opera più proficua e rispondente allo scopo della sua istituzione, e permettere lo studio *competente e separato* di più obietti ad un tempo, secondo che si riferiscano all'applicazione in genere della legge e del regolamento di contabilità generale, e ai servizi *comuni a tutta l'Amministrazione dello Stato*; o a servizi propri dei vari rami delle finanze; ovvero a servizi speciali e contabilità in materie »; perciò si chiamano a far parte di esso (art. 2) tutti i capi ragionieri, sia di Ministeri e amministrazioni centrali che della Ragioneria generale (membri ordinari), nonchè funzionari amministrativi esperti nelle materie da trattare (art. 3), i quali avranno voto deliberante negli affari in cui sono direttamente interessati.

Esso può essere convocato in seduta plenaria — nel qual caso è presieduto dal Ministro o dal Ragioniere generale dello Stato — ovvero per Sezioni, ed in tal caso lo presiede il Ragioniere generale medesimo. Ove quest'ultimo sia impedito od assente, la presidenza spetta al Capo ragioniere più anziano presente (articoli 4 e 5).

Vi è un segretario permanente (art. 7), ma se più sezioni siedono contemporaneamente, il Ragioniere generale può nominare altro segretario.

Quanto alle attribuzioni specifiche, esse non subiscono sostanziali modifiche, poichè la formula della norma secondo cui esso deve essere sentito « su qualsiasi affare riguardante la Contabilità di Stato », sembra sufficientemente ampia per sottoporre al vaglio di quel Consesso le questioni tecnico-giuridiche e finanziarie di maggior peso.

16. – Dai cenni che precedono si evince che il progetto Depretis, contenente modifiche alla legge del 1869, intese imprimere una nuova regolamentazione al problema del riscontro, innovando radicalmente nella disciplina relativa alla competenza e alle modalità di effettuazione del controllo preventivo. Esso, però, non si limitava a questo specifico problema, poichè — come s'è visto — proponeva anche di determinare con precetti più meditati e organici, la forma e il contenuto del bilancio preventivo e del rendiconto, distinguendo

la gestione della competenza da quella dei residui; aboliva la situazione del Tesoro, contenente dati provvisori e relativi alla sola gestione del bilancio, non già all'intero movimento finanziario; estendeva i limiti contrattuali in ordine al preventivo parere del Consiglio di Stato, nonchè quelli per i mandati a disposizione di funzionari delegati e per le spese in economia; disciplinava la tenuta degli inventari e delle scritture contabili e gettava le basi per il futuro sviluppo strutturale e funzionale della Ragioneria generale dello Stato.

Non vi è progetto posteriore di riforma della legge di contabilità generale, che non si richiami direttamente o indirettamente al progetto Depretis, pur difettando spesso della visione realistica che quel grande Ministro ebbe dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

Egli si era reso conto — e lo ribadirà lo stesso Cambray-Digny nella relazione al successivo progetto presentato dal Ministro Magliani nel 1882 — che la legge del 1869, con interpretazioni spesso troppo soggettive, non era stata applicata e sviluppata nello spirito e secondo le direttive cui si erano informati i suoi promotori.

Il risultato fu che la pratica successiva addusse alla mancanza quasi assoluta di chiarezza nei conti dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, alla instabilità del pubblico bilancio, alla inefficacia del riscontro, ad un lavoro improbo imposto agli organismi contabili, alla confusione delle competenze e degli esercizi, al normale disavanzo finanziario, non dipendente soltanto da insufficienza di entrate o da occorrenze straordinarie.

« Le vicende parlamentari — scriverà dopo oltre trent'anni il Carcano nella relazione al disegno di legge da lui presentato nel maggio 1908 — non consentirono la discussione di quel progetto di legge, che avrebbe radicalmente migliorata la nostra contabilità di Stato; non di meno, per opera degli uomini di finanza di quell'epoca, strenuamente coadiuvati dalla Ragioneria generale dello Stato, diretta allora da Giuseppe Cerboni, i nostri ordinamenti contabili andarono sempre più progredendo ». [124]

(124) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XXII, vol. XXIX, doc. n. 1015.

Il contributo del Ministro Magliani, apprezzato docente di contabilità di Stato nell'università di Roma, alla riforma degli istituti concernenti il bilancio e il rendiconto dello Stato, fu notevole, non fosse altro per quell'alito di chiarificazione che egli conferì alla formazione e al contenuto di tali documenti.

Che poi, anche qui, la pratica riuscì a « guastare » quanto quel Ministro aveva creato sotto la spinta delle inderogabili esigenze parlamentari ed amministrative, è altro discorso.

Un primo disegno di legge presentato alla Camera dal Magliani nel gennaio 1882 (relatore l'onorevole Morana), passò al Senato che lo modificò in talune parti, ma non giunse in porto per lo scioglimento della Camera.

Esso fu ripresentato il 21 dicembre successivo (relatore l'onorevole Grimaldi, poi Ministro del Tesoro) con alcune modifiche suggerite dalla Commissione permanente di finanza del Senato, su relazione del Cambray-Digny [125] e infine si concretò nella legge 8 luglio 1883, n. 1455.

Convinto che occorresse procedere per gradi e che sarebbe stato opportuno avere un certo responso dalla viva realtà della pratica amministrativa, il Magliani limitò la riforma in parola ai capitoli II e IV del titolo secondo della legge del 1869, talchè si rese indispensabile coordinare le nuove disposizioni — concernenti il bilancio di previsione, il rendiconto e la decorrenza dell'anno finanziario — con quelle della vecchia legge rimaste in vigore; il che fu attuato col testo unico approvato con r. decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, rimasto in vigore, nelle sue statuizioni fondamentali, fino al 1923, cui seguì il regolamento 4 maggio 1885, n. 3074.

17. — Direttiva fondamentale del progetto Magliani è quella di contemperare le esigenze dell'Amministrazione finanziaria, nella preparazione dei documenti da presentare al Parlamento, con le modalità e i tempi di svolgimento dei lavori delle due Camere,

(125) Senato del Regno, Atti interni, legisl. XIV, Sessione Unica, doc. n. 45.

nell'intento di offrir loro la possibilità di esaminare contemporaneamente le previsioni del futuro esercizio, le variazioni da apportare al bilancio in corso e i risultati di quello scaduto.

I postulati fondamentali accolti nella legge in parola, con la quale si dà inizio all'epoca del bilancio unico di competenza, possono articolarsi in poche proposizioni:

a) stabilire un maggior rigore nella determinazione e nella assunzione degli impegni di spesa;

b) determinare la materia e la forma dei bilanci preventivo e consuntivo con chiare disposizioni legislative, che ridiano pieno vigore all'indirizzo originario della legge del 1869, sottoponendo a controllo il trasporto dei residui al nuovo esercizio;

c) tendere al conseguimento della maggiore economia nelle pubbliche spese come presupposto per il pareggio economico e finanziario del bilancio italiano;

d) evitare gli inconvenienti e i pericoli degli esercizi provvisori, cui si dovrebbe ricorrere solo in circostanze eccezionali. [126]

In sede di elaborazione concettuale degli istituti attinenti al bilancio, si stabilisce che l'entrata è da considerare *perfezionata* quando « è accertato un credito contro un terzo, riconosciuto debitore »; così pure, « la spesa è *fatta* quando il debito dello Stato è contratto verso un terzo che ne è creditore ».

Fonte positiva degli impegni sono, oltre i contratti, gli atti legislativi, giudiziari e amministrativi.

Il riscontro deve essere attuato in forme tali che possa realmente impedire di considerare, a fine esercizio, impegnate somme che in realtà non sono che superi di stanziamenti — cui non corrispondono, perciò, obbligazioni dello Stato — salvo poi a disporne in quello successivo. Perciò i « residui » devono essere *assunti* con decreto ministeriale da registrare alla Corte dei Conti (art. 3).

La legge del 1869 aveva inteso offrire al Parlamento il mezzo per regolare a tempo il servizio del Tesoro, « ma la pratica guastò

(126) Atti e Stampati, Camera dei deputati, legisl. XIV, vol. V, doc. n. 55.

il concetto della legge nuova, specialmente perchè si riuscì a fare due volte, più o meno integralmente, la discussione del bilancio; e questo non fu mai nel pensiero del legislatore del 1869. Togliere questo inconveniente è una necessità da tutti riconosciuta, ed è il principale problema che adesso si è voluto risolvere ».

« Bisogna fare le assegnazioni delle dotazioni dei servizi prima che l'esercizio cominci; ma queste assegnazioni non bastano per regolare il servizio del Tesoro e bisogna anche sapere quali entrate e quali spese sono rimaste da riscuotere e da pagare alla chiusura del precedente esercizio. Dunque, del bilancio bisogna parlare due volte, cioè prima che cominci l'esercizio per fissare le dotazioni dei servizi e tre o quattro mesi dopo che è cominciato, per determinare il servizio del Tesoro, les voies et les moyens ». [127]

In realtà, soprattutto negli ultimi anni, in sede di esame del bilancio di definitiva previsione, il Parlamento si limitava a vagliare solo i capitoli variati, trascurando gli altri; ma anche così limitando il proprio intervento, l'aggravio di lavoro per le due Camere era un fatto della cui necessità ed utilità si dubitava un pò tutti. Di qui l'iniziativa del Ministro Magliani e l'innovazione del cosiddetto « assestamento » del bilancio preventivo.

La nuova legge prescrive, infatti, che, *entro novembre*, il Ministro del Tesoro presenti al Parlamento il progetto di legge per *l'assestamento* definitivo del bilancio (unico — come detto — poichè non si distingue più tra bilancio di prima e di definitiva previsione), nel quale sono indicate solo le modifiche quantitative da apportare alle previsioni iniziali. Il cosiddetto « bilancio di assestamento » non contempla, dunque, tutta la materia esposta in quello di previsione, epperò — come nota esattamente il Rostagno [128] — non potrebbe parlarsi, sotto il profilo contabile, di un vero bilancio, bensì di un « assestamento », o « assetto », di quello già discusso ed approvato dal Parlamento, e ciò appunto perchè non tien conto delle poste o capitoli invariati. Lo è, invece, sotto l'aspetto economico e finanziario, poichè l'equilibrio iniziale fra entrate e spese è mantenuto in sede di assestamento, in quanto la funzione cui deve adempiere il nuovo istituto è di provvedere alle deficienze manifestatesi dall'inizio dell'esercizio fino a novembre per nuove spese già approvate dal Parlamento, per prelevamenti dal fondo di riserva e per nuove occorrenze da autorizzare.

(127) Senato del Regno, Atti interni, doc. n. 45 cit., relazione Cambray-Digny, pag. 2 e segg.

(128) F. Rostagno, *Contabilità di Stato*, vol. II, pagg. 59 e segg.

18. – Stabilito, dunque, che il Ministro del Tesoro presenterà, entro novembre, al Parlamento il bilancio di previsione del nuovo esercizio, il disegno di legge per l'assestamento del bilancio in corso e il rendiconto dell'esercizio scaduto (art. 27 del testo unico n. 2016), e che il riepilogo generale va approvato con la stessa legge che approva il bilancio dell'entrata (art. 28), si prescrive, altresì, che il progetto di legge per l'assestamento comprenda l'elenco dei capitoli da variarsi per le causali su indicate, il riepilogo del bilancio variato, con le modifiche ed aggiunte da apportare a detti capitoli, e la presunta situazione delle attività e passività del Tesoro, quali risultano a fine esercizio (art. 29), in modo da offrire all'esame del Parlamento « il bilancio di previsione rettificato e completato coi residui e con le previsioni di cassa ». [129]

L'obbligo del riepilogo era una necessità contabile, giacchè una volta variati taluni capitoli nella loro originaria consistenza, bisognava pur riassumere le nuove risultanze del preventivo rettificato, anche perchè l'art. 30 del citato testo unico n. 2016 disponeva che il disegno di legge di assestamento indicasse i mezzi per conseguire il pareggio fra entrate e spese.

Norme più minute, a tal fine, erano dettate dall'art. 155 del citato regolamento n. 3074.

Dopo l'approvazione della legge di assestamento, il Ministro del Tesoro compilava la « tabella esplicativa », nella quale erano indicate, per ogni capitolo, le somme stanziate inizialmente, le variazioni apportate con detta legge e la definitiva previsione di com-

(129) Senato del Regno, Atti interni, relazione Cambray-Digny cit.

il concetto della legge nuova, specialm
due volte, più o men
e ann

petenza, nonchè i residui del precedente esercizio e la previsione di cassa, cosicchè tale tabella corrispondeva, in un certo senso, al bilancio di definitiva previsione della legge Cambray-Digny.

La legge in parola migliorò, rispetto al precedente sistema, la previsione di cassa, perchè potè basarsi non su dati meramente presunti, ma sui residui accertati col rendiconto del precedente esercizio, oltrechè sulle previsioni di competenza dell'esercizio in corso.

Che nel complesso l'istituto dell'assestamento del bilancio di previsione costituisse un miglioramento rispetto all'ordinamento anteriore, non sembra dubbio.

« È evidente che la legge di assestamento — nota il Rostagno —[130] avrebbe portato dei buoni frutti nel nostro sistema contabile amministrativo, ma è pure evidente che per portare tali frutti era necessario che la legge stessa potesse venire approvata in un congruo termine, e non andasse a finire verso la fine dell'esercizio finanziario od anche dopo la sua chiusura, come generalmente avveniva, riducendosi allora ad un dato superfluo ed inutile ».

Difetto non del sistema, dunque, ma scarsa o insufficiente adesione al disposto della legge che lo ha instaurato; il che, ovviamente, non infirma la bontà scientifica e pratica che al sistema stesso possa riconoscersi.

19. – Alla Ragioneria generale dello Stato resta affidato « il riscontro contabile di tutta la gestione finanziaria dello Stato » (art. 20), come ovvia conseguenza delle sue attribuzioni di coordinamento nella tenuta delle scritture, nella formazione e nell'esercizio del bilancio.

Le Ragionerie centrali « verificano », per ogni ordinativo di pagamento, « la causa legale e la giustificazione della spesa », l'esattezza della liquidazione, l'esistenza del fondo in bilancio e la giusta

s
il
bi
sol
il F
un
l'ini
« ass
del T
mento
disting
quale s
previsio
contemp
epperò –
parlarsi, s
« assestam
dal Parlam
capitoli inv

(127) Sen
pag. 2 e segg.
(128) F. R

cit., pagg. 67 e segg.

imputazione, ed accertano che « non sia violata alcuna legge » (art. 46); però, quando il capo ragioniere, in seguito a rilievo, riceve l'ordine scritto del Ministro, *deve* eseguirlo, ma *potrà* (art. 58) unirlo al mandato da trasmettere alla Corte dei Conti.

Si tratta di facoltà, dunque, non più di obbligo e, se si tien conto della posizione del predetto funzionario in seno all'Amministrazione nella quale egli esercita le proprie funzioni d'istituto, si converrà che, agli effetti del riscontro « interno », la nuova legge ha aggravato la discrasia già palese con la vecchia legge, poichè ha creato una situazione di incertezza che è pregiudizievole alla stessa Amministrazione.

Si è già visto come l'onorevole Abignente[131] lamentasse l'incongrua ed illogica posizione del Direttore di Ragioneria di fronte ai Capi dei servizi amministrativi, non solo in rapporto all'adempimento dei compiti specifici attribuitigli dalla legge, ma anche in relazione allo svolgimento della carriera e all'esercizio del potere disciplinare sui propri dipendenti, con pregiudizio della funzionalità del lavoro d'insieme; posizione che durerà ancora, nonostante le critiche in Parlamento e fuori, per circa un quarantennio.

20. – Un punto importante del nuovo orientamento giova sottolineare: la pubblicità dei documenti finanziari.

L'onorevole Grimaldi, nella relazione al progetto Magliani lamenta che la riforma proposta da quest'ultimo sia parziale.

Egli giudica, tuttavia, che le disposizioni in esso accolte costituiscano « il perno, su cui si aggira non solo la contabilità dello Stato, ma anche l'essenza della finanza dello Stato moderno », ed aggiunge che « per realizzare ed attuare prontamente le parti fondamentali degli studi delle diverse Commissioni, bisogna poter sviluppare gli organi del controllo, rendere possibile l'esercizio di questo importante strumento parlamentare *in tutte le contingenze am-*

(131) G. Abignente, *op. cit.*, pag. 198.

petenza, nonchè i residui del precedente esercizio e la previsione di cassa, cosicchè tale tabella corrispondeva, in un certo senso, al bilancio di definitiva previsione della legge Cambray-Digny.

La legge in parola migliorò, rispetto al precedente sistema, la previsione di cassa, perchè potè basarsi non su dati meramente presunti, ma sui residui accertati col rendiconto del precedente esercizio, oltrechè sulle previsioni di competenza dell'esercizio in corso.

Che nel complesso l'istituto dell'assestamento del bilancio di previsione costituisse un miglioramento rispetto all'ordinamento anteriore, non sembra dubbio.

« È evidente che la legge di assestamento — nota il Rostagno —[130] avrebbe portato dei buoni frutti nel nostro sistema contabile amministrativo, ma è pure evidente che per portare tali frutti era necessario che la legge stessa potesse venire approvata in un congruo termine, e non andasse a finire verso la fine dell'esercizio finanziario od anche dopo la sua chiusura, come generalmente avveniva, riducendosi allora ad un dato superfluo ed inutile ».

Difetto non del sistema, dunque, ma scarsa o insufficiente adesione al disposto della legge che lo ha instaurato; il che, ovviamente, non infirma la bontà scientifica e pratica che al sistema stesso possa riconoscersi.

19. – Alla Ragioneria generale dello Stato resta affidato « il riscontro contabile di tutta la gestione finanziaria dello Stato » (art. 20), come ovvia conseguenza delle sue attribuzioni di coordinamento nella tenuta delle scritture, nella formazione e nell'esercizio del bilancio.

Le Ragionerie centrali « verificano », per ogni ordinativo di pagamento, « la causa legale e la giustificazione della spesa », l'esattezza della liquidazione, l'esistenza del fondo in bilancio e la giusta

(130) F. Rostagno, *op. e vol. cit.*, pagg. 67 e segg.

imputazione, ed accertano che « non sia violata alcuna legge » (art. 46); però, quando il capo ragioniere, in seguito a rilievo, riceve l'ordine scritto del Ministro, *deve* eseguirlo, ma *potrà* (art. 58) unirlo al mandato da trasmettere alla Corte dei Conti.

Si tratta di facoltà, dunque, non più di obbligo e, se si tien conto della posizione del predetto funzionario in seno all'Amministrazione nella quale egli esercita le proprie funzioni d'istituto, si converrà che, agli effetti del riscontro « interno », la nuova legge ha aggravato la discrasia già palese con la vecchia legge, poichè ha creato una situazione di incertezza che è pregiudizievole alla stessa Amministrazione.

Si è già visto come l'onorevole Abignente[131] lamentasse l'incongrua ed illogica posizione del Direttore di Ragioneria di fronte ai Capi dei servizi amministrativi, non solo in rapporto all'adempimento dei compiti specifici attribuitigli dalla legge, ma anche in relazione allo svolgimento della carriera e all'esercizio del potere disciplinare sui propri dipendenti, con pregiudizio della funzionalità del lavoro d'insieme; posizione che durerà ancora, nonostante le critiche in Parlamento e fuori, per circa un quarantennio.

20. – Un punto importante del nuovo orientamento giova sottolineare: la pubblicità dei documenti finanziari.

L'onorevole Grimaldi, nella relazione al progetto Magliani lamenta che la riforma proposta da quest'ultimo sia parziale.

Egli giudica, tuttavia, che le disposizioni in esso accolte costituiscano « il perno, su cui si aggira non solo la contabilità dello Stato, ma anche l'essenza della finanza dello Stato moderno », ed aggiunge che « per realizzare ed attuare prontamente le parti fondamentali degli studi delle diverse Commissioni, bisogna poter sviluppare gli organi del controllo, rendere possibile l'esercizio di questo importante strumento parlamentare *in tutte le contingenze am-*

(131) G. Abignente, *op. cit.*, pag. 198.

ministrative; e permettere a *chicchessia* di penetrare nei più reconditi recessi dell'Amministrazione, per valutare con esattezza le entrate e le spese dello Stato, ed impedire in pari tempo la possibilità di disinganni dolorosi e funesti ». [132]

Dato fondamentale, che vale a differenziare lo Stato rappresentativo dal regime assolutistico, è che il bilancio non deve essere riguardato soltanto come strumento di pianificazione interna, ma anche come sintesi dimostrativa dell'uso che del pubblico denaro l'Amministrazione intende fare o ha fatto. Di qui l'esigenza etico-politica di rendere i bilanci di pubblica ragione, esigenza che validamente si innesta nel « diritto al bilancio », come elemento che sul piano storico e costituzionale struttura ed estrinseca la peculiarità dello Stato moderno.

Non si tratta, nel pensiero dell'onorevole Grimaldi, di reminiscenze psicologiche o dottrinarie risalenti alla « Dichiarazione dei diritti dell'uomo », [133] bensì di profonda convinzione tesa al conseguimento di quella fattiva collaborazione fra Amministrazione e contribuenti che deve costituire l'aspirazione maggiore dell'uomo di governo.

21. – Camera e Senato accolgono la proposta Magliani di spostare la decorrenza dell'esercizio al 1° luglio (si vedrà in seguito che altri tentativi di spostamenti non ebbero fortuna), ma non ritengono che gli studi contabili abbiano conseguito la necessaria maturità per addivenire al collegamento, caldeggiato dal Ministro, della materia del rendiconto finanziario con la consistenza dei magazzini, officine, depositi ed altre aziende principali dello Stato, epperò si preferisce farne oggetto di raccomandazione con apposito ordine del giorno, affinchè i risultati delle relative gestioni siano « tenuti in evidenza dalla Ragioneria generale separatamente dalla scrittura

(132) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XIV, vol. V cit., doc. n. 55 A.

(133) L'art. 14 dichiarava, infatti, che « tous les citoyens ont droit de constater par eux mêmes ou par leur représentants la necessité de la contribution publique, de la consentir librement, *d'en suivre l'emploi*, d'en *déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*.

del bilancio dello Stato, ma in relazione ai capitoli speciali del medesimo ». [134]

Quale, dunque, la portata della legge Magliani? Valgano le parole con cui l'onorevole Grimaldi conclude la sua interessante relazione:

« Lontani da ogni esagerazione, non vi diciamo che le riforme... siano il *non plus ultra* della perfezione, o che siano destinate a rigenerare la nostra Amministrazione. Ma crediamo apporci al vero nel dirvi, che l'attuale disegno di legge ha lo scopo di rendere più semplice e chiara la nostra contabilità; di adottare un sistema più confacente al buon andamento dei lavori delle due Camere, di limitare le facoltà dell'Amministrazione ».

Ed invero, un notevole passo avanti in fatto di bilanci è stato fatto. Esso costituirà la base per una più organica riforma del riscontro finanziario.

La legge Magliani sanzionò la conquista tipicamente latina della « competenza », ed offrì il modo di « conservare raccolte in un sol conto tutte le pertinenze economiche e finanziarie del periodo annuale », nonchè di « conservare a ciascun esercizio la propria fisionomia storica che serve insieme e di giustificazione giuridica e di comparazione statistica ad ogni effetto ». [135]

22. – L'istituto dell'assestamento e la più chiara disciplina legislativa del bilancio statale non furono e non potevano essere il toccasana dell'Amministrazione finanziaria italiana, pur migliorando notevolmente la situazione.

Bilancio di competenza unificato da rettificare entro cinque mesi dall'inizio dell'esercizio; ma tutti gli ordini di pagamento sono

(134) Il Ministro Magliani aveva osservato: « Non è egli evidente che, se la consumazione annuale della dotazione dei magazzini fosse inferiore agli stanziamenti, vi sarebbe un avanzo, un'attività che logicamente dovrebbe aggiungersi all'avanzo del bilancio finanziario? Non è vero, d'altra parte, che, se vi fosse deficienza vi sarebbe un debito latente dello Stato, il quale dovrebbe detrarsi dall'avanzo del bilancio, oppure dovrebbe concorrere ad accrescere il deficit finanziario? ».

(135) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVI, vol. VIII, doc. n. 107 (Relazione Magliani al nuovo progetto di legge presentato alla Camera il 2 febbraio 1888).

preceduti, anche solo funzionalmente, da un atto d'impegno ? E come si esplica il riscontro sugli impegni ? Come fare per avere un rendiconto contenente solo entrate e spese « autorizzate » dal Parlamento ?

Sono interrogativi che la Camera e il Senato spesso si pongono attraverso discussioni ed ordini del giorno. Ad essi tenta di rispondere il Ministro Magliani col nuovo progetto presentato alla Camera nel febbraio 1888, dal titolo: « Modificazioni al testo unico di legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato e alla legge sulla istituzione della Corte dei Conti ». [136]

Il Ministro proponente osserva che finora vi è stata una gran confusione di intenti e di linguaggio, eppure « la questione del riscontro degli impegni è di quelle che non possono essere esaminate e discusse isolatamente e a cuor leggero, dacchè abbraccia nel proprio ambito non solo l'argomento delle maggiori spese, ma tutta una serie di altri argomenti che hanno importanza capitale e grande efficacia pel regolare procedimento dell'amministrazione ecocomica dello Stato », tanto è vero che l'Inghilterra si decise a votare i crediti di alcuni capitoli in più riprese, poi istituì il « Committee of public accounts », ossia un organo parlamentare investito dei più ampi poteri di controllo su tutti gli atti dell'amministrazione finanziaria e della contabilità corrente; in Austria si adottò il criterio di distaccare presso ciascuna amministrazione un delegato della Corte dei Conti per il riscontro; altrove sono stati istituiti sistemi diversi, ma, ciò nonostante, il controllo non si è palesato efficace.

Nella stesura del suo progetto il Magliani dichiara di aver tenuto conto del vecchio progetto Depretis, dei suggerimenti contenuti in vari ordini del giorno e degli studi specifici di un'apposita Commissione nominata con r. decreto 7 settembre 1887, [137] e non

(136) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVI, vol. VIII, doc. n. 107 cit.

(137) Presieduta dallo stesso Magliani, essa era composta dai Senatori Cambray-Digny, Finali e Perazzi, dai Deputati Maurogonato, Luzzatti, Buttini e Giolitti, nonchè dal Ragioniere generale dello Stato, dal Direttore generale del Tesoro e dal Segretario generale del Ministero delle finanze.

si dissimula talune perplessità ingenerate dalle diverse soluzioni prospettate.

La contabilità degli impegni è mal tenuta dalle Amministrazioni centrali e, d'altra parte, si reputa indispensabile il controllo preventivo sugli impegni stessi. Chi deve esercitarlo ? La Corte dei Conti ?

Non basta, perchè bisogna ancora chiedersi: « Deve la Corte dei Conti tenere scrittura degli impegni ? E nel caso affermativo quali le conseguenze ? ». La prima è che occorrerebbe riformare l'impianto delle scritture di quel Magistrato contabile; le altre riflettono le inevitabili complicazioni della procedura amministrativa e la revisione degli organismi contabili ora esistenti.

Inoltre, fino al 1871 le maggiori spese erano autorizzate con decreti reali, oppure erano addirittura incluse nel rendiconto per ottenerne l'approvazione in quella sede; poi si distinse fra spese facoltative e spese obbligatorie e d'ordine; infine si richiese, dopo il 1879, la legge speciale per entrambe le categorie di « eccedenze ». Ora il vigente testo unico n. 2016 del 1884 non distingue a questo proposito, e d'altronde, come precludere al Governo — ci si chiede — la facoltà di ordinare spese facoltative che si palesino indispensabili per la produzione dei servizi statali, la cui urgenza spesso non consente la normale procedura parlamentare ?

E ancora, poichè tali spese sono impegnate od ordinate dal Ministro sotto la propria responsabilità, come configurare la responsabilità ministeriale, che non sia quella politica di fronte al Parlamento ?

Si consideri pure — come fa il Borsari — l'investitura parlamentare alla stregua di un mandato, ma « il mandato è espressione solenne di fiducia, e rare volte prescrizione di modalità e pastoie si impongono al mandatario. Ed anzi facoltà si suppongono accordate quando faccia d'uopo per condurre la cose a fine », talchè « un certo arbitrio è inevitabile ». Ecco perchè « la responsabilità dei ministri, di cui suolsi parlare astrattamente, non fu mai possibile non che regolare, nemmen definire ». [138]

(138) Raccolta Atti stampati, Camera dei Deputati, doc. n. 107 cit.

Non è che siano mancati studi, discussioni e proposte al riguardo, ma anche coloro che con maggior foga hanno sostenuto la indispensabilità di disciplinare legislativamente la responsabilità civile dei Ministri, quando si è trattato di definirla con norme azionabili, hanno spontaneamente riconosciuto l'impossibilità di pervenirvi per timore di « produrre effetto contrario allo scopo ».

Quel disegno di legge non giunse alla discussione delle Camere per le vicende parlamentari successive alla sua presentazione.

I principî cui esso è informato si riassumono nei seguenti punti:

a) le maggiori spese non sempre sono evitabili e quando si manifestano, la contabilità non può ignorarle; perciò si fa obbligo alle amministrazioni interessate e alla Corte dei Conti di annotarle in appositi registri di impegni, e si prescrivono norme speciali per le spese ripartite;

b) i Ministri devono giustificare tali spese e chiederne l'approvazione (che peraltro non fu mai negata, ed anche se la si negasse, non si saprebbe quali sanzioni applicare);

c) occorre regolare la materia degli storni, dei residui e del riscontro anche sui movimenti patrimoniali e sui magazzini dello Stato, tenendo presente che la garanzia per la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale deve ricercarsi più che nella responsabilità ministeriale, nel complesso delle istituzioni statuali.

CAPITOLO III

SOMMARIO: **1-4.** Economie, residui e spese ripartite. Dimostrazioni in sede consuntiva delle cause legali di spese non effettuate nelle leggi Giolitti (1889) e Grimaldi (1893). - **5-7.** Il problema delle « eccedenze » non è ancora risolto. Le commissioni ministeriali di vigilanza per il controllo sugli impegni. Le ispezioni sui magazzini e sui depositi dello Stato e il riscontro contabile della Ragioneria generale dello Stato sulle Ragionerie centrali. Il ruolo degli Ispettori di ragioneria. – **8-10.** Il disegno di legge Finali del 1901 per la decorrenza dell'anno finanziario, il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato e il riscontro finanziario. La legge Di Broglio del 1902 per la istituzione di un unico ruolo del personale di ragioneria. – **11-16.** I progetti di riforma del Luzzatti del 1904 e 1905 e i nuovi principî in essi accolti circa la posizione e le funzioni della Ragioneria generale dello Stato e il riscontro finanziario sulle spese. La legge Luzzatti 15 luglio 1906, n. 326 sugli organici del personale dipendente dal Ministero del Tesoro. Il progetto Carcano del 1908-9. - **17-20.** Le norme di attuazione per il riscontro sui magazzini. Nuovi studi per una riforma organica degli istituti del bilancio e del riscontro.

1. – Il periodo storico (1889-1914) considerato in questo capitolo è caratterizzato, forse più di quelli precedenti, dalla intensificazione degli studi e dal moltiplicarsi di disegni di legge, alcuni di notevole valore scientifico e pratico per la riforma della vigente legge di contabilità.

Le modifiche suggerite o proposte attengono, in modo immediato o mediato, all'ordinamento e alle attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato, per cui è indispensabile accennare alle principali di esse, perchè dichiaratamente mirano a migliorare quella legge che è stata più volte raffrontata alla famosa inferma dantesca

Che non può trovar posa in su le piume
Ma con dar volta suo dolore scherma.

In realtà pochi settori amministrativi vantano un così marcato dinamismo legislativo come quello della Contabilità di Stato, il che vale a sottolinearne, ad un tempo, l'importanza e la delicatezza nel progressivo miglioramento dell'assetto politico-giuridico dello Stato italiano.

Non è possibile tener dietro alla considerevole serie di progetti e proposte formulati in materia in poco meno di 25 anni.

Ci si limiterà, pertanto, ad accennare a quelli più importanti, che abbiano una qualche attinenza con l'indole di questa pubblicazione.

2. – Un primo disegno di legge fu presentato alla Camera il 1° maggio 1889 dall'onorevole Giolitti, Ministro del Tesoro del tempo.

Nella relazione illustrativa il Ministro dichiara, anzitutto, di non condividere l'opinione di coloro che vorrebbero l'abolizione pura e semplice dell'assestamento, perchè ritiene che il sistema sia intrinsecamente buono ed abbia solo bisogno di qualche integrazione in alcuni suoi punti per ovviare agli inconvenienti lamentati.

La sua proposta di legge mira ad evitare che nel conto consuntivo siano inserite spese facoltative non autorizzate, in quanto esso deve solo indicare « come furono spese le somme concesse dal Parlamento e non può dar carattere di spese legalmente fatte ad impegni non legalmente validi e che non costituiscono obbligazioni per lo Stato finchè non sia intervenuta una legge che li autorizzi ». [139]

Due principî fondamentali informano il progetto in esame:

1) esclusione dall'assestamento dei capitoli di spese *facoltative*, i quali possono essere variati solo con legge speciale, per modo che le spese non effettuate a fine esercizio non potranno considerarsi residui se non siano state previamente autorizzate (art. 3);

2) indicazione nel rendiconto delle « cause di ogni singolo impegno di spesa ai fini del riscontro posteriore » (art. 2).

Il relatore alla Camera, onorevole Vacchelli, propone di aggiungere un terzo comma all'art. 3 del progetto, per stabilire che « quando il rendiconto consuntivo è stato approvato, le ulteriori variazioni che per aumento di spese occorresse di fare nei residui

(139) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVI, vol. III, doc. n. 89.

dell'ultimo esercizio e dei precedenti, saranno iscritte in appositi capitoli del bilancio di competenza dell'esercizio in corso », nel presupposto che, se anche la causa giuridica di tali spese sia anteriore all'esercizio in atto, ciò non impedisce di imputarne l'eventuale incremento al bilancio o ai bilanci successivi. [140]

Nella relazione al Senato, il senatore Cambray-Digny concorda col collega della Camera ed osserva, tra l'altro, che le spese ripartite debbono essere iscritte nei bilanci di previsione degli anni in cui sono divise e ciascuna quota annuale deve considerarsi impegnata a tutti gli effetti, per modo che passi ai residui quella parte di essa cui non corrisponda eventualmente un formale atto di impegno nell'anno.

Dopo l'approvazione parlamentare, la proposta del Giolitti prende corpo nella legge 11 giugno 1889, n. 6216, che quattro anni più tardi — come si vedrà poco avanti — l'onorevole Grimaldi, divenuto Ministro del Tesoro, si preoccuperà di modificare sostanzialmente.

3. – L'anno seguente l'onorevole Giolitti presentò alla Camera un nuovo disegno di legge (7 febbraio 1890), col quale propose, tra l'altro, una nuova regolamentazione delle « spese ripartite », le quali avrebbero dovuto inscriversi in bilancio solo per la somma che si prevedeva di impegnare entro l'anno, non già per l'intera aliquota concessa con la legge di autorizzazione, anche se di maggiore entità, e ciò allo scopo di variare le quote annuali in rapporto alle effettive esigenze dell'amministrazione.

Il relatore alla Camera, onorevole Vacchelli, non condivide la tesi del Ministro, nel rilievo che essa lascia arbitra l'amministrazione di concentrare o diluire la spesa autorizzata dal Parlamento in tempi e modi effettivamente diversi da quelli prestabiliti. [141]

Il disegno di legge decadde per la netta opposizione delle Camere.

(140) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVI, vol. III, doc. n. 89 A.

(141) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVI, Sessione IV, vol. III, doc. nn. 112 e 112 A.

4. – La citata legge Giolitti n. 6216 del 1889, fu modificata, su iniziativa del suo successore, onorevole Grimaldi, con la legge 1° giugno 1893, n. 260, la quale stabilì che gli elementi necessari per accertare la causa legale dei singoli impegni, per la successiva « dimostrazione » al Parlamento, devono essere forniti alla Corte dei Conti separatamente, non già indicati nel rendiconto; il che, peraltro, già avveniva praticamente in base ad un'apposita circolare della Ragioneria generale dello Stato, concordata con gli organi interessati.

Essa aveva efficacemente organizzato i servizi necessari allo scopo, talchè la stessa Corte dei Conti ebbe a lodarne la diligenza e la tempestività nella sua relazione al rendiconto dell'esercizio 1891-1892.

La citata legge Grimaldi stabiliva, inoltre, che per le « eccedenze » di spese facoltative non dovevano presentarsi tanti disegni di legge quanti erano i capitoli variati bensì uno *per ciascun Dicastero*.

Venne, dunque, ripristinata la norma anteriore, secondo la quale tali eccedenze erano esaminate ed approvate « per bilanci », ossia per Ministeri.

Ad ogni capitolo variato doveva corrispondere un articolo del relativo disegno di legge.

Tali disegni di legge potevano presentarsi contemporaneamente al rendiconto in cui le maggiori spese da approvare erano iscritte.

Le *variazioni* nei residui dovevano essere iscritte in separati capitoli del bilancio di competenza del successivo esercizio quando il rendiconto che li contemplava fosse *stato parificato* dalla Corte dei Corti, altrimenti potevano iscriversi in appositi capitoli del bilancio di competenza dell'esercizio scaduto, chiedendone l'approvazione con separati disegni di legge, come per le eccedenze sulle assegnazioni di competenza dell'esercizio medesimo. [142]

(142) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XVIII, Sessione I, doc. nn. 155 e 155 A. Senato, Atti interni, doc. n. 110.

5. – Nel periodo considerato non poche disposizioni furono emanate per riorganizzare i servizi amministrativi e contabili, sia al centro che alla periferia.

Gli organici e le attribuzioni delle Intendenze di finanza furono riveduti e, con r. decreto 3 gennaio 1895, n. 1, il personale delle Ragionerie presso le Intendenze medesime venne ridotto da 1124 a 758 unità, anche per poter attuare il precedente r. decreto 10 dicembre 1894, n. 336, col quale si istituì l'organico delle ex delegazioni del Tesoro.

Anche stavolta, come in passato, i migliori elementi delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza furono trasferiti alle predette delegazioni, unitamente al personale delle vecchie tesorerie provinciali.

Nella relazione per la conversione in legge dei citati decreti reali, l'onorevole Saporito giustificò alla Camera il trasferimento d'ufficio di detti impiegati di ragioneria con la necessità di « rafforzare convenientemente il personale dei nuovi uffici di delegazione, con impiegati provetti ed esperimentati... ». [143]

Accanto al ruolo della carriera ispettiva istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, fu creato un ruolo di Ispettori del Tesoro, con compiti di vigilanza e di controllo sulle Tesorerie e sugli uffici finanziari decentrati.

6. – Il problema del riscontro occupa e preoccupa, più che in passato, Parlamento e Governo, giacchè le recenti leggi Giolitti e Grimaldi non sono riuscite, non che ad impedire, nemmeno ad attenuare sensibilmente il costante fluire di eccedenze di impegni in confronto agli stanziamenti approvati col bilancio annuale.

Lunghi elenchi di variazioni di capitoli si riversano periodicamente sui tavoli delle Presidenze delle due Camere, ed ogni volta relatore ed Assemblea lamentano il perdurare di uno stato di cose che, mentre è da tutti riconosciuto gravemente pregiudizievole alla finanza dello Stato e all'economia del Paese, non si riesce ancora a superare, nonostante i vari tentativi fatti allo scopo.

(143) Atti e Stampati, Camera dei Deputati, legisl. XIX, vol. II, doc. n. 43 A.

Accanto al problema delle « eccedenze », un altro richiama costantemente l'attenzione degli organi responsabili nel Parlamento e nel Governo: quello del « riscontro effettivo » sui magazzini, depositi, officine e simili, ma anche per la soluzione di quest'ultimo i provvedimenti proposti ed adottati si rivelano insufficienti perchè provvisori e parziali.

Il Ministro del Tesoro del tempo, onorevole Luzzatti, accetta un ennesimo ordine del giorno approvato dalla Camera il 2 dicembre 1896 e, nell'intento di attuarne sollecitamente il contenuto, promuove l'emanazione del r. decreto 4 gennaio 1897, n. 2, concernente il controllo sugli impegni.

Esso stabilisce (art. 1) che all'inizio di ogni mese il Direttore Capo di ragioneria compilerà una situazione, dalla quale risulti per ciascun capitolo, in confronto ai rispettivi stanziamenti, lo stato degli impegni assunti, distintamente per mandati diretti, di anticipazione e a disposizione, nonchè mediante ruoli di spese fisse e qualsiasi atto amministrativo che, a tenore delle vigenti norme di contabilità, costituisca impegno di spesa a carico del bilancio.

Si prescrive, inoltre, che la cennata situazione sarà presa in esame da un'apposita Commissione « da nominarsi dal Ministro fra i funzionari superiori del proprio dicastero e della quale dovrà far parte il Capo ragioniere » (art. 2).

I « funzionari superiori », che andranno a formare « l'apposita Commissione » nel seno di ciascuna amministrazione centrale, sono, ovviamente, i Capi servizi e i loro diretti collaboratori, i quali sono chiamati a vagliare gli atti preparatori o finali di impegni, che essi stessi o i loro colleghi hanno predisposto. Quale peso avrà la partecipazione ai lavori di essa del Capo ragioniere? Molto relativa, come si vedrà.

Di ciascuna adunanza della predetta Commissione « sarà redatto verbale compendioso di cui verrà tosto trasmessa copia al Ministro del Tesoro » (articoli 3 e 4).

Non è certo con provvedimenti del genere che può risolversi il grave problema delle « eccedenze » di impegni, e i motivi sono intuibili.

7. – Discutendosi sui miglioramenti da introdurre nell'ordinamento contabile allora vigente, l'onorevole Sella, componente della Commissione reale nominata nel 1874 per gli studi relativi, aveva rilevato la carenza di un effettivo riscontro sulle consistenze e sui movimenti di magazzini e depositi, le cui risultanze contabili, allegate annualmente al rendiconto, avevano scarsa rispondenza con la reale situazione dei beni ivi esistenti.

A distanza di oltre vent'anni dal rilievo, il senatore Cambray-Digny, nelle sue relazioni sui rendiconti degli esercizi 1893–94 e 1894–95 aveva rilevato « la singolare anomalia » del vigente ordinamento, il quale, mentre imponeva un rigoroso riscontro — almeno come costante tendenza del legislatore — sulle operazioni finanziarie relative all'esercizio del bilancio, lasciava sfuggire al controllo « un movimento di milioni come è quello dei materiali di magazzino ». [144]

All'esortazione rivolta al Governo dalla Commissione permanente di finanza, aveva fatto eco quella della Giunta generale del bilancio alla Camera, con apposito ordine del giorno, [145] affinchè assumesse l'iniziativa per la più sollecita emanazione di un provvedimento « ad hoc ».

Il Ministro Luzzatti accettò l'ordine del giorno e presentò un progetto che poi divenne la legge n. 256 dell'11 luglio 1897 (istituzione del riscontro effettivo sui magazzini e depositi di materie e di merci di proprietà dello Stato), cui seguì il regolamento approvato con r. decreto 23 dicembre 1897, n. 532.

Questo regolamento era stato preceduto dal r. decreto 22 luglio 1897, n. 338, col quale si istituì *il ruolo degli Ispettori di Ragioneria per l'esecuzione del riscontro contabile sulle Ragionerie centrali, affidato alla Ragioneria generale dello Stato, e per le ispezioni periodiche sui magazzini e depositi dello Stato*, di cui alla citata legge n. 256.

(144) Senato del Regno, Atti interni, legisl. XIX, doc. nn. 224 A e 225 A.

(145) « La Camera invita il Governo a proporre sollecitamente i provvedimenti idonei ad istituire un permanente controllo, mediante accertamento periodico delle *consistenze reali*, sulle gestioni patrimoniali e segnatamente su quella dei magazzini militari ». Atti della Camera dei Deputati, legisl. XX, doc. n. 8 A (maggio 1897).

Nella relazione che accompagna il cennato disegno di legge,[146] il Ministro premette che sarebbe difficile e richiederebbe molto tempo estendere il riscontro effettivo a tutti i magazzini, depositi, arsenali, ecc., epperò propone di limitarlo inizialmente « ai soli grandi interessi politici e finanziari che più stanno a cuore al Parlamento, cioè ai soli depositi e magazzini militari, di finanza, e delle grandi industrie esercitate dallo Stato ».

Quale organo deve eseguirlo? Con quale mezzo deve essere assegnato il relativo « mandato »? — si chiede il Ministro — e, stabilito che la disciplina generale debba essere dettata con apposito regolamento, cui dovranno affiancarsi regolamenti speciali per le particolari esigenze delle singole amministrazioni interessate, si conviene sulla opportunità di interpellare, sul primo punto, la Corte dei Conti.

Alla lettera in data 31 maggio 1897 della Ragioneria generale dello Stato, la Corte rispose con nota n. 7073-12 del 5 giugno successivo, i cui termini erano largamente prevedibili, in quanto riflettevano ovviamente il significato di « effettività » del riscontro che si voleva istituire.

Se per « riscontro effettivo » s'intende « riscontro scritturale », la Corte, pur rilevando le difficoltà che esso comporta, potrà completare ed estendere il riscontro che già compie, senza scritture proprie, sui conti giudiziali, instaurando, però, un sistema di rilevazioni su appositi registri che, partendo dagli inventari, seguano i movimenti di entrata e uscita dei beni dai magazzini ed offrano il modo di determinare le consistenze finali.

Se invece si vuole un riscontro materiale, diretto, allora « la Corte — prosegue la nota — deve osservare come siffatta attribuzione non le sembri consona alla natura del suo istituto », perchè essa ha già la giurisdizione contenziosa sugli agenti contabili e quindi una ingerenza nella loro gestione, « sia pure a scopo di controllo », finirebbe per « vedere coinvolta nella responsabilità dei gestori quella eziandio dei propri rappresentanti ».

(146) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XX, doc. n. 118.

Il relatore alla Camera sul disegno di legge in argomento, onorevole Danieli, dichiara che il riscontro che si vuole affidare alla Corte dei Conti è quello « scritturale » e deve essere eseguito « similmente a quanto si fa per la gestione del bilancio »; basterà che la legge stabilisca i principî generali in materia, salvo poi a determinare con regi decreti « i modi e le forme di detto riscontro, i magazzini che siano da assoggettare ad esso, ... i documenti che si dovranno trasmettere alla Corte dei Conti, acciocchè il *riscontro effettivo* possa regolarmente funzionare per ciascuna amministrazione *entro un triennio dalla data del decreto rispettivo* ».[147]

Non è difficile arguire che un controllo così concepito ha piuttosto carattere « contabile », o « di diritto », e quindi non esprime compiutamente il concetto di « effettività », che attiene, ovviamente, più *al fatto materiale del raffronto tra scritture e realtà*; perciò si dispone che « il Ministro del Tesoro farà ispezionare periodicamente i magazzini al fine di verificare la realtà delle loro consistenze... ».

Il successivo regolamento aggiungerà che gli inventari sono compilati da funzionari amministrativi « con l'intervento di un delegato del Ministro » stesso (art. 3) e « autenticati dal capo ragioniere di ciascun Ministero » (art. 7), il quale deve anche « vistare » gli elenchi di documenti da trasmettere alla Corte dei Conti.

Ci si può chiedere, a questo punto, col senatore Finali — relatore sul disegno di legge in esame per la Commissione permanente di finanza — se non esistano già disposizioni idonee per la formazione degli inventari e per la rilevazione contabile delle variazioni di magazzino.

Egli osserva, invero, che il regolamento 4 maggio 1885, n. 3074 contiene norme, tuttora in vigore e la cui origine risale alla legge Cavour del 1853, le quali dànno facoltà al Ministro del Tesoro di riscontrare le scritture sui movimenti di magazzino tenute dai competenti uffici ministeriali, con le reali consistenze di materie e merci di proprietà dello Stato, e dichiara di non spiegarsi perchè non ci si è avvalsi di quella facoltà.

(147) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XX, doc. n. 118 A.

Si potrebbe rispondere che l'organo designato per l'attuazione concreta di tale riscontro non ha avuto sinora i poteri e i mezzi necessari per adempiere a quella importante funzione, e che tutto il problema potrebbe ridursi ad una consapevole applicazione di quelle norme, integrando e valorizzando quell'Istituto che, per la natura stessa della sua funzione, è più idoneo per tal compito.

Ad ogni modo, pur adeguandosi ai tempi e agli indirizzi ancor prevalenti, il Finali plaude al collega della Camera per il comma aggiunto all'art. 3 del progetto, relativo alle ispezioni periodiche affidate alla Ragioneria generale dello Stato, ed auspica che la norma venga presto migliorata, ma avverte che, per tradurre in pratica il provvedimento, « occorrerà molta buona volontà e molta perseveranza da parte del Ministro del Tesoro, che dovrà vincere non poche resistenze passive, *avvalorate dagli istinti e dalle tradizioni di dicasteristiche autonomie* ». [148]

8. – Sembra opportuno accennare qui « ratione personae » più che « materiae », ad una questione che viene tuttora dibattuta e che, soprattutto in passato, ha costituito oggetto di interessanti discussioni e di non poche proposte di soluzione: quella della decorrenza dell'anno finanziario.

Pochi giorni dopo la nomina a Ministro del Tesoro nel Gabinetto Saracco, il senatore Finali, già Presidente della Corte dei Conti, presentò un disegno di legge contenente « modificazioni al testo unico di legge sulla contabilità di Stato ». [149]

Esso non fu discusso perchè, dopo circa un mese (7 gennaio – 14 febbraio 1901) il predetto Gabinetto fu sostituito dal Ministero Zanardelli.

Tuttavia, per l'interesse storico che rivestono, si ritiene utile esporre brevemente i punti salienti del progetto Finali.

(148) Senato del Regno, Atti interni, legisl. XX, vol. II, doc. n. 91 A (Relazione del 2 luglio 1897).

(149) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XXI, vol. V, doc. n. 180.

L'onorevole proponente rammenta che già i Ministri Sella e Scialoja avevano proposto di far decorrere l'esercizio finanziario dal 1° marzo (progetti, rispettivamente, dal 19 dicembre 1865 e 21 marzo 1866); la proposta era stata fatta propria anche dalla Commissione Restelli (progetto Cambray–Digny); ma il Senato (Commissione Duchoqué), pur apprezzando i motivi addotti a sostegno dell'iniziativa, nel timore che « la proposta innovazione *discordasse troppo dalle abitudini del paese*, soprattutto per le amministrazioni provinciali e comunali... », preferì far coincidere l'anno finanziario per la gestione statale coll'anno solare.

Successivamente, il progetto Depretis contemplava il 1° febbraio; la Commissione reale, nominata nel 1878 dal Ministro Seismit Doda, aveva preso in considerazione le date del 1° febbraio, del 1° luglio e del 1° aprile e, dopo aver vagliato i vari elementi che militavano pro e contro ciascuna proposta, la maggioranza si orientò sul 1° aprile, ma poichè la stessa maggioranza mostrò indecisioni sul valore pratico dello spostamento a tale data, si finì per lasciare invariata quella del 1° gennaio.

Nel primo progetto Magliani del 1882 si proponeva il 1° marzo, ma la Commissione della Camera chiamata a riferire su di esso, opinò per il 1° luglio, dopo aver preso in considerazione anche il 1° aprile; senonchè la Commissione senatoriale si era orientata al 1° maggio e, quando il progetto stesso, già decaduto, fu ripresentato nel successivo dicembre, le due Commissioni parlamentari concordarono per il 1° luglio.

Vari tentativi, e per motivi diversi, furono compiuti anche in Francia dai Ministri delle finanze Ribot, Peytral e Viviani per spostare la decorrenza in questione al 1° luglio, ma il Parlamento *preferì sempre mantener ferma la coincidenza con l'anno solare*, mentre in Inghilterra, stabilita al 1° aprile fin dal 1854, tale è rimasta finora.

Le considerazioni e i raffronti accennati inducono, così, il proponente a concludere che « la soluzione del problema invano si cercherebbe in una norma teorica od in un principio da applicare, ma invece è necessario *conformarla alle necessità peculiari alla vita di*

ciascun popolo, che si riflettono nella vita e nelle consuetudini del Parlamento .

È appena il caso di osservare che il problema del « dies a quo » per l'esercizio finanziario assume spiccato rilievo in relazione all'esigenza di evitare gli esercizi provvisori, i quali costituiscono deroghe ai precetti costituzionali quando diventano troppo frequenti. E il senatore Finali rammenta che gli esercizi provvisori nello Stato italiano sono tre volte più frequenti di quelli normali.

È un fatto, tuttavia, che i vantaggi che ci si riprometteva di conseguire con lo spostamento al 1° luglio, si sono palesati insussistenti o quasi, essendo tuttora prevalenti gli esercizi provvisori di fronte a quelli normali.

Quale data propose il Finali ?

Quella preferita da un'apposita Commissione nominata nel 1897, cioè il 1° maggio.

9. - Il disegno di legge del senatore Finali non si limitò ovviamente, ai soli termini dell'esercizio finanziario.

Esso si rifà ad un precedente disegno di legge del Ministro Boselli riguardante la nomina delle Commissioni di vigilanza sugli impegni.

La relazione del proponente rammenta all'uopo che nella tornata del 18 dicembre 1900, alcuni autorevoli membri della Giunta generale del bilancio chiesero al Ministro del Tesoro, non solo la presentazione di un disegno di legge, onde le predette Commissioni fossero disciplinate uniformemente con chiari precetti legislativi anzichè con decreti ministeriali, « ma eccitarono il Governo a proporre provvedimenti *atti a rendere più energica l'influenza del Ministro del Tesoro sulle Ragionerie dei vari Ministeri*. E accennarono all'idea più volte ventilata, *di porre tutte le ragionerie alla dipendenza immediata della Ragioneria generale* ».

Era del tutto palese che le Commissioni di vigilanza, per il solo fatto di provenire, nella loro espressione organica e funzionale, dal seno stesso dell'amministrazione nella quale dovevano « vigilare », contenessero già in se stesse l'impronta del ripiego e della insufficienza; era evidente, altresì, che la Ragioneria generale dello Stato non avrebbe potuto adempiere integralmente ai gravosi compiti che l'ordinamento vigente le attribuiva, nonostante gli sforzi encomiabili più volte riconosciuti dal Parlamento e dalla Corte dei Conti, senza compiere quella compenetrazione organica e funzionale, che si palesava ogni giorno più necessaria ed urgente e che il senatore Finali avrebbe voluto realizzare al più presto.

Permaneva, però, ancora la concezione pluralistica e autonomistica nella organizzazione e nelle attribuzioni amministrative, cosicchè il disegno non potè tradursi in realtà legislativa anche perchè — come detto — il Gabinetto Saracco, di cui faceva parte il Finali, cadde a breve distanza dalla sua formazione.

Alle esortazioni della Camera dei Deputati, cosa rispose il Ministro del Tesoro del tempo ?

Egli apprezzò l'iniziativa, ma — dice il Finali — « non dissimulandosi *la gravità* dell'invocato provvedimento » (passaggio delle Ragionerie ministeriali alle immediate dipendenze della Ragioneria generale dello Stato), « espresse l'avviso che intanto si sarebbe potuto limitarsi a rendere obbligatorie le ispezioni che la Ragioneria generale ha facoltà di praticare, poichè per tal modo resa continua e sicura la vigilanza del Ministro del Tesoro, *si avrebbe avuta una garanzia efficace* del regolare andamento dei servizi contabili ».

Di fronte a siffatto orientamento governativo, il progetto Finali ripiega e, con l'art. 9, propone che « il Ministro del Tesoro col mezzo della Ragioneria generale dello Stato, farà ispezionare *almeno ogni tre anni*, i servizi contabili di ciascuna amministrazione centrale per assicurarsi che essi procedano secondo le norme vigenti ».

Quale valore potrà avere un riscontro così distanziato nel tempo, mentre permane la « dipendenza ministeriale » delle Ragionerie centrali ? Evidentemente, molto relativo.

Degno di rilievo è, tuttavia, lo sforzo di adeguamento alla realtà delle esigenze amministrativo-contabili dello Stato italiano.

10. – Anche l'onorevole Di Broglio, succeduto al Luzzatti nel Dicastero del Tesoro, prende in esame il dibattuto problema del riscontro interno, ma sotto il profilo degli organici del personale di ispezione.

Egli presentò un disegno di legge [150] per la « riforma dei ruoli organici dei personali dipendenti dal Ministero del Tesoro » (carriera amministrativa, di ragioneria, d'ordine, della Corte dei Conti, del personale di gestione e controllo e delle Ragionerie delle Intendenze di finanza), che si riallaccia al citato r. decreto 22 luglio 1897, n. 338, nell'intento di riordinare la materia.

La relazione rileva, anzitutto, che il Corpo di Ispettori istituito col citato r. decreto n. 338 si è palesato numericamente insufficiente alla importanza e alla mole del lavoro affidatogli. Tale insufficienza, peraltro, è stata acuita « dal difetto delle volute speciali attitudini che..., impedendo l'utilizzazione intiera ed effettiva di questo già ristretto corpo di funzionari agli scopi pei quali fu creato, obbliga spesse volte l'amministrazione a valersi... anche di impiegati della carriera di ragioneria propriamente detta ».

Se già questo è avvenuto e avviene tuttora, non v'è motivo — aggiunge l'onorevole Di Broglio — di mantenere « due distinte e parallele categorie di impiegati di ragioneria, *fra le quali non esiste più ormai una vera e propria* distinzione di funzioni; è parso, quindi, utile... di sopprimere la speciale categoria degli Ispettori trasformando questi in altrettanti funzionari del ruolo del personale di ragioneria del Ministero col titolo, grado e classe corrispondenti allo stipendio di cui sono ora provvisti ».

Ineccepibile, sul piano della logica giuridica e funzionale, il ragionamento del Ministro: se la funzione ispettiva e di riscontro fa capo istituzionalmente alla Ragioneria generale dello Stato, ingiustificato ed antieconomico appare il mantenimento di un ruolo distinto al di fuori di essa, non fosse altro per le esigenze di coordinamento che al predetto Istituto incombono; il che postula, tra l'altro, anche la istituzione di rapporti gerarchici e disciplinari.

(150) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XXI, vol. IV, doc. n. 175 (Relazione del 12 giugno 1902).

Il progetto in esame intende, altresì, riordinare le carriere del personale di ragioneria delle Intendenze di finanza, al quale « sono affidate, ... funzioni di vigilanza e di riscontro sulle entrate e sulle spese dello Stato, e che costituiscono nelle Provincie il principale e, sotto alcuni aspetti, l'unico organo per mezzo del quale il Ministro del Tesoro esercita la sua azione di controllo e di gestione finanziaria dello Stato ».

Il relatore alla Camera dei deputati, onorevole Fasce, si dichiara pienamente concorde sulle proposte del Ministro, le quali sono approvate anche dal Senato senza modifiche e si concretano nella legge 28 dicembre 1902, n. 533.

Non può dirsi, certo, che la Ragioneria generale dello Stato sia messa in grado, dal punto di vista degli organici, di svolgere serenamente i molteplici compiti che il vigente ordinamento le ha affidato: solo l'abnegazione dei suoi componenti, più volte lodata dal Parlamento e dalla Corte dei Conti, riesce a tener dietro alla gran mole di lavoro che gravita intorno ai suoi uffici.

Ci si rende conto della necessità di una più congrua integrazione, ma si vuole evitare a tutti i costi ogni aggravio di spesa per il personale, senza considerare che altri e più sensibili dispendi potrebbero evitarsi dotando l'Istituto del personale di cui ha urgente bisogno, cosicchè, in definitiva, — dirà il D'Alvise — non si conseguono quelle *economie reali* nella gestione finanziaria statale che una più accorta organizzazione dei servizi contabili e di riscontro potrebbe realizzare.

Tuttavia, almeno sotto il profilo funzionale, la Ragioneria generale dello Stato, pur restando tuttora organicamente avulsa dalle Ragionerie centrali, viene assumendo una fisionomia più attualizzata.

Si tratta di provvedimenti parziali, emessi « a spizzico » — direbbe il Plebano — per cui bisogna attendere che una più organica visione degli interessi economici dello Stato, un riesame del vecchio principio autonomistico delle amministrazioni centrali e una adeguata sintesi concettuale della problematica finanziaria dello Stato moderno, inducano gli organi responsabili a riconsiderare la posi-

zione e la funzione peculiari della Ragioneria generale dello Stato, nel riassetto dell'Amministrazione finanziaria di cui è parte.

« Chi conosca l'ordinamento pubblico, chi abbia nella propria mente l'esatta nozione della vita amministrativa, intende — scriverà più tardi l'onorevole Abignente — *quale alto e grave compito spetti al Ragioniere di Stato*, così come sa quanto poco, per cause diverse, la Ragioneria di Stato possa in realtà rispondere ai suoi razionali obiettivi; sopratutto sa che la riforma dei controlli riesce vana se non si fondi sopra una radicale riforma della Ragioneria ». [151]

* * *

11. — Tornato l'onorevole Luzzatti al Dicastero del Tesoro, il 17 marzo 1904 viene presentato alla Camera un nuovo disegno di legge per il « riordinamento dei servizi contabili delle Amministrazioni centrali e provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato ». [152]

Nella relazione che accompagna il progetto — composto di soli 11 articoli — il Ministro premette che costante preoccupazione del legislatore fin dal 1868, fu quella di ovviare al grave inconveniente dei mandati provvisori e che, di fronte alle due soluzioni prospettate per organizzare un servizio atto allo scopo — cioè creazione di uffici centrali cui preporre dei magistrati inamovibili, ovvero istituzione di una Ragioneria generale presso cui accentrare il lavoro contabile di tutte le Amministrazioni dello Stato — si preferì seguire una via di mezzo per non « vulnerare il principio della responsabilità ministeriale » ed evitare un « costoso accentramento dei servizi contabili ».

Si diede vita, così, alle Ragionerie ministeriali, che offrivano possibilità di un efficace riscontro senza « intaccare » il principio di responsabilità anzidetto, nel tentativo di ridurre, almeno, le lunghe serie di eccedenze che ponevano il Parlamento di fronte al fatto compiuto, riproducendo « sotto altra forma, ma con identico effetto, l'inconveniente dei mandati provvisori ».

(151) G. Abignente, *La Riforma*, ecc., *op. cit.*, pag. 301.
(152) Atti del Parlamento italiano, legisl. XXI, vol. XI, doc. n. 506.

Come rimediare ? Quali garanzie offrivano le Commissioni di vigilanza dopo sette anni di esperimento ?

Esse posero, sì, qualche freno al disordine diffuso e preoccupante delle maggiori spese, che però continuarono a riprodursi, talvolta mascherate con l'espediente degli storni che non sollevavano soverchie obiezioni in Parlamento perchè erano compensativi, ma non risolsero il problema. E non poteva essere diversamente, dal momento che dette Commissioni non facevano parte « di tutto un sistema di garanzie e di responsabilità » e non erano « coordinate da una *diretta azione di vigilanza sulle spese da parte del Ministro del Tesoro* », per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, come organo naturale cui avrebbe dovuto istituzionalmente far capo il relativo servizio.

« E, per vero — rileva l'onorevole Luzzatti — l'ingerenza attribuita dalla legislazione in vigore al Ministro del Tesoro ed alla Ragioneria generale nella gestione contabile dei singoli bilanci, *non trova nella legge stessa il modo come esplicarsi validamente, poichè le Ragionerie centrali, mediante le quali tale azione potrebbe esercitarsi, sono alla dipendenza delle Amministrazioni presso cui funzionano*. Da ciò deriva altresì che i Capi ragionieri, non sono sorretti dall'autorità del Ministro del Tesoro, mancano del prestigio, della indipendenza, e *perfino dei mezzi necessari ad esercitare quel controllo per cui furono istituiti*. Da ciò, infine, il parziale insuccesso delle Commissioni di vigilanza, presso le quali i Capi ragionieri non poterono spiegare, nell'interesse del Tesoro, quell'efficace azione, che da essi era da attendersi ». [153]

12. — Come intende provvedere l'onorevole Luzzatti ?

Restano in funzione le Commissioni di vigilanza con la partecipazione del Capo ragioniere (art. 3); le Ragionerie centrali passano

(153) Atti del Parlamento italiano, Vol. XI e doc. n. 506 cit., pagg. 3 e segg.

alla diretta dipendenza della Ragioneria generale dello Stato; il Capo e il Vice-capo ragioniere passano *a far parte dell'organico* del Ministero del Tesoro, mentre per il restante personale tale passaggio dovrà avvenire entro tre anni, in modo da riunire « in un unico ruolo organico... il personale della Ragioneria generale dello Stato con quello addetto alle Ragionerie dei vari Ministeri » (art. 1); provvedimento, questo, tanto più utile ove si pensi che talune amministrazioni centrali non hanno nei propri ruoli un distinto personale di ragioneria, per modo che le relative funzioni sono esercitate da personale amministrativo.

Come si vede, il progetto ripete taluni principî posti a base del disegno Depretis del 1877, ed altri ne fa propri, già contenuti nel progetto Finali.

L'onorevole proponente considera che « l'utilità di siffatta riforma risulta poi di per se stessa evidente, sol che si consideri come buona parte delle eccedenze di spesa siano l'effetto di espedienti contabili *non consentiti dalle norme in vigore, ma tuttavia adottati da alcune Amministrazioni ad insaputa del Ministro del Tesoro* ».

Resta, naturalmente, per le Ragionerie centrali il compito di « verificare la causa legale di ciascun impegno, la sua conformità alle disposizioni vigenti, la regolare imputazione al bilancio e la disponibilità del fondo relativo », ma tale riscontro « non si estende alla valutazione della convenienza ed opportunità della spesa », poichè il sistema resta vincolato alla convinzione che tale valutazione spetti alle Commissioni amministrative di vigilanza, nel presupposto che queste ultime possano « graduare i bisogni dei pubblici servizi e proporzionarli ai fondi accordati dal Parlamento »; così operando, esse « prevengono l'opera sindacatrice delle Ragionerie e ne rendono agevoli i compiti, avvisando al modo di evitare *le cause stesse delle eccedenze di spese* ».

Il riscontro finanziario, nel pensiero del Luzzatti, deve estendersi anche agli « impegni latenti », della cui formazione deve informarsi il Ministro del Tesoro, attraverso l'opera della Ragioneria generale dello Stato, dalla quale dipende il servizio di ispezione su tutta la materia degli impegni. Non si tratta, dunque, di riscontro meramente contabile.

Al Consiglio dei Ragionieri, infine, si attribuisce il potere di formulare pareri in via normale, ferme restando le altre attribuzioni contemplate dal vigente ordinamento, soprattutto per quanto riguarda i provvedimenti relativi al personale della Ragioneria generale dello Stato (art. 11).

13. – Il progetto esaminato, come quelli del Depretis e di altri, non potè essere discusso per la chiusura della legislatura, ma fu ripresentato in quella successiva dallo stesso Ministro Luzzatti (1° febbraio 1905) con sostanziali modificazioni. [154]

Esso segna storicamente un notevole passo avanti per la riforma di quella legge che continua ad essere paragonata alla nota inferma dantesca.

Il Ministro ribadisce, ancora una volta, che « tra i provvedimenti, che il perfezionamento dei nostri ordini amministrativi più sollecitamente invoca, sono da annoverarsi quelli che concernono il migliore assetto dei servizi di ragioneria, in quanto mirino particolarmente a rendere più efficace e sicuro il riscontro sulla gestione del pubblico denaro ».

La riforma contenuta nel progetto è più che mai attuale; essa, « anzichè ricevere pregiudizio dal rinvio del provvedimento », è divenuta più impellente a causa « dei gravi fatti nel frattempo manifestatisi [155] e nuovo argomento di studio e di dibattiti sollevati sul progetto stesso fra eminenti cultori di diritto finanziario e di contabilità di Stato ».

Quale l'oggetto degli studi e dei dibattiti ?

Quello più volte emerso in passato dalla realtà dei fatti, cioè, contemperamento della responsabilità ministeriale con quella del Governo; rafforzamento del riscontro ed estensione di esso; rispetto dei limiti fissati dal Parlamento; abolizione o meno dell'assestamento.

(154) Atti del Parlamento italiano, legisl. XXII, vol. V, doc. n. 109.

(155) L'onorevole Luzzatti allude alla irregolare formazione di impegni e di residui, più volte denunciata alla Camera dai relatori sui rendiconti generali, particolarmente dagli onorevoli Saporito, Manna ed Abignente.

Non si discute che al Ministro del Tesoro spetti « per suo istituto, la vigilanza sulla retta applicazione della legge di contabilità e la difesa del bilancio *dall'eccesso di azione* delle pubbliche amministrazioni rispetto ai limiti fissati dal Parlamento »; il dibattito verte, ovviamente, sul « modus », sugli strumenti più idonei per rendere veramente efficace quella « vigilanza ».

A parte le attribuzioni di riscontro amministrativo delle Ragionerie ministeriali, imperniate sul principio della responsabilità ministeriale, come viene concepita e disciplinata la sfera di attività della Ragioneria generale dello Stato?

Riassunzione e riordinamento delle scritture riguardanti i movimenti finanziari e patrimoniali; esame dei progetti di legge aventi riflessi sul bilancio; riscontro generale, cosiddetto « contabile ». Questo per la legge fondamentale del 1869.

La legge Magliani del 1883 non recò alcuna modifica sostanziale a codesta competenza d'istituto, poichè si limitò ad estendere le scritture della Ragioneria generale medesima all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese, come logica conseguenza della definitiva adozione del bilancio preventivo di competenza.

Ora — avverte il Ministro — « chi guardi alla formula letterale di quelle disposizioni può essere tratto a credere che la Ragioneria abbia, fino dalla sua istituzione, esercitato, o dovuto esercitare una funzione di sindacato diretto sulla gestione delle singole Amministrazioni. Il che spiega come *non manchi, anche tra i più autorevoli studiosi di contabilità di Stato, chi abbia creduto di attribuire a quell'Ufficio generale molte delle deficienze che nell'azione delle Ragionerie centrali si ebbero a segnalare...* ».

« Il vero è — prosegue la relazione Luzzatti — che le concrete disposizioni della legge stabiliscono tra le Ragionerie centrali e la Ragioneria generale una netta separazione di funzioni, rispondente alla *distinta personalità* di quegli organi principali della contabilità pubblica ».

Una volta affermato il principio, più volte ribadito in prosieguo di tempo — secondo il quale le Ragionerie centrali funzionano « per conto di chi è responsabile, ed è *a tutela di questi che espongono una propria responsabilità* » — [156] coerenza vuole che si mantenga quella netta separazione.

Gli effetti di siffatto indirizzo non potevano non manifestarsi negativamente, soprattutto in termini di validità dei limiti del bilancio statale e di efficienza del controllo finanziario.

Permane il dissidio concettuale, ossia politico-giuridico, tra la configurazione unitaria dello Stato-persona, come centro di confluenza di tutti i pubblici interessi, compresi quelli economici, e la portata della responsabilità ministeriale come entità a sè stante.

Eppure, basta saper contemperare due esigenze egualmente immanenti ma di diverso peso, considerando che tale responsabilità, comunque si atteggi nei vari momenti storici, presuppone quella più generale e comprensiva dell'amministrazione governativa come entità complessa, come risultante delle varie responsabilità ministeriali, la quale si riflette nell'unità economico-patrimoniale dello Stato; questa unità, poi, sul piano finanziario si condensa nel bilancio generale, il cui esercizio postula, a sua volta, la riassunzione ad unità del riscontro.

« Il controllo — rileva esattamente il Sica — riporta ad unità i poteri dello Stato: la sintesi della sua struttura unificatrice è la stessa sintesi organica dello Stato ». [157]

Tutto ciò era stato tenuto scarsamente presente nello sviluppo legislativo del sistema contabile italiano, il che ha impedito alla Ragioneria generale dello Stato di assumere « il riscontro diretto della pubblica gestione », non potendo, ovviamente, esercitarlo « per mezzo di uffici costituiti nel seno delle Amministrazioni sottoposte a controllo, e dalle medesime dipendenti ». [158]

Eppure, la disfunzione del meccanismo per *il riscontro diretto* sulle pubbliche Amministrazioni, da tutti riconosciuto indispensabile, non di rado si faceva ricadere su quel « generale Ufficio », al quale si era attribuito solo il riscontro contabile generale, senza neppure offrirgli mezzi adeguati per attuarlo.

(156) G. Abignente, *op. cit.*, pag. 297.
(157) S. Sica, *Il controllo sulla pubblica finanza*, 1958, pag. 525.
(158) Atti del Parlamento italiano, vol. V e doc. n. 109 cit., pagg. 3 e segg.

« È opinione alquanto diffusa — scriverà più tardi il Vicario — che la Ragioneria generale eserciti un controllo su tutta l'Amministrazione dello Stato, e specialmente sugli uffici di Ragioneria e rappresenti l'organo supremo di sindacato contabile-amministrativo »; ma, in realtà, « un organo di controllo preordinato e generale non esiste nei nostri ordinamenti amministrativi » [159] e, quel che è peggio, non esiste — può aggiungersi — un efficace coordinamento dei vari uffici cui è affidato il riscontro diretto delle singole amministrazioni, poichè il solo collegamento previsto e disciplinato dal vigente ordinamento è quello che il Luzzatti chiama « scritturale ».

« È ovvio che l'esercizio del diretto sindacato amministrativo avrebbe reso indispensabile alla Ragioneria Generale *il possesso di mezzi acconci che nè la vecchia legge nè le successive accordarono a quell'ufficio generale* ».

« La vessata questione delle eccedenze di spesa — avverte il Ministro — non avrà soluzione se non quando l'opera della Ragioneria potrà seguire gli atti dell'Amministrazione *fino dalle prime fasi dell'impegno e si troverà, quindi, in grado di valutarne gli effetti finanziari...* ».

« L'esercizio di un tale sindacato, il quale pone in contraddittorio l'ufficio cui spetta la gestione amministrativa rispetto a quello che ne controlla gli atti agli effetti legali e contabili, *presuppone il contrasto di due responsabilità distinte*, di cui una si informa e si inspira principalmente alle necessità intrinseche dei pubblici servizi, e l'altra all'osservanza dei limiti segnati dalle leggi per l'esercizio dei servizi stessi »; ecco perchè fin dalla prima fase della formazione della legge del 1869, si prospettò la necessità di conferire al direttore di ragioneria le guarentigie del magistrato. Se poi si volle affermare, quasi a reazione del precedente sistema e, quindi, per motivi storici più che razionali, il criterio della prevalente responsabilità ministeriale, ciò non dice che esso sia quello buono. L'esperienza ha dimostrato che, quando l'azione amministrativa e quella di controllo soggiacciono ad un'unica autorità, o *alla direttiva* di uno stesso organo, le due correlative responsabilità finiscono per confondersi ed elidersi.

(159) Fr. Vicario, *Le amministrazioni centrali*, ecc. *cit.*, pag. 90.

« È indispensabile — afferma il Luzzatti — che la distinzione di tali responsabilità sia assoluta e precisa, affinchè il Governo possa farsi *collegialmente garante innanzi al Parlamento della regolarità della sua azione*, così rispetto all'adempimento delle necessità di Stato, come all'osservanza dei limiti segnatigli dalla legge del bilancio; *ed è altrettanto provvido assicurare che la forza imperiosa delle prime trovi un freno insuperabile nella stabilità dei secondi* ».

14. – Si impone, dunque, per l'onorevole Luzzatti, l'acceleramento del processo di confluenza strutturale, organica e funzionale delle Ragionerie centrali nella Ragioneria generale dello Stato, anche se i vari aspetti del problema non sono ancora visti nella loro interezza.

La cennata confluenza « darà mezzo all'Amministrazione di *imprimere un indirizzo uniforme e costante all'opera del Governo*, in quanto sia inteso a guarentire la regolare gestione del bilancio », mentre, col rendere indipendente il Capo ragioniere dal Ministro, si frenerà la tendenza a spese non sempre regolari nè utili, dando modo al Ministro del Tesoro di avere un quadro completo dell'intera gestione finanziaria per dirigere — come intendeva il Cavour — l'andamento delle entrate e delle spese dello Stato.

Non per questo il Dicastero del Tesoro assurgerà al rango di super-Ministero, poichè gli aspetti tecnici e politici delle scelte amministrative resteranno fuori della sua competenza; nè è da temere che si alterino o si menomino le attribuzioni della Corte dei Conti, la cui attività si pone e si svolge su un piano diverso.

Il riscontro costituzionale e quello amministrativo, anche se sul piano della concreta azione cui dànno luogo palesano taluni inevitabili punti di contatto, poggiano su basi diverse, perchè diversi sono i presupposti e le finalità che essi tendono a conseguire.

Il riscontro attuato dall'Amministrazione dello Stato nel proprio ambito ripete la sua validità ed indefettibilità dal fatto che il potere

esecutivo, ossia il Governo, è responsabile di fronte al Parlamento della propria azione globalmente intesa. È perfettamente logico e legittimo, dunque, che esso predisponga ed utilizzi nel suo seno tutti quei mezzi e quegli accorgimenti che concorrano ad assicurare la regolarità formale e sostanziale dei propri atti.

L'Amministrazione attua un riscontro *che mira a garantire se stessa nel proprio interesse*, per cui esso, nei suoi postulati concettuali e finalistici, non intacca il controllo che si attribuisca alla Corte dei Conti, al di fuori della Amministrazione medesima.

Il controllo della Corte, comunque lo si concepisca e lo si attui, cioè in via preventiva o consuntiva, sarà sempre un mezzo ed un riflesso, ad un tempo, di quello che teoricamente dovrebbe essere esercitato dal Parlamento, allo scopo di accertare se il Governo, nella sua complessiva azione politico-amministrativa, si sia mantenuto entro i limiti finanziari stabiliti col bilancio approvato.

Solo in quanto la preminente attività legislativa non consenta al Parlamento di attuarlo direttamente con la profondità, la frequenza e l'estensione volute, l'esercizio ne è attribuito alla Corte dei Conti, la quale per la posizione che così viene ad assumere nel novero delle pubbliche istituzioni, assurge al rango *di organo di rilevanza costituzionale*.

Di qui l'istituto della registrazione « con riserva ».

L'esigenza del controllo interno, che non ha come termine di raffronto solo le disposizioni del vigente ordinamento giuridico in senso tecnico — in quanto deve informarsi, altresì, ai criteri di buona amministrazione del pubblico denaro e quindi, spesso, estendersi al merito degli atti di spesa — vale, pertanto, ad inquadrare la responsabilità del singolo Ministro in quella più vasta e impegnativa del Governo di cui è parte.

Questi, in breve, i principî fondamentali cui è ispirato il disegno di legge Luzzatti del 1905, le cui principali proposte possono così riassumersi:

a) passaggio delle Ragionerie centrali alla dipendenza della Ragioneria generale dello Stato per un più efficiente riscontro amministrativo, che presuppone la semplificazione e il coordinamento delle scritture contabili;

b) ispezioni *annuali* (non più triennali, come era stato suggerito in precedenza) della Ragioneria generale medesima sugli impegni assunti dalle amministrazioni centrali e locali;

c) permanenza delle Commissioni amministrative di vigilanza per la valutazione degli impegni in formazione e collegamento della loro azione col Ministero del Tesoro — Ragioneria generale dello Stato — e con la Corte dei Conti, attraverso la comunicazione dei verbali delle loro adunanze;

d) designazioni di responsabili amministrativi per le comunicazioni alle competenti Ragionerie centrali di tutti gli elementi che adducano o possano addurre ad impegni sul bilancio dello Stato;

e) registrazione separata degli impegni « correnti » e di quelli « latenti »;

f) redazione di situazioni mensili degli impegni, distinti per capitoli, da parte degli uffici amministrativi, sulle quali le Ragionerie centrali esercitano il riscontro con le proprie scritture per il successivo invio alle predette Commissioni, che funzionano da corpi consultivi ai fini anzidetti;

g) disciplina dell'accertamento dei residui, i cui elenchi sono vistati dal Capo ragioniere competente e, dopo approvazione ministeriale, trasmessi alla Corte dei Conti per la registrazione;

h) riordinamento della materia concernente il giudizio di responsabilità amministrativa, che viene estesa anche ai funzionari amministrativi e di ragioneria per le eccedenze di impegni e le irregolari ordinazioni di pagamento.

15. – Il disegno di legge decadde anche questa volta, non per la chiusura della legislatura, ma per le notevoli opposizioni degli ambienti amministrativi.

Infatti, nella stessa legislatura XXII, il Ministro Carcano presentò alla Camera (29 maggio 1908) un nuovo disegno di legge che,

decaduto, fu ripresentato in quella successiva (27 marzo 1909), ma rimase anch'esso presso la giunta generale del bilancio.

Eppure, la maggior parte delle proposte del Luzzatti verranno, poi, trasfuse in norme positive della vigente legge di contabilità.

Quali i motivi dell'opposizione alle sagge proposte dell'onorevole Luzzatti?

Sono complessivamente enunciati, con la chiarezza che gli è tipica, dall'onorevole Abignente.

« Determina il risentimento amministrativo, tutto ciò che è applicazione di norme... ». « Il Capo ragioniere, che dichiari di non poter autorizzare una spesa perchè mancano i fondi in bilancio, irrita gli amministratori... e se insiste per completare secondo leggi e regolamenti la documentazione delle spese, combatte con la insofferenza e la intolleranza degli uffici, *che credono invadenza o eccesso di potere quello che è, invece, rispetto alle norme scritte che sono, o dovrebbero essere ordini perentori* ».

Il controllo è parte essenziale ed indefettibile della organizzazione statale, ma spesso viene riguardato erroneamente come strumento di invadenza nell'azione amministrativa.

« La legge dei controlli — soggiunge l'Abignente — non è un codice di etichetta... », bensì « la tutela dello Stato nello svolgimento della vita civile, nello svolgimento, cioè, dei rapporti tra lo Stato, i poteri delegati ed il popolo amministrato. Siamo, quindi, nel campo della vita palpitante ed attuale, vita che si trasforma nei suoi particolari giorno per giorno, cosicchè dopo alcuni decenni, essa ha cangiato completamente direttive e figura ». [160]

Perfino il riscontro dei magazzini era mal tollerato. La Corte dei Conti, nella relazione in data 5 aprile 1913 sul consuntivo dell'esercizio 1910-11, poneva in risalto tale stato di cose, con queste parole:

« Alla Giunta (del bilancio) sono noti *gli sforzi tenaci e lodevoli fatti dalla Ragioneria generale dello Stato per difendere la legge ed ottenerne*

(160) G. Abignente, *La Riforma*, ecc. ... *Questioni urgenti*, cit. pagg. 227 e 234. Cfr. anche: G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 256.

l'applicazione. Ma è noto pure che quella contrarietà, che le Amministrazioni accusarono sin dall'inizio, si è mantenuta e si mantiene e non rende facile e serena l'esecuzione della legge ».

16. – Un nuovo disegno di legge presentato alla Camera dallo stesso Luzzatti il 17 maggio 1906, concernente la « Riforma dei ruoli organici dei personali dipendenti dal Ministero del Tesoro » [161] e inteso ad integrare la legge Di Broglio n. 553 del 1902, ha maggiore fortuna e si concreta nella legge 15 luglio 1906, n. 326.

L'onorevole proponente lamenta che alla Ragioneria generale dello Stato non è stata offerta la possibilità di adempiere integralmente alle molteplici funzioni assegnatele dal vigente ordinamento, per deficienza di mezzi idonei, cosicchè si è vista costretta a soprassedere alla vigilanza su circa 20 provincie e su alcuni magazzini.

È necessario riprendere e completare quel lavoro, ma non a scapito della vigilanza sulle Ragionerie centrali e sugli impegni, perchè « l'esperienza ha dimostrato i *salutari effetti* in occasione dei riscontri eseguiti negli ultimi esercizi dalla Ragioneria generale per opera degli Ispettori del Tesoro, sulle contabilità degli impegni e sulle cause di eccedenze », che, spesso, sono mascherate con accorgimenti contabili.

Se, dunque, si vuole che la volontà del Parlamento costituisca veramente norma e limite per l'azione amministrativa in materia di spese — dichiara il Ministro Luzzatti — è necessario costituire un Corpo permanente di Ispettori nel seno della Ragioneria generale dello Stato, non già sottraendo personale ad essa, come fece improvvidamente la legge n. 338 del 1897 — nell'intento di evitare l'aggravio di spese per il personale, che peraltro si manifestarono in misura molto maggiore per carenza di assiduo riscontro nelle varie amministrazioni — bensì « con la creazione dei posti necessari affinchè, senza detrimento degli altri suoi uffici, *possa la Ragioneria generale*

(161) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XXII, vol. XV, doc. n. 452.

esercitare uno dei più gelosi e più importanti compiti affidatole dalla legge... ».

Il predetto Corpo ispettivo deve essere inquadrato, però, « nel ruolo stesso della carriera di ragioneria dell'Amministrazione centrale, nel quale sarebbe esclusivamente reclutato... ».

Con la stessa legge viene riordinata la carriera del personale delle Ragionerie delle Intendenze di finanza.

Il relatore alla Camera, onorevole Abignente, premesso che « non vi è atto del Parlamento, come *non vi è grado di progresso nella vita economica della Nazione, che non abbia necessario riverbero sull'azione degli organi del Tesoro, ...* », vorrebbe veder esaudito un « voto antico », cioè « veder reclutati nel seno stesso dei primi ragionieri delle Intendenze i funzionari ai quali sono da commettersi, sotto la guida e la vigilanza della Ragioneria generale, le ispezioni delle Ragionerie medesime », [162] in modo che la loro azione possa svolgersi coordinata e metodica, in armonia con quella degli Ispettori centrali, soprattutto per il riscontro dei magazzini e depositi dello Stato siti fuori della capitale.

Con l'approvazione della Camera e del Senato, esso diventa la legge n. 326 del 15 luglio 1906, che tra l'altro dispone:

a) di portare da 6 a 14 i posti di Direttore capo di ragioneria, di cui sette con la qualifica di Direttore Capo di ragioneria di 1ª classe e Ispettore, e 7 di Direttore Capo di ragioneria di 2ª classe;

b) di istituire 11 posti di Capo sezione di 1ª classe e Vice-Ispettore, e 10 di Capo Sezione di 2ª classe, classificando i segretari e i Vice Segretari in tre distinti gradi, ferme restando le qualifiche di Ragioniere generale dello Stato e di Ispettore generale di ragioneria; l'organico della Ragioneria generale dello Stato, compresi i volontari, viene portato, così, da 112 a 145 unità;

c) di istituire la qualifica di Ispettori di ragioneria per le intendenze di finanza (3 posti) e modificare l'organico dei primi ragionieri, in modo che 35 siano di 1ª classe e 34 di 2ª classe, fermo restando il numero di 69 già stabilito dalla legge Di Broglio.

(162) Atti della Camera dei Deputati, legisl. XXII, vol. XV, doc. n. 452 A.

Siamo ancora sul piano delle integrazioni parziali. Esse concorrono, però, a stagliare sempre più nettamente la fisionomia organica e funzionale della Ragioneria generale dello Stato, la quale, come avviene per le pubbliche istituzioni di rilievo, sottostà anche essa alla legge della lenta, ma costante e metodica evoluzione strutturale, in connessione con la dilatazione dei fini dello Stato e con gli insegnamenti offerti dall'esperienza quotidiana, in uno sforzo teso verso il conseguimento della migliore organizzazione delle attività statali.

17. – Occorre, ora, dettare le norme per l'attuazione delle ispezioni e del riscontro effettivo, a cura della Ragioneria generale dello Stato.

Vi provvede il Ministro Majorana con l'emanazione del r. decreto 8 settembre 1906, n. 513, il quale prescrive, tra l'altro, che le operazioni di riscontro possono essere effettuate direttamente, ove occorra, anzichè limitarsi alla vigilanza su di esse (art. 1).

Gli Ispettori centrali, inoltre, hanno il compito *speciale* di « esaminare » le scritture inerenti alla gestione del bilancio e all'amministrazione del patrimonio; i rapporti tra le Ragionerie centrali e le divisioni amministrative, nonchè fra questi e gli uffici provinciali dipendenti, per assicurarsi che le Ragionerie medesime siano in grado di seguire lo svolgimento della gestione fino dai primi atti che in qualunque modo impegnino il bilancio dello Stato, o altrimenti interessino i diritti e gli obblighi dell'erario; inoltre, essi devono indagare sulle « cause degli impegni denunciati in eccedenza agli stanziamenti di bilancio », accertandone la consistenza; stabilire « se alla dipendenza dell'Amministrazione dello Stato si svolgano aziende o gestioni, la cui autonomia non sia autorizzata da leggi speciali... e le cui operazioni... in qualunque modo sfuggano al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei Conti » e infine, estendere le « verifiche contabili » alle amministrazioni autonome e alle gestioni degli economi cassieri.

Compiti analoghi sono affidati, nella propria sfera di competenza territoriale, agli Ispettori provinciali (art. 2).

Inoltre, l'art. 4 dispone che gli Ispettori centrali eseguono le indagini e gli accertamenti prescritti dalle vigenti disposizioni e quelle ordinate di volta in volta dal Ministro del Tesoro o dal Ragioniere generale dello Stato, « per la esplicazione del *riscontro finanziario* e contabile su tutte le Amministrazioni dello Stato ».

I « rapporti » redatti dai medesimi sono trasmessi alla Corte dei Conti e alla Ragioneria generale dello Stato, mentre questa ultima è tenuta a predisporre un « rapporto generale », in cui siano riassunte « le operazioni e i risultati delle ispezioni eseguite durante l'esercizio alle ragionerie sottoposte a verifica, e dei riscontri ai magazzini eseguiti nell'anno... », da allegare al consuntivo (art. 6).

I lineamenti strutturali e funzionali della Ragioneria Generale dello Stato vanno, dunque, assumendo contorni sempre più precisi, in quanto ad essa fa capo il riscontro finanziario sull'intera amministrazione finanziaria, in una visione più realistica e integrale degli interessi economici dello Stato moderno.

18. – Gli studi e i progetti di riforma della pubblica contabilità mantengono un ritmo non meno intenso che in passato.

Vi sono ancora contrasti di opinioni sui criteri da adottare; si discute se più valga procedere per gradi, come si è fatto fin qui, oppure se bisogna affrontare il problema nella sua interezza; permangono ancora delle perplessità sui compiti di taluni istituti amministrativi e contabili, nonchè sulla sfera di competenza di organismi ed uffici statali, ma — come sempre nella storia — i fatti finiscono per imporsi agli indirizzi teoretici e di essi bisogna, prima o poi, tener conto nelle statuizioni afferenti alla Amministrazione finanziaria dello Stato in senso unitario.

Alla Commissione di studio nominata dal Ministro Di Broglio nel 1902, succede quella promossa dal Ministro Majorana, con l'incarico di studiare e proporre le modifiche che l'esperienza e i nuovi bisogni della pubblica Amministrazione consigliano di apportare al vigente testo unico sulla contabilità generale e, in particolare, per

snellire le procedure dei contratti e l'esercizio dei controlli, rendendoli, in pari tempo, più efficaci.

Succeduto l'onorevole Carcano al Dicastero del Tesoro, nella seduta del 29 maggio 1908 presentò anch'egli alla Camera un disegno di legge contenente « modificazioni alla legge per l'amministrazione pel patrimonio e per la contabilità generale dello Stato », nelle cui proposte tenne presenti i suggerimenti della Commissione Majorana.

Esso decadde per la chiusura della legislatura. Fu ripresentato in quella successiva, [163] relatore l'onorevole Tedesco, ma rimase presso la Giunta del Bilancio.

Le proposte in esso contenute non sono di gran momento.

Quelle che in qualche modo possono interessare, sul piano storico–funzionale, la Ragioneria generale dello Stato, concernono l'abolizione dell'obbligo di registrare nelle sue scritture la fase dell'ordinazione delle spese; la soppressione dell'assestamento del bilancio, di cui si accennerà al paragrafo seguente, sostituendovi uno speciale disegno di legge, da presentare in marzo, per le eventuali « variazioni occorrenti alle previsioni delle entrate » (art. 39) e l'assimilazione, agli effetti del visto del Direttore di ragioneria e della registrazione alla Corte dei Conti, degli atti di impegno ai mandati.

Il progetto non fa più obbligo di tenere le scritture col classico metodo della partita doppia (si era alla fine del periodo di applicazione dei criteri suggeriti dai professori Besta e D'Alvise, su incarico del Luzzatti).

I problemi del riscontro interno e della unificazione delle Ragionerie centrali con la Ragioneria generale dello Stato restano, dunque, insoluti.

Viene emanato, frattanto, il r. decreto 17 settembre 1910, n. 822, ad iniziativa del Ministro Tedesco, col quale si dispone che le scritture degli impegni definitivi e provvisori siano concentrati presso le Ragionerie centrali, mentre prima erano disperse in vari uffici.

(163) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XXII, vol. XXIX, doc. n. 1015; legisl. XXIII, vol. IV, doc. n. 38.

19. Sul piano scientifico, l'evoluzione strutturale e funzionale delle pubbliche istituzioni è intimamente collegata alle concezioni prevalenti, nei vari periodi storici, intorno a determinate realtà, come complesso di fatti e di rapporti che configurano un dato settore conoscitivo.

Esse hanno valore strumentale e conseguenziale, in quanto sorgono e si impongono in forme e con peso differenti a seconda delle finalità che si vogliono conseguire.

Non è sfuggita a codesta legge evolutiva la Ragioneria generale dello Stato.

L'evoluzione del suo ordinamento in funzione dei crescenti compiti ad essa affidati, è stata improntata più che alle forme scritturali volta a volta adottate per la rilevazione dei fatti amministrativi, ossia finanziari e patrimoniali, al perfezionamento, al continuo divenire degli istituti fondamentali del bilancio e del riscontro, a loro volta correlati all'ampliamento e alla trasformazione dei servizi ad essi attinenti, man mano che tra i fini dello Stato sono stati assunti interessi prima ritenuti estranei o marginali alla sua essenza etico-giuridica.

L'impostazione data ai due fondamentali problemi amministrativi — bilancio e riscontro — si riflette, quindi, ontologicamente sulla struttura degli organismi più direttamente interessati, donde la complessità degli aspetti che essi manifestano e le difficoltà di ricerca e di attuazione di un sistema che offra *l'optimum* in termini di regolarità e di economicità nella gestione dell'azienda statale.

In questo sistema ha la sua sede naturale la Ragioneria generale dello Stato, come organo centrale di collaborazione e di ausilio del Ministro del Tesoro, su cui incombe la non lieve responsabilità del coordinamento di tutta la politica economica e finanziaria dello Stato e, quindi, la impostazione, l'attuazione e la tutela del pubblico bilancio.

Scriveva, circa mezzo secolo fa, il Luzzatti — e da allora quali e quanti ampliamenti non ha subito la sfera di attività dello Stato e della Amministrazione finanziaria in particolare — che « lo svolgimento della legislazione e degli ordini amministrativi miranti alla tutela degli interessi erariali, ha per necessaria condizione e per conseguenza diretta una sempre più intensa attività degli organi ai quali quella tutela è affidata, e che esplicano la loro azione alla dipendenza e sotto la responsabilità del Tesoro ».

« Dalla valutazione dei provvedimenti e delle iniziative che in qualsiasi modo possono aver rapporto col bilancio, all'ultimo atto col quale si estingnono gli impegni dello Stato; dalle cautele che governano l'accertamento dei diritti erariali alla vigilanza sui gestori del pubblico denaro; dalle gelose funzioni che presidiano alla circolazione... e le operazioni di tesoreria e di debito pubblico, a quelle che dànno vita e crescente impulso alla Cassa Depositi e Prestiti; ... è tutta una serie di cure e provvidenze il cui pronto ed esatto adempimento deve necessariamente seguire lo svolgersi della vita finanziaria dello Stato e l'attività economica della Nazione ».[164]

La questione dell'assestamento del bilancio, si innesta nell'esigenza di garantire, nei limiti del possibile, il pareggio economico finanziario nella multiforme attività dello Stato.

La pratica parlamentare, però — rilevava l'onorevole Carmine, già Ministro del Tesoro — non ha secondato tale funzione, poichè, in effetti, « l'assestamento si limita a portare variazioni dipendenti dalle leggi votate e dai prelevamenti eseguiti dai fondi di riserva, nonchè quelle introdotte nei capitoli di spese obbligatorie e d'ordine, rimandando i disavanzi ai rendiconti finali »; la sua importanza, poi, resta diminuita « dal fatto che con numerose leggi di storni, presentate posteriormente, viene mutata la situazione dei singoli capitoli ».

Il risultato che esso dimostra — soggiunse l'onorevole Saporito — è quello legale. « Occorre praticarvi una prima correzione, col tener conto degli effetti di disegni di leggi già presentati. E non basta: per una abitudine *non commendevole*... avviene che molti disegni di legge... non si presentino insieme ai documenti finanziari; talvolta... sono ancora semplicemente preconnizzati al mo-

(164) Atti del Parlamento italiano, legisl. XXII, Camera dei deputati, vol. XV, doc. n. 452 cit.

mento in cui si rassegna la relazione sull'assestamento del bilancio... »

« Di conseguenza avviene anche sempre che il risultato legale del bilancio che si rassegna è diverso, non di rado molto diverso, da quello che risulterà in ultimo, anche a prescindere dalle differenze inevitabili che si riscontrano fra previsioni e accertamenti ». [165]

Lo stesso onorevole Luzzatti, iniziando i lavori della Commissione Vacchelli, [166] ebbe ad affermare che « l'idea di sopprimere l'assestamento del bilancio... faceva cammino »; perciò l'onorevole Tedesco prese l'iniziativa di abolirlo.

L'abolizione fu giustificata anche con un altro motivo.

Invero, l'esame parlamentare dell'assestamento doveva *precedere* quello degli stati di previsione per il futuro esercizio. Poichè le Camere desideravano indagare in profondità sulla materia in esso raccolta, avveniva che il bilancio di previsione era trasmesso al Senato con ritardo, talchè o l'esame di quest'ultimo si riduceva ad una formalità, oppure, per esaminarlo più accuratamente, non si riusciva ad approvarlo in tempo utile, dando luogo, così, ad esercizi provvisori, che si volevano ad ogni costo evitare. [167]

Sembra lecito, a questo punto, osservare che razionalmente non può giudicarsi della rispondenza o meno di un istituto amministrativo-contabile in base all'applicazione che se ne fa in un dato periodo storico; d'altra parte, è storicamente dimostrato che l'abolizione dell'assestamento non ha evitato il ripetersi degli esercizi provvisori.

Invero, escluso il periodo di « normalità » che va dall'esecizio 1924-25 fino a quello 1943-44, la « provvisorietà » è stata la regola costante in quelli successivi.

I motivi del fenomeno sono, dunque, estranei ai principî che sustanziano finalisticamente l'assestamento del bilancio, e restano al di fuori dell'Amministrazione del Tesoro.

(165) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl XXII, vol. III, doc. nn. 23 A e 23 *bis* A.

(166) Nominata con r. decreto 20 novembre 1897, di essa facevano parte, tra gli altri, il comm. Orsini, Ragioniere generale dello Stato allora in carica, e i due suoi successori, comm. Melani e Riccio.

(167) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XXIII, doc. n. 1420 A.

Che esso possa soddisfare alle esigenze della gestione finanziaria di un grande Stato modernamente organizzato, non è da escludere, ove si tenga presente un duplice ordine di fatti recenti, cioè la proposta di ripristino formulata nel 1950 in un disegno di legge presentato al Senato [168] e la marcata tendenza a realizzare quello che viene scientificamente caratterizzato come « bilancio funzionale », il quale ripete molti dei suoi postulati dall'assestamento.

L'interesse che l'argomento suscita non occorre sottolineare, ma l'indole di questa pubblicazione non consente di andare oltre il fugace cenno che precede.

20. – Degni di rilievo sono, ai fini di questo lavoro, alcuni principî innovatori enunciati dall'onorevole Abignente nella sua relazione sul rendiconto generale dell'esercizio 1910-11, per la profonda conoscenza di quel parlamentare dei problemi giuridici e finanziari inerenti alla Contabilità di Stato. [169]

Egli osserva, anzitutto che, se si vogliono conseguire i risultati di una regolare ed efficiente gestione finanziaria, è necessario conferire alla Ragioneria generale dello Stato *i mezzi materiali e morali* che le consentano di seguire la contabilità del patrimonio e tutti gli atti che, comunque, abbiano o possano avere ripercussioni finanziarie.

Il suo esame deve, quindi, estendersi a *tutti i disegni di legge allo scopo di metterne in rilievo le conseguenze economiche per il bilancio dello Stato.*

A questo fine — soggiunge l'Abignente — occorre meglio disciplinare la materia degli impegni e intensificare le ispezioni della Ragioneria generale dello Stato sulle Ragionerie centrali e locali.

Egli propone di affidare il riscontro preventivo finanziario alla Ragioneria generale medesima, e riordinare quello di legittimità della Corte dei Conti, alla quale, come criterio direttivo, si dovrebbe

(168) Senato della Repubblica, legisl. I, doc. n. 1412: disegno di legge di iniziativa dei senatori Ruini, Paratore, Gasparotto, Castelnuovo, Frassati, Reale Vito, Rizzo G. B. e Coffari.

(169) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XXIII, doc. n. 986.

far ricorso solo nei casi dubbi, mentre si dovrebbe riservare ad essa il più ampio e sostanziale controllo consuntivo.

Fermo restando l'obbligo del Direttore capo di Ragioneria di eseguire l'ordine del Ministro, l'Abignente propone di prescrivere anche l'*obbligo* per detto funzionario di allegare l'ordine scritto agli atti che egli non ritenga conformi alla legge e trasmetterli alla Corte dei Conti, sospendendone l'efficacia fino alla pronuncia della Corte medesima.

Ritiene ancora l'Abignente che, per evidente motivo di prestigio, connesso alla funzione esercitata, si dovrebbe elevare il grado dei Direttori capi delle Ragionerie centrali, onde porli sullo stesso piano dei funzionari amministrativi, e farli partecipare alle riunioni dei Consigli di Amministrazione per lo sviluppo della carriera dei propri collaboratori.

Egli propone, altresì, di limitare il preventivo alle sole variazioni di assegnazioni e di denominazione dei capitoli, escludendo dal consuntivo il movimento di cassa per capitoli.

Per le eccedenze di spese facoltative, egli vorrebbe un unico disegno di legge, non tanti quanti sono i Ministeri, con l'obbligo, però, di allegarvi i risultati delle indagini all'uopo eseguite dagli Ispettori addetti.

I suoi suggerimenti, come quelli del Depretis, del Luzzatti e di altri eminenti uomini politici, costituiranno la base e il lievito per il riordinamento della contabilità pubblica e il perfezionamento dei maggiori organismi finanziari dello Stato italiano, fra i quali la Ragioneria generale dello Stato dovrà assumere quella posizione, che le inderogabili esigenze connesse allo sviluppo economico e sociale del Paese non potevano non assegnarle nel novero delle istituzioni amministrative.

PARTE TERZA

STUDI E PROGETTI PER LA RIFORMA AMMINISTRATIVO-CONTABILE DOPO LA GUERRA 1915-18.

LA RIFORMA DE STEFANI E L'UNIFICAZIONE DELLE RAGIONERIE CENTRALI.

IL CONTROLLO GIURIDICO, ECONOMICO E CONTABILE. IL RIORDINAMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO.

PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELL'ISTITUTO.

CAPITOLO I

SOMMARIO: **1–4**. Il periodo bellico e la necessità di talune deroghe all'ordinamento amministrativo-contabile vigente. Il riassetto della finanza statale e il compito peculiare della Ragioneria generale dello Stato. La ripresa di studi per l'auspicata riforma dell'amministrazione finanziaria. – **5–9**. Studi e proposte dell'immediato dopoguerra per la riforma della pubblica amministrazione. Riaffiora il problema del decentramento amministrativo. I tentativi degli *Onorevoli* Giolitti e Bonomi e la Commissione d'inchiesta presieduta dal senatore Cassis. Le proposte di riordinamento del Ministero del Tesoro: competenze e responsabilità nella gestione dell'azienda dello Stato. Posizione e attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato e delle Ragionerie centrali di fronte ai problemi della formazione del bilancio, del riscontro sugli impegni e sui magazzini e sulle connesse attività. Procedure e forme per i contratti dello Stato. L'unificazione degli uffici periferici di ragioneria. – **10–15**. I principî informatori della riforma De Stefani per l'adeguamento degli istituti e degli organismi amministrativo-contabili alle nuove esigenze dello Stato moderno. L'unificazione dei Dicasteri finanziari. La nuova disciplina dei contratti dello Stato, le forme di pagamento, la preparazione e presentazione dei documenti finanziari. Riscontro di legittimità e di merito. Il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato. – **16–19**. La nuova disciplina dell'attività del Portafoglio dello Stato e il bilancio di cassa come documento di rilevanza amministrativa. Le operazioni di tesoreria e di portafoglio e il collegamento funzionale con le attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato. La nuova regolamentazione dei residui per le spese ordinarie e straordinarie.

1. – Nel corso della prima guerra mondiale, come del resto nell'ultimo conflitto, una considerevole serie di disposizioni eccezionali si sovrappose alla legislazione ordinaria soprattutto in materia di procedura per la formazione di taluni contratti, nella effettuazione di pagamenti per lavori e forniture di guerra, nelle modalità del relativo riscontro, ecc.

Tali disposizioni presentano ovviamente scarso interesse per una esposizione come questa, avente per oggetto lo svolgimento legislativo concernente la struttura e le attribuzioni del massimo Istituto amministrativo-contabile del nostro ordinamento giuridico.

È pur vero che talune norme emanate in quel periodo sono sopravissute, in tutto o in parte, in quello successivo, ma quello che più importa sottolineare in questa sede è l'influsso che l'esperienza acquisita in quegli anni ha esercitato negli studi per la revisione del sistema amministrativo–contabile in vigore.

A quel moto di rinnovamento, che immancabilmente segue ad ogni evento impegnativo per l'intera nazione, non è sfuggita la Ragioneria generale dello Stato, perchè — facendo tesoro dei suggerimenti formulati negli ultimi cinquant'anni dai più illuminati uomini politici del Paese, i quali, alla profonda dottrina amministrativa, finanziaria e contabile, sposarono una grande dimestichezza con la pratica di governo della cosa pubblica — ad essa si è guardato come ad uno dei più validi strumenti per il riassetto della pubblica finanza, dissestata dalla guerra.

A lungo andare, il presupposto per l'attuazione di una politica finanziaria unitaria, mirante all'equilibrio del bilancio, doveva rinvenirsi nel processo di unificazione della gestione economica dello Stato, superando i vecchi principî di autonomia interorganica, che impedirono di fatto, e per lungo tempo, di pervenire a quella sintesi economico–patrimoniale dello Stato moderno che è peculiarità indissolubile del concetto di unità politico–giuridica dello Stato medesimo.

Anche il vecchio concetto aziendale, che qualifica l'Amministrazione statale, oggettivamente intesa, come azienda di erogazione dipendente « a priorità di bisogni », nel senso che *la elezione dei fini precede e s'impone, in ogni caso, al reperimento dei mezzi necessari*, non poteva reggere, nella sua letterale significazione, alla critica della moderna dottrina economica, che postula un permanente equilibrio non solo nell'attività finanziaria dello Stato, bensì anche tra questa e l'attività economica privata.

Al perfezionamento della tecnica dell'entrata cui ha dato impulso la scienza delle finanze, deve tener dietro quello della tecnica della spesa, ossia la politica economica, in quanto, « politica in origine con la elezione dei fini, trova l'opportunità di denominarsi

economica proprio per il controllo che sull'ampiezza di tali fini non possono non esercitare gli impieghi dei tributi ». [170]

È nella essenzialità di codesto equilibrio, espresso nelle sintesi contabili iniziali e finali, oltrechè nell'esigenza di garantire un'ordinata gestione del pubblico bilancio, che la Ragioneria generale dello Stato trova la sua ragion d'essere, il suo fondamento, i motivi del suo sviluppo organico e funzionale.

Non sempre si è avuta chiara nozione dei compiti e dell'importanza della Ragioneria generale medesima nel novero delle istituzioni amministrative dello Stato.

Forse per la sua denominazione, oppure per la non marcata appariscenza della sua sttività, « alcuni scrittori di contabilità di Stato — nota il Restagno [171] — hanno creduto di raffigurare la Ragioneria generale come un organo sussidiario della Direzione generale del tesoro, la quale sarebbe il centro dell'azione regolatrice di tutto il movimento finanziario dello Stato e al cui servizio la Ragioneria generale avrebbe il compito di apprestare i dati e le situazioni contabili per l'adempimento del fabbisogno della pubblica azienda... ».

« Importa rimuovere l'equivoco, poichè da esso deriva una men chiara e meno esatta nozione dell'orbita in cui i due organi maggiori dell'azione economica dello Stato svolgono la propria azione. E questa precisa nozione si trae dal duplice mandato che l'ordinamento dello Stato affida al Ministro delle finanze (ora Tesoro) cioè quello di *supremo regolatore del bilancio*, e di gestore del pubblico denaro... ».

« Ed ove si consideri che all'esercizio di queste distinte funzioni la legge ha appunto delegato i due uffici ... è facile riconoscere l'inganno di chi li riguarda come l'uno all'altro subordinato e l'errore anche più evidente di chi attribuisca alla Direzione generale del tesoro lo studio di provvedimenti intesi ad assicurare l'equilibrio del bilancio, *compito questo essenzialmente proprio della Ragioneria generale* ... », che, pertanto, è da considerare « importantissimo ufficio dell'Amministrazione centrale... ».

(170) G. U. Papi, *Equilibrio fra attività economica e finanziaria*, II edizione, pag. 31.
(171) F. Rostagno, *Contabilità di Stato*, vol. II cit., pagg. 170 e 171.

2. – I cenni del paragrafo precedente valgono a caratterizzare alcuni aspetti della posizione che l'Istituto è venuto assumendo nell'immediato dopoguerra, nel quadro generale della riforma amministrativa già maturata prima del conflitto, ma rinviata per il sopraggiungere di eventi internazionali che non ne consentirono l'approfondimento e l'attuazione.

Nel periodo 1914–20 non furono emanati — come si è accennato — provvedimenti di carattere permanente che rivestano particolare interesse per il presente lavoro.

Può appena accennarsi alla soppressione delle Commissioni amministrative di vigilanza sugli impegni, istituite col citato r. decreto 4 gennaio 1897, n. 2 e la cui utilità si era da tempo dimostrata nulla o quasi, avvenuta con decreto lgsl. lgt. 28 novembre 1915, n. 1672, il quale dettò nuove disposizioni sulla assunzione e il riscontro degli impegni stessi e sulla responsabilità dei funzionari amministrativi e di ragioneria per le « eccedenze »; alla abolizione della comunicazione al Parlamento della « dimostrazione » degli impegni insoddisfatti a fine esercizio (decreto lgsl. lgt. 9 luglio 1916, n. 842); alla abolizione delle scritture della Direzione generale del Tesoro riguardanti le spese fisse e le pensioni (r. decreto legge 30 maggio 1920, n. 751, convertito nella legge 7 aprile 1921, n. 379).[172]

Gli studi per la riforma amministrativo–contabile furono ripresi con solerte alacrità nell'ultimo periodo della guerra e continuati fino a tutto il 1921, ma — come si vedrà nelle pagine seguenti — non può dirsi che i proponenti avessero sempre idee chiare sui maggiori problemi rimasti insoluti.

Colpisce il fatto che non solo le conclusioni cui pervennero le varie Commissioni contrastino tra loro per diversità di presupposti, di conoscenze e di metodo, ma spesso anche nel seno di una stessa Commissione si sono affermati indirizzi e posizioni contraddittori, talchè le relazioni sugli studi da esse condotti, che dovevano costituire la base propulsiva di concreti provvedimenti di riforma, assunsero un qualche rilievo sul piano scientifico, ma restarono allo stato di relazioni.

(172) Per una elencazione esauriente, che può interessare uno studio storico della Contabilità di Stato, possono utilmente consultarsi, per il cennato periodo: F. Rostagno, *op. cit.*, vol. I, pagg. 9 e segg.; anche per il periodo successivo: R. Sartori, *op. cit.*, pagg. 346 e segg.

Gli sforzi compiuti furono senza dubbio encomiabili, anche perchè talvolta l'iniziativa fu assunta da ambienti estranei al Parlamento e al Governo, ma obiettività vuole si sottolinei che gli studi compiuti furono non di rado improntati ad eccesso di teorismo, in qualche caso anche a svisamento dei principî fondamentali del diritto costituzionale e amministrativo.

Dei lavori pubblicati nel 1918, che direttamente o indirettamente interessino la Ragioneria generale dello Stato, può accennarsi a quello in data 5 gennaio 1918, redatto in stile telegrafico dall'onorevole Ruini, relatore per il « Comitato per la Riforma della pubblica amministrazione », promosso dalla Società mutua fra gli impiegati civili dello Stato e presieduto dal senatore Quarta.

In detta relazione si legge, tra l'altro, che occorre trasformare da preventivo in consuntivo il controllo « per tutte quelle categorie di spese in cui sia possibile sostituire alla forma del mandato diretto altre forme più rapide di pagamento ».

Quali forme, gli assegni ? Quali i limiti del controllo preventivo e con quali modalità va esercitato ? Chi deve effettuare il riscontro sui magazzini e depositi quando venga tolto, come propone la relazione in parola, al Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato ?

A questi e ad altri interrogativi il Comitato anzidetto non dà chiare risposte.

Sugli stessi problemi si era intrattenuta, sempre nel 1918, una speciale Commissione promossa dagli onorevoli Giuffrida e Mazzoccolo, per ribadire, tra l'altro, che « oggi da ogni parte si chiede una maggiore scioltezza dei movimenti dell'Amministrazione e l'introduzione *dei metodi industriali* nei rapporti dello Stato con gli amministrati », perchè « la questione della semplificazione del controllo sulle spese è diventato il problema fondamentale della nostra contabilità pubblica »; affermazioni di principio, come si vede, che non tengono conto della natura dell'azienda statale e della peculiarità dei suoi rapporti con terzi, nè delle caratteristiche oggettive

e soggettive delle funzioni e degli organi che ad essa fan capo, come ebbe a rilevare l'onorevole Einaudi (articolo sul «Corriere della Sera» del 31 maggio 1922), con la chiarezza di stile e la profonda adesione alla realtà dei fatti, tipiche di quel grande Economista.

Con decreto lgt. 10 febbraio 1918, n. 107, fu nominata la Commissione presieduta dal senatore Villa, cui più tardi si affiancò il «Comitato dei Sette», presieduto dall'onorevole De Nicola.

Essa fu incaricata di studiare gli aspetti salienti di una riforma organica dell'Amministrazione statale, esclusi gli ordinamenti militare, giudiziario e scolastico.

La relazione Villa, contenente spunti dottrinali e scientifici di un certo rilievo, propone di attribuire la firma dei titoli di spesa al Direttore generale — il quale assume così la figura di «organo esterno» della pubblica amministrazione, nella misura in cui le operazioni iniziali e finali di effettuazione del bilancio implichino rapporti con soggetti giuridici estranei all'Amministrazione stessa — lasciando al Ministro «l'alta direzione degli affari... e l'indirizzo politico della Amministrazione alla quale presiede»; propone, altresì, di indurre la Corte dei Conti a «parificare» il rendiconto generale *solo dopo* l'esame giudiziale di tutti i conti di agenti, tesorieri, funzionari delegati, ecc., mentre alle Ragionerie centrali vorrebbe riservare «l'accertamento della esistenza dei fondi di bilancio e della loro *esatta destinazione*, nonchè la liquidazione del debito» dello Stato, in una sorta di cooperazione tecnico-professionale con gli uffici amministrativi che non è agevole classificare nell'ambito della dottrina del nostro diritto amministrativo.

Non potrebbe affermarsi, senza forzare l'obiettività storica, che le proposte accennate e le altre contenute nella relazione della Commissione Villa, siano permeate di quel senso pratico che deve sussidiare vigorosamente l'indagine scientifica, epperò non può essere disdegnato neppure dalle indagini condotte nell'ambito della scienza pura, in quanto scruta con occhio vigile e senza dannosi apriorismi la complessa realtà dei fatti, onde pervenire ad un effettivo miglioramento dei congegni dell'apparato amministrativo che garantisca, ad un tempo, maggiore funzionalità ed assoluto rispetto delle norme vigenti.

In effetti, la relazione in parola rimase un contributo allo studio dei problemi affrontati e servì come occasione per procedere a qualche ritocco del trattamento economico del personale statale.

Lo stesso può dirsi per l'ottima relazione Ranelletti, redatta per il cennato Comitato dei Sette.

3. – Il Presidente del Consiglio dei Ministri del tempo, onorevole Giolitti, non si ritenne pago dei lavori compiuti fino allora e, con legge 16 marzo 1921, n. 260, da lui promossa, fu nominata una Commissione parlamentare *d'inchiesta* sull'ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale. [173]

Nell'intenzione del Governo del tempo, nel quale il Portafoglio del Tesoro era stato affidato all'onorevole Bonomi — che più tardi diverrà Presidente del Consiglio, succedendo al Giolitti — la riforma della pubblica amministrazione doveva essere inquadrata in un programma di semplificazione dei servizi e di riduzione del personale, ed attuata mediante leggi delegate predisposte dal Governo stesso, tenuto conto dei risultati dell'*inchiesta* della predetta Commissione.

A tale fine, quando il Presidente di quest'ultima, senatore Cassis, presentò un primo «rapporto» in data 18 giugno 1921, preannunciato qualche giorno prima, fu presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge, inteso a delegare al Governo «facoltà straordinarie» per l'attuazione di quella riforma amministrativa che veniva reclamata d'urgenza da ogni parte.

«Il problema del riordinamento della pubblica amministrazione — è scritto nella relazione governativa al cennato disegno di legge — che da tempo richiama le cure del Governo, sia perchè il funzionamento dei servizi non risponde più *alle mutate esigenze sociali*, sia pel grave disagio in cui versa il personale, ha assunto tale impor-

(173) Essa era presieduta dal senatore Cassis e composta di 9 senatori e 9 deputati, fra i quali l'economista onorevole Tangorra, che sarà poi Ministro del Tesoro, l'ex Ministro del Tesoro Onorevole Tedesco, il senatore Rota e l'onorevole Cocco-Ortu.

tanza preminente nella vita nazionale che, per quanto si presenti complesso, delicato e grave, va ormai risolutamente affrontato ». [174]

Si era a circa tre anni dalla fine della guerra.

Alle sofferenze e ai disagi premiati dalla vittoria, erano seguiti nuovi orientamenti, nuove aspirazioni, nuove idee sui maggiori problemi del momento, taluni dei quali investivano la stessa struttura politica ed amministrativa dello Stato.

Leggi speciali, organismi provvisori sopravvissuti, sperequazioni nei servizi, sovrastrutture ed incertezze avevano notevolmente appesantito la funzionalità della macchina amministrativa, con pregiudizio della stessa stabilità economica della pubblica gestione, cosicchè ci si chiese se non fosse miglior partito abrogare senz'altro le norme sopravvenute negli ultimi 6–7 anni e ritornare semplicemente all'ordinamento anteriore; ma, a parte il fatto che neppure quello era immune da pecche, prevalse l'avviso di « correggere » il vecchio sistema legislativo in questo settore per adattarlo alle nuove esigenze.

Venne riproposto il problema del decentramento amministrativo che, dal Cavour in poi, aveva rinnovato la sua presenza nella tematica parlamentare e governativa, con scarsi effetti pratici.

La Commissione della Camera, incaricata di riferire sul disegno di legge in parola, [175] non condivise interamente il pensiero del Governo, nel senso che ravvisò necessario affiancargli una Commissione parlamentare consultiva, con l'obbligo di comunicare al Parlamento i verbali delle sedute di quest'ultima, e fissò alcune direttive generali, da tener presenti nella emanazione delle leggi delegate.

Essa raccomandò, tra l'altro, di provvedere « a riformare gli ordinamenti amministrativi e contabili ed in particolar modo *ad unificare, ridurre e rendere più spediti i controlli di ogni specie*; e a decentrare le funzioni dell'Amministrazione », sopprimendo organismi rivelatisi inutili e ingombranti, ma precisò che « nulla però sarà innovato rispetto alle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti ».

(174) Camera dei Deputati, legisl. XXVI, doc. n. 1.

(175) Presieduta dall'onorevole Riccio, Segretario l'onorevole A. Rocco, la relazione fu preparata dall'onorevole Camera (legisl. XXVI, sess. 1921–23, doc. I–A).

Il decentramento doveva intendersi come « decentramento di *funzioni statali* ai Comuni, alle provincie, alle regioni », senza alcun carattere autarchico, riallacciandosi in parte al pensiero del Crispi, il quale, fin dal 1894, protestava che l'organismo amministrativo e politico così come allora esisteva « non era nostro ».

« Introdotto durante l'occupazione straniera sui principî dell'altro secolo, esso *ruppe con la tradizione italiana*, e spense quel sentimento di indipendenza, quella forza d'iniziativa, che tra noi fecero dell'uomo e del Municipio una potente leva di grandezza e di civiltà ».

Essa richiamò, altresì, l'attenzione del Governo sul fatto che più volte in passato si tentò di risolvere in radice il problema del riordinamento dei servizi amministrativi, ma non venne mai affrontato con la necessaria risolutezza e con la dovuta profondità d'indagine.

Modificato nel senso suesposto, il disegno di legge per « le facoltà straordinarie » al Governo fu approvato dalle Camere e divenne la legge 13 agosto 1921, n. 1080, di cui si varrà il Presidente Bonomi nel tentativo di attuare l'auspicata riforma.

Sarà la volta buona ?

Stando ai *risultati* del complesso lavoro effettuato in quegli anni e, soprattutto, al persistente dissidio, non solo nel metodo, con la cennata Commissione consultiva presieduta dal senatore Zupelli, sarebbe stato difficile, pur prescindendo dai successivi eventi politici, realizzare l'auspicata riforma organica, e lo si constaterà più avanti, cosicchè l'onorevole Salandra avrà buon giuoco nell'attribuire « equamente » a tutti la responsabilità dell'insuccesso. [176]

Sul piano storico–scientifico rimase però la notevole massa di relazioni dettate dalle varie sottocomissioni, peraltro non sempre chiare e concordi nelle conclusioni o nelle impostazioni, riassunte nelle due relazioni generali del senatore Cassis in data 18 giugno e 10 settembre 1921. [177]

(176) Camera dei Deputati, legisl. XXVI, doc. 1810 A, pag. 3.

(177) Raccolta di Atti parlamentari, in due volumi, doc. II e II *bis* della stessa legisl. XXVI; Camera dei Deputati. Relazione della Commissione d'inchiesta Cassis e della Commissione consultiva Zupelli.

4. – Sul dibattuto problema del decentramento amministrativo, la relazione in parola considera che la istituzione delle regioni — su cui non tutti i componenti della medesima concordano — può attuarsi solo quando il problema sia largamente maturato; per ora, essa ritiene consigliabile dar vita ad un ampio decentramento burocratico di funzioni finora centralizzate, attuando, in pari tempo, una marcata semplificazione delle funzioni di vigilanza e di tutela sugli enti locali, « nel senso di una più larga autonomia di essi maggiore o minore a seconda della loro importanza, con un graduale passaggio di alcune funzioni governative agli enti stessi »; tutto ciò come « primo passo verso il decentramento autarchico ».

Il problema — come si è accennato — non era nuovo. Tuttavia, per un complesso di circostanze di indole psicologica e politica, mentre da tutti era riconosciuta la necessità di risolverlo anche per gradi, non si riuscì a concretare in norme positive i principi e le tesi ricorrentemente evocati in Parlamento e in dottrina.

Occorreranno oltre 30 anni ancora per dar corpo ad una adeguata soluzione della questione, che appassionò eminenti uomini politici, dal Cavour al Mazzini, dall'onorevole Jacini al Marchi, al Crispi, ecc. [178]

5. – Chi guardi alla gran mole di lavoro compiuto dalle varie Sottocommissioni e dal Comitato di Presidenza, cui diede lustro, sagacia e competenza il senatore Cassis, già Presidente della Corte dei Conti, è tratto a considerare quello sforzo generoso, durato meno di un semestre, come insostituibile base scientifica e pratica di una qualsiasi riforma, presente e futura, dell'Amministrazione dello Stato; ma uno studio accurato delle numerose relazioni raccolte in due grossi volumi e un attento raffronto delle proposte formulate dalle diverse Sottocommissioni su problemi analoghi o

(178) E. Marchi, nell'opera: *Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*, citata a pag. 41 della relazione Cassis, scrisse, tra l'altro: « Fu detto e ripetuto, che, come meglio si governa da lontano, così meglio si amministra da vicino, dove si ha maggior pratica conoscenza delle cose, maggior celerità nell'agire, un maggior risparmio, oltrechè di tempo, di denaro ».

affini, inducono a non poche perplessità sulla profondità delle indagini eseguite e sul modo affrettato con cui le varie questioni furono affrontate.

Quando si considerino la gravità, la complessità e la delicatezza dei vari problemi attinenti alla organizzazione dei servizi amministrativi, alla formazione e all'esercizio del bilancio, ai controlli, ai contratti, ecc., si converrà che, pur in possesso di notevoli studi compiuti in precedenza in taluno di tali settori, la Commissione Cassis, nel breve tempo messo a sua disposizione, forse non poteva fare di più e meglio.

La relazione generale, dunque, compie una lunga disamina dei mali che da tempo affliggono gli organismi amministrativi e le varie categorie dei pubblici dipendenti.

Su quest'ultimo punto, essa si richiama al pensiero del Tangorra, per il quale l'annosa questione della riforma della pubblica amministrazione non può essere ridotta ad una diminuzione o ad una trasformazione di organici e di uffici.

« Essa — aveva dichiarato l'insigne Economista — è anzitutto trasformazione di molta parte della nostra legislazione, perchè i i servizi e gli organi sono un riflesso della legislazione ». Perciò, è facile concludere — come spesso si è fatto — « puramente e semplicemente che il personale si è enormemente accresciuto e che la spesa si è fatta soverchiante, ma pochi si sono accinti a confrontare le funzioni statali di oggi con quelle di un ventennio addietro. Ed è questo, invece, l'esame che occorre approfondire ». [179]

Non è forse vero che la Ragioneria generale dello Stato dovè limitare la sua imprescindibile funzione di riscontro su alcuni organismi locali per assoluta deficienza di personale? Il danno conseguente per l'Amministrazione non fu maggiore del paventato aggravio di costi per un'adeguata dotazione di personale?

D'altra parte, il problema del costo dei servizi amministrativi non può essere riguardato in assoluto. Esso va posto in relazione

(179) Raccolta di Atti parlamentari, legisl. XXVI, vol. I, relazione generale del presidente della Commissione d'inchiesta senatore Cassis, pagg. 10 e segg.

alla natura, alla varietà, all'ampiezza e alla qualità dei servizi stessi, ritenuti indispensabili nei vari periodi storici, senza mai perdere di vista, peraltro, che, unico essendo l'organismo statale in ciascun ordinamento sociale, manca la possibilità di una effettiva comparazione con termini omogenei rinvenibili in organizzazioni diverse, e quindi è arduo esprimere un fondato giudizio di congruità.

Bisogna affinare tecnica e metodi, semplificare le regolamentazioni esterne ed interne, valendosi soprattutto del dato empirico offerto dall'esperienza, formare o perfezionare le competenze specifiche, *tendere* alla tipicità delle operazioni di settori, allargare la responsabilità diretta, ma sarebbe un uscir fuori dal seminato pretendere di trasferire sistemi e metodi delle organizzazioni amministrative private all'Amministrazione dello Stato.

6. – Quello che più impegna la V Sottocommissione e il Comitato di presidenza è il problema dei controlli.

I suoi presupposti etici, giuridici, psicologici e politici; la configurazione degli organi cui affidarli; l'ampiezza e le modalità di effettuazione; le finalità cui essi si ispirano e le conseguenze cui adducono, o possono addurre, presentano tale una gamma di aspetti e di questioni collaterali, particolarmente nella organizzazione dello Stato moderno, che non è facile ridurli ad organico sistema ove non si abbia una visione integrale e realistica della essenza del vasto problema.

Nel capitolo seguente si cercherà di esporlo nei suoi termini generali dal punto di vista essenzialmente amministrativo; qui giova riassumere il pensiero della Commissione Cassis sul dibattuto problema, onde si possa ricavare una visione d'insieme della impostazione e delle tendenze da essa manifestate.

Detta Commissione non ha incertezze nel dichiarare che « il problema dei controlli è della massima importanza e costituisce, forse, *il punto centrale della riforma dell'Amministrazione*, ed il punto di partenza per una serie di semplificazioni che la *pratica giornaliera andrà consigliando nell'ambito* della stessa Amministrazione ».

« Esso, invero, costituisce un presupposto per ogni Amministrazione, in quanto non è concepibile un'Amministrazione senza controllo, come non è concepibile movimento di un qualsiasi meccanismo che non presupponga il contemporaneo funzionamento di un sistema di freni e di congegni regolatori della marcia ». [180]

Concetti analoghi esprime la V Sottocommissione incaricata di esaminare particolarmente il problema dei controlli, affermando che, « se è vero che l'organizzazione amministrativa presuppone un sistema di controlli, è pur vero che *altro è amministrare, altro è controllare* e che l'organismo del controllo sta all'organismo amministrativo come il freno sta alla trazione ».

Essa dichiara, inoltre, che « il *controllo economico* è presidio di moralità nella pubblica Amministrazione, ma esso riesce *inefficace se esercitato sulle formalità, anzichè sui fatti* », giacchè, quando « la forma predomina, si opprime il contenuto ». [181]

Del controllo « interno » si tende a dare una interpretazione che non è gran che difforme da quella fin qui prevalsa. Essa non riesce a districarsi dall'erroneo concetto che il Governo eserciti i suoi normali poteri di polizia e di amministrazione « per delega » del Parlamento, negando, così, validità alla esistenza di una « riserva dell'atto amministrativo », che la moderna dottrina ha ormai da tempo generalmente accolto e di cui si accennerà in seguito.

Ad ogni modo, anche per le soluzioni concrete che più tardi saranno adottate su questo problema sempre attuale, si ritiene utile una congrua esposizione degli orientamenti manifestati dalla predetta Commissione sui principali problemi affrontati.

Rilevato che un esame anche affrettato della vigente legislazione contabile dimostra che « in complesso sono i 4/5 delle spese dello Stato che, in ragione della forma del pagamento, vengono sottratte al riscontro preventivo della Corte..., sicchè può ben dirsi che, mentre alcuni nostri uomini di Stato danno l'allarme ogni

(180) Raccolta Atti di parlamentari, vol. I, relazione generale citata, pag. 17.

(181) Raccolta di Atti parlamentari, vol. I, relazione su « Il controllo nella pubblica Amministrazione », pagg. 145 e segg.

qualvolta si accenni a toccare o a criticare il controllo preventivo della Corte, questo sotto gli occhi stessi di quegli uomini è sparito nella massima parte... », il senatore Cassis dichiara, nella sua relazione generale, che « la necessità di mantenere il controllo preventivo esterno o di sopprimerlo, va dedotta da ragioni tecniche e di organizzazione, va dedotta da ragioni economiche... e noi abbiamo visto come ragioni tecniche ed economiche ostano ad una conclusione favorevole al mantenimento di tale controllo ».

Egli non ignora l'esistenza di fautori della tesi opposta, i quali, « pur di salvare il principio e rendendosi conto dei gravi inconvenienti che esso importa, ricorrono ad espedienti che sono la negazione del principio ».

Quali sono codesti espedienti ? Il decentramento della Corte dei Conti. Senonchè, in più occasioni quel Magistrato ha giustamente rilevato che « il principio che informa il controllo esterno ne viene vulnerato »; anche perchè, il riscontro espletato da « singoli funzionari, pur di grado elevato, snatura la funzione che la legge ha voluto affidare alla Corte, che è un collegio », [182] in quanto verrebbe a mancare l'uniformità d'indirizzo e di direttive che deve costituire l'elemento caratteristico più saliente del controllo esterno.

È da vedere, poi, se, una volta riconosciuta la indispensabilità del riscontro interno o amministrativo - - nella sua complessiva accezione di riscontro legale ed economico - - tali principî debbano estendersi ad esso, ovvero costituiscano una tipica peculiarità del controllo esterno.

La Commissione esclude, dunque, che il controllo esterno possa essere decentrato.

Essa si dichiara convinta che « l'azienda statale deve essere lasciata libera nello svolgimento della propria azione,... non deve trovare ostacoli ad operare sollecitamente, nemmeno per fini che possono sembrare prudenti, ma che in definitiva si risolvono in danno maggiore di quello che si voleva evitare ».

(182) Raccolta di Atti parlamentari, vol. I, relaz. gen. cit., pagg. 20 e segg.

7. – Esigenza permanente di qualsiasi organizzazione amministrativa è un'ordinata distribuzione di competenze con le connesse responsabilità, che però devono essere effettive, ossia disciplinate « con norme di sicura e rigorosa applicazione ».

Si propone, quindi, di abolire il controllo preventivo esterno sulle spese, nel presupposto che l'Amministrazione deve poter « trovare *nel proprio seno* i mezzi di controllare se stessa... *ed è qui che soccorrono l'istituto della Ragioneria e la funzione ispettiva* ».

Come dev'essere organizzato e quale dev'essere il suo campo di attività ?

Premesso che « alla Ragioneria spetta il compito altissimo di apprestare *chiari e rapidi mezzi di controllo*, ... comunicandole ogni elemento che nel quadro generale dell'azienda va riassunto in forma contabile », viene soggiunto che «altri mezzi devono coesistere, e principalmente deve coesistere la funzione ispettiva intesa a sindacare *anche il merito degli atti amministrativi*; ma in che momento il controllo deve esercitarsi ? ». Saltuariamente, a cura di ispettori tratti tra i funzionari amministrativi, che non formino un Corpo autonomo. Non Commissioni di vigilanza, dunque, ma ispezioni isolate, individuali, periodiche. [183]

Se, però, da un lato si vuole rafforzare il riscontro interno delle Ragionerie centrali, dall'altro si vuole, « per maggior garanzia », che il Direttore capo di Ragioneria continui a dipendere direttamente dal Ministro, ossia dall'Amministrazione controllata.

Come si possa « rafforzare » il controllo interno in tali condizioni, non è detto chiaramente.

In compenso - - ed anche questo non è nuovo — si consiglia di far partecipare il predetto funzionario alle riunioni del Consiglio di amministrazione del Ministero cui è « addetto » quando sia in discussione la carriera dei propri collaboratori.

Non si ignora, nè si contesta, adunque, l'esigenza di un controllo sul merito economico degli atti amministrativi.

(183) Raccolta di Atti parlamentari, vol. I, relazione su « Il controllo ecc. » cit., pagg. 166-167.

Si ammette che « il controllo eseguito prima dall'Amministrazione e poi dalla Corte dei Conti... è controllo puramente formale; *l'esame di merito manca completamente*, e quello formale non è efficace »; si riconosce che il riscontro economico « esiste dovunque, quando manchi al *dominus* la possibilità di attendere personalmente all'Amministrazione », [184] ma l'esercizio effettivo di esso dev'essere affidato — secondo la Commissione — *ad ispettori della stessa Amministrazione*; ciò significa che, nel suo pensiero, il *dominus* non è lo Stato, bensì la singola Amministrazione.

Nella concezione della moderna dottrina del diritto costituzionale e amministrativo tale tesi lascia non poche perplessità.

Essa esaspera la discrasia già esistente tra gli organismi amministrativi dello Stato, non contribuendo certo alla necessaria oculatezza della sua gestione economica.

Di nuovo, o di rinnovato, vi è l'obbligo per il direttore di Ragioneria di unire al fascicolo l'ordine scritto del Ministro, ai fini dell'esame di responsabilità, quando le ragioni del rifiuto del suo visto su un atto di impegno o su un mandato non siano condivise dal Ministro stesso, nonchè l'obbligatorietà della firma del Direttore generale competente su ogni atto di spesa.

Inoltre, si suggerisce di unificare le Ragionerie presso le Intendenze di finanza e quelle locali (Prefetture, Arsenali, ecc.), in modo che il riscontro sulle medesime da parte della Ragioneria generale dello Stato possa divenire più frequente ed efficace.

Le scritture contabili devono essere revisionate tecnicamente, in maniera da renderle più pronte, più semplici, più esplicative e quindi più utili.

In materia di bilancio preventivo, infine, si propone di ridurre l'esposizione ai soli capitoli nuovi e a quelli di cui si debba variare lo stanziamento o la denominazione, escludendo gli altri, che così verrebbero a costituire una sorta di fondo consolidato di tipo inglese, in quanto contemplino spese di carattere permanente nella misura e nella destinazione.

(184) Raccolta di Atti parlamentari, vol. I, relaz. su « Il controllo, ecc. » cit., pag. 150.

8. – Della Ragioneria generale dello Stato e delle sue attribuzioni in particolare si tratta nella relazione della Sottocommissione incaricata di studiare e proporre modifiche alla organizzazione del Ministero del Tesoro.

Degna di nota è la proposta di abolire la divisione di ragioneria presso la Direzione generale del Tesoro, « data la presenza di una Ragioneria generale, considerato anche che lo stato di dipendenza non le permette il libero svolgimento della sua azione di controllo ». [185]

Qui, dunque, si ammette per un caso particolare ciò che si nega come principio generale, ossia che la dipendenza ostacoli il libero svolgimento dell'azione di controllo; il che è sintomatico.

Per la Ragioneria generale dello Stato, da una parte si dice che « una generale revisione delle scritture in uso si rende... indispensabile... ai fini di ottenere che la funzione riassuntiva affidata alla Ragioneria generale sia effettiva », e che si ravvisa « opportuno che i funzionari... delle Ragionerie provinciali *dipendano* dalla Ragioneria generale medesima, la quale dovrebbe *presiedere* a tutto il movimento contabile per l'unicità delle scritture »; [186] dall'altra si afferma che essa « si è assunta un vasto compito che *turba* l'opera delle ragionerie centrali », perchè « la tutela della situazione finanziaria è diventata per essa un'opera di controllo sull'azione amministrativa e sulla *valutazione dei bisogni* di ciascun Ministero, un'opera *non suffragata dalla necessaria competenza* » (si badi che qui si verte in materia di bilanci e che già si è affermata l'unicità di scritture e quindi di tutta la gestione finanziaria statale), mentre « la vigilanza sulle scritture contabili e sulla loro riassunzione si è trasformata in un vero e proprio sindacato sull'opera delle ragionerie centrali ». [187]

(185) Raccolta di Atti parlamentari, legisl. XXVI, vol. II, doc. II *bis* cit., pag. 120.

(186) Raccolta di Atti parlamentari, vol. I, relazione su « Il controllo, ecc. » cit., pagg. 168 e 169.

(187) Raccolta di Atti parlamentari, vol. II, relazione sul riordinamento del Ministero del Tesoro, pag. 120.

Qui il garbuglio dei concetti diventa inestricabile: la professionalità diventa incompetenza; il coordinamento tecnico-contabile si trasforma in invadenza; il riscontro interno, che resta sempre riscontro, si vuole mancipio dell'organo da controllare.

Il pensiero vuole escludere l'azione coordinatrice e responsabile del Ministro del Tesoro, denegando, così, quanto è stato costantemente ribadito, circa l'unicità della finanza statale e quindi della politica economica dello Stato, da uomini del prestigio e della competenza di un Cavour, di un Cambray-Digny, di un Depretis o di un Luzzatti; l'espressione preferisce localizzare sulla parte (la Ragioneria generale dello Stato) ciò che si vorrebbe riferire al tutto (il Ministero del Tesoro), quasi che un organo tecnico-amministrativo, quale che sia la sua posizione istituzionale e per quanto generali ed importanti siano le sue attribuzioni, possa mai determinare autonomamente gli indirizzi generali della politica economica e finanziaria dello Stato; non si tien conto del fatto, palese fin dalla sua istituzione, che la Ragioneria generale dello Stato è sempre stata, ed è tuttora, alle dirette dipendenze del Ministro del Tesoro, supremo responsabile della gestione economica dell'azienda statale nella sua intrinseca unità.

Permane, dunque, la singolare concezione, secondo la quale lo Stato di diritto che è Stato-persona, è unitario sotto il profilo etico e politico-costituzionale; non lo è più come Stato-amministrazione. Fino a quando la sua personalità si estrinseca nella formazione delle leggi e nell'attuazione del diritto positivo, ovvero si manifesta nella elezione dei fini (scelte politico-sociali), lo Stato è unico titolare di diritti, di obbligazioni e di rapporti; non è più tale quando si predispone a realizzare i presupposti della sua esistenza, a tradurre in attività concreta tutte le altre funzioni che ad esso e ad esso soltanto fanno capo.

Ciò non toglie che si continui a parlare di finanza « statale », di bilancio « dello Stato »; di economia o di finanza « statale ».

In fatto di coordinamento contabile e di controllo, ciascuna amministrazione costituisce un « dominus » in base alla concezione ancora dominante.

Il pregiudizio che essa importa per gli interessi economici dello Stato ed anche per l'economia nazionale non ha bisogno di essere dimostrata in dettaglio.

9. – Come si è già accennato, il Governo Bonomi, avvalendosi dei poteri straordinari derivatigli dalla citata legge 13 agosto 1921, n. 1080, predispose ben 96 provvedimenti per la riforma della pubblica amministrazione, di cui 26 ebbero, fino al 31 gennaio 1921, la forma del decreto reale.

Alcuni di essi interessano il Ministero del Tesoro e la contabilità di Stato, ma non diventano definitivi per il sopraggiungere dei noti eventi politici.

Nella elaborazione di detti provvedimenti esso non sempre si uniformò o accolse i suggerimenti della Commissione d'inchiesta del senatore Cassis, nè seguì le procedure consigliate dalla Commissione consultiva presieduta dal senatore Zupelli; e ciò fu motivo di aperti contrasti, anche in forma epistolare.

In materia di controllo, la speciale Commissione nominata dal Ministro del Tesoro propose l'abolizione del riscontro preventivo *sulle spese* della Corte dei Conti, ma il Ministro medesimo considerò che non potessero modificarsi le attribuzioni di « un istituto che è ormai radicato nella nostra Amministrazione »; e poichè convenne che non fosse neppure possibile sopprimere le Ragionerie centrali, « che rappresentano l'organo contabile necessario in qualsiasi azienda », preferì seguire una via di mezzo, ossia « accostare il controllo della Corte dei Conti alle ragionerie in modo che si esplichi... avvalendosi delle scritture e dell'opera delle ragionerie medesime, e sostituendo così alla formale registrazione degli atti l'apposizione del visto », tranne che per i decreti reali, la cui registrazione sarebbe avvenuta mediante conservazione di copia nei suoi archivi. [188]

Gli uffici della Corte dovrebbero essere, dunque, decentrati, diversamente da quanto la Corte stessa ha sempre sostenuto.

(188) Raccolta di Atti parlamentari, legisl. XXVI, vol. II, doc. XIII *bis*, pagg. 331 e segg.

Si prescrive poi che il Ministro non può dare l'ordine scritto al Direttore di Ragioneria nei casi di atti di impegno o di pagamento per somma eccedente lo stanziamento disponibile, ovvero per errata imputazione; negli stessi casi il rifiuto di registrazione della Corte dei Conti è assoluto e annulla l'atto. [189]

Anche la materia dei contratti viene riordinata. La relativa disciplina proposta con l'apposito provvedimento, non entrato in vigore, è quasi identica a quella adottata dal Ministro De Stefani, sia in ordine alla introduzione di procedure più sollecite di quella per l'asta pubblica (licitazione e trattativa privata), sia in ordine ai limiti di somma per la richiesta del preventivo parere del Consiglio di Stato in occasione della stipulazione dei contratti stessi, ovvero ai fini della transazione e della rinuncia all'applicazione della clausola penale.

Si propone, altresì, un allargamento dei mandati di anticipazione a mezzo di ordinativi per influire sui prezzi contrattuali.

* * *

10. – Dopo i noti eventi politici di quel periodo, che non consentirono ai Governi del tempo di attuare i progettati provvedimenti di riforma amministrativa, anche il Gabinetto Mussolini, sull'esempio di quello che lo precedette, volle presentare alla Camera un disegno di legge per la delega parlamentare necessaria per realizzare, nel periodo proposto di 13 mesi, quella riforma rimasta in sospeso.

La legge, approvata dalle Camere, non senza contrasto del relatore di minoranza (onorevole Matteotti), entrò in vigore il 3 dicembre 1922 col n. 1601.

La relazione di maggioranza (onorevole Salandra) pose in risalto la indispensabilità della delega richiesta dal Governo per attuare quella revisione generale della pubblica amministrazione e della contabilità di Stato, che, da tutti e da tempo auspicata, non si potè realizzare in precedenza, mentre il relatore di minoranza, pur dichiarandosi convinto « che esistono notevoli economie da realizzare, che vi sono uffici da abolire, energie intorpidite da svegliare, organi parassitari e ingombranti da resecare », [190] avrebbe preferito una adeguata soluzione parlamentare.

(189) Raccolta di Atti parlamentari, vol. II, doc. XIII *bis* cit., pag. 341.

Che la sede parlamentare non si presti per la soluzione di problemi amministrativi complessi ed urgenti, è dimostrato dai molteplici tentativi fatti dal Cambray-Digny in poi.

Pur trattandosi di progetti di riforma parziale, riguardanti, cioè, particolari settori amministrativi, o particolari oggetti della contabilità di Stato, la maggior parte di essi rimase allo stato di schema, pochi giunsero alla discussione delle Camere, ma non si concretarono, per vari motivi, in precetti legislativi.

Non si può dire che si trattasse di lavori di scarso rilievo, chè ancora oggi i principali di essi — come può desumersi dalla breve esposizione fatta nelle pagine precedenti — presentano un notevole interesse storico-scientifico, di certo tale da costituire la base della riforma del 1923 e di quelle successive.

Nella relazione al Re sullo schema di provvedimento che poi divenne il r. decreto 18 novembre 1923, n. 2440, avente valore di legge formale in virtù dei poteri straordinari conferiti al Governo con la citata legge n. 1601 del 1922, si premette che le disposizioni vigenti in materia di amministrazione del patrimonio e di contabilità di Stato, di contratti e di controlli, non sono « più consoni alle nuove esigenze... onde è divenuto indispensabile *non una radicale innovazione*, ma un migliore adattamento di esse alle mutate condizioni ». [191]

Il problema del rafforzamento dei controlli interni e della semplificazione delle procedure amministrativo-contabili era da tempo sentito e discusso; varie proposte di soluzione furono formulate, cosicchè si trattava di procedere ad una sorta di cernita di esse accompagnata dalla necessaria integrazione per meglio adattarle alle nuove esigenze della pubblica Amministrazione.

(190) Atti del Parlamento italiano, legisl. XXVI, doc. n. 1810 A, pag. 9.
(191) Camera dei Deputati, legisl. XXVII, vol. III, doc. XI, pag. 894.

Questo compito si assunse in realtà il Ministro delle finanze del tempo, quello, cioè, dell'adattamento e del completamento delle vigenti disposizioni, tenendo conto anche degli studi e progetti dell'ultimo trentennio. [192]

Quel che da più parti si lamentava era la lentezza dei congegni amministrativi, di cui tenevano buon conto coloro che comunque entravano in rapporti di affari con lo Stato per forniture e lavori.

Ciò è dimostrato dal fatto — si legge nella citata relazione al Re — che durante il periodo bellico « altro modo non venne ravvisato, per ottenere maggiore speditezza nel funzionamento dei servizi più direttamente collegati alle esigenze dipendenti dalla guerra, se non quello di autorizzare la deroga alle norme di contabilità ed ai controlli ordinari e di consentire la costituzione di numerose gestioni fuori bilancio.

« In tal modo da un ordinamento retto da controlli complessi e rigidi si passò ad una situazione in cui i riscontri risultarono molto attenuati ».

L'opportunità della riforma non si basava, però, sulle deroghe del periodo bellico, ma traeva motivi di fondo dalle nuove esigenze connesse con l'ampliarsi dei fini dello Stato e con il crescente peso della finanza sull'intera economia del Paese.

11. — Le nuove disposizioni recate dal citato r. decreto 18 novembre 1923, n. 2440, cui seguì il regolamento approvato con r. decreto 23 maggio 1924, n. 827, concernono soprattutto la materia dei contratti e la forma dei pagamenti.

(192) Durante la discussione sulle comunicazioni del Governo alla Camera del 17 novembre 1922, il Ministro del Tesoro onorevole Tangorra dichiarò di voler modificare la vigente legge di contabilità per contenere le iniziative dell'Amministrazione in materia di impegni di spese, riordinare la Corte dei Conti e introdurre il criterio del consolidamento di alcune spese. Del Governo nominato con r. decreto 31 ottobre 1922 e annunciato alla Camera il successivo 16 dicembre, facevano parte gli onorevoli De Stefani in qualità di Ministro delle finanze e Tangorra come Ministro del Tesoro. Essendo quest'ultimo deceduto pochi giorni dopo, l'onle De Stefani assunse l'« interim » del Tesoro. Con r. decreto 31 dicembre 1922, n. 1700, il Ministero del Tesoro fu unito a quello delle Finanze, secondando il desiderio dell'onorevole De Stefani, che intendeva ritornare alla tradizione anteriore al Depretis. Del Dicastero unificato egli divenne quindi titolare.

Alle tre classiche procedure per la stipulazione dei contratti statali si aggiunge quella dell'appalto-concorso, che offre il vantaggio di valersi di studi e progetti tecnici delle ditte concorrenti.

I limiti di somma per il preventivo parere del Consiglio di Stato sono riveduti per adeguarli al nuovo potere di acquisto della lira, ma restano inferiori a quelli proposti nello schema di regio decreto del Governo Bonomi, i quali erano previsti, rispettivamente, in lire 500.000 per l'asta, lire 300.000 per la licitazione privata e l'appalto-concorso e lire 100.000 per la trattativa privata, raddoppiabili qualora esistessero capitolati d'oneri sugli stessi oggetti dei contratti, approvati previo parere del Consiglio di Stato. Ciò denota la tendenza ad un maggior rigore per la discrezionalità dell'Amministrazione in materia di contratti.

Anche per le transazioni contrattuali e per la rinuncia all'applicazione delle clausole penali sono fissati limiti di somma ai fini del cennato parere.

Al fine di avvicinare maggiormente la fase di preparazione del bilancio di previsione all'inizio dell'esercizio cui si riferisce, il termine di presentazione del consuntivo viene spostato da novembre a dicembre, quello del preventivo da dicembre a gennaio dell'anno successivo.

Nell'intento, poi, di facilitare l'accertamento dei residui, viene istituita una nuova forma di pagamento mediante assegni tratti sull'Istituto bancario cui è affidato il servizio di tesoreria, in maniera da considerare effettuato il pagamento nel momento in cui l'assegno stesso sia stato *consegnato* al creditore. [193]

È noto che, dopo varie proroghe, l'uso generale di tali assegni venne abbandonato e, infine, con legge 1° maggio 1930, n. 450, le relative disposizioni furono abrogate.

In materia di controlli, l'orientamento è di lasciare « alla Corte dei Conti piena autonomia di decisione per quanto concerne l'esercizio della facoltà di effettuare il riscontro dei titoli di pagamento,

(193) Questo nuovo istituto si ricollega ad una vecchia proposta dell'onorevole Q. Sella, tendente a far considerare avvenuto il pagamento all'atto in cui il mandato *è spedito*.

mediante funzionari all'uopo distaccati presso le Amministrazioni », ma poi con l'art. 7 della legge 3 aprile 1933, n. 255, riprodotto con l'art. 22 del T. U. approvato con r. decreto 12 luglio 1934, n. 1214 si riafferma che, di regola, « il controllo si svolge presso la Corte », e solo con decreto reale, in base a speciale procedura, ed « in via eccezionale » possono essere istituiti uffici di riscontro presso le Amministrazioni medesime.

« Nell'insieme — conclude la citata relazione — i nuovi decreti recano ordinamenti informati, ad un tempo, a criteri di cauta prudenza e ad intenti di spedita scioltezza, compatibilmente con le esigenze particolari proprie della vasta Amministrazione statale ».

12. – Se è vero che il Ministro delle finanze del tempo (la riunione dei due Ministeri finanziari — come si è accennato — era avvenuta nel dicembre del 1922) ebbe a propria disposizione abbondante materiale da utilizzare per l'attuazione degli « adattamenti » del vigente sistema amministrativo-contabile « alle mutate condizioni », *è* anche vero che il lavoro di revisione e di coordinamento dei nuovi testi giuridici fu compiuto in gran parte prima dello scadere dei 13 mesi previsti in sede di richiesta dei poteri straordinari.

Invero, oltre al r. decreto 18 gennaio 1923, n. 98, che disciplina provvisoriamente la materia degli impegni, modificando l'art. 196 del vigente regolamento di contabilità, viene emanato il r. decreto 28 gennaio 1923, n. 126, col quale si dispone che « gli uffici di ragioneria delle amministrazioni centrali *cessano di appartenere* alle amministrazioni stesse e sono trasferiti alla diretta dipendenza del Ministro delle finanze », inquadrando il relativo personale nei ruoli di ragioneria, d'ordine e subalterni del predetto Ministero (art. 1).

Si dispone, altresì, che « i provvedimenti di qualsiasi natura, dai quali derivino variazioni nelle entrate e nelle spese, debbono essere inviati al Ministero delle finanze, pel tramite delle ragionerie centrali » (art. 2).

Le aspirazioni del Depretis, del Finali, del Luzzatti e di tanti altri illustri uomini di Stato stanno, dunque, per tradursi in realtà,

perchè sempre più attualizzate dalle esigenze di ordine, di regolarità, di equilibrio nella gestione unitaria dell'azienda statale.

Si sente imperioso il bisogno di meglio coordinare tutta l'attività economica del nostro massimo ente pubblico, nel saggio e legittimo presupposto che, come è unitario il programma politico-sociale tracciato dal Governo nazionale ed accolto dal Parlamento, indipendentemente dagli indirizzi generali prevalenti nei singoli periodi storici e dalla più o meno lunga permanenza di una stessa formazione governativa, così è indispensabile che l'azione di ripartizione dei mezzi finanziari disponibili sia improntata a criteri di economicità, ossia di proficuità e di contemperamento delle varie esigenze con le reali possibilità di sostenimento del Paese.

Fissato questo orientamento, che è nei voti di quanti hanno a cuore la saldezza della finanza statale, l'equilibrio del bilancio e la difesa della moneta nazionale, si avverte la possibilità di avvalersi, nella concreta azione intesa a rendere effettiva l'applicazione di tali principî, di quel collegio che, creato da Quintino Sella, aveva potuto offrire l'ausilio della sua competenza e della sua esperienza solo in materia tecnico-contabile: il Consiglio dei ragionieri.

Ora si dispone che « il Ministro delle finanze, ogni volta che lo creda opportuno, convocherà il predetto Consiglio... affinchè prenda in esame *la situazione generale dell'andamento delle spese* ed avvisi ai provvedimenti che si rendesse necessario di adottare allo scopo di evitare eccedenze d'impegni » (art. 4).

Non si ritiene di innovare, per il momento, nei rapporti tra le Ragionerie centrali e gli Uffici di ragioneria provinciali di ciascuna Amministrazione.

13. – Più organico e più importante è il successivo r. decreto 25 maggio 1923, n. 599.

Per l'art. 1 di esso, le Ragionerie centrali sono uffici del Ministero delle finanze, « alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato ».

Il processo d'unificazione, almeno al centro, degli uffici di contabilità e di riscontro dell'Amministrazione statale, è ormai un

fatto compiuto; il moto di confluenza gerarchico-funzionale con la Ragioneria generale dello Stato, nell'interesse della stessa Amministrazione, è sfociato nella sua naturale conclusione.

La necessarietà di tale confluenza è resa palese, peraltro, dalla enunciazione dei nuovi compiti affidati alle Ragionerie centrali, le quali sono chiamate a vigilare sulla retta osservanza, da parte delle Amministrazioni, delle leggi e di tutte le disposizioni impartite dal Ministro delle finanze in ordine sia alla conservazione del patrimonio dello Stato e all'esatto accertamento delle entrate, sia alla « *parsimoniosa e corretta gestione delle spese* » delle Amministrazioni medesime.

Stabilisce all'uopo l'art. 3 del citato r. decreto n. 599, che « i direttori capi di ragioneria riferiscono al Ministro delle finanze, pel tramite della Ragioneria generale dello Stato, sulle questioni di maggiore importanza e su tutto quanto abbiano occasione di rilevare nell'adempimento delle proprie funzioni e che interessi la gestione del bilancio.

« Riferiscono particolarmente sull'andamento degli impegni, affinchè possano essere adottati in tempo utile i provvedimenti occorrenti per evitare eccedenze... ».

Per poter offrire una collaborazione fattiva ed assidua nell'amministrazione della finanza statale, due condizioni andavano soddisfatte nel nuovo ordinamento delle Ragionerie centrali, come parti integranti della Ragioneria generale dello Stato, in cui si assommano le più gravi responsabilità in questo settore: concentrare in esse tutte le funzioni contabili e di riscontro interno, legale e di merito; rendere indipendenti i loro dirigenti.

Viene, perciò, disposto che « non possono essere affidati dalle singole amministrazioni ad altri uffici... compiti ed incarichi comunque compresi nelle funzioni delle ragionerie » (art. 2, comma 3°) e si riserva al Ministro delle finanze la nomina dei Direttori capi delle ragionerie medesime, su proposta del Ragioniere generale dello Stato, di concerto col Ministro interessato (art. 24).

Non è autonomia completa, almeno sul piano morale (il « concerto » non può prescindere da considerazioni del genere, anche se

poi sul piano pratico non sfocia in apprezzamenti soggettivi), ma indubbiamente un buon passo avanti è compiuto in questo senso.

Il divieto di affidare ad uffici diversi compiti che pertengono d'istituto alle Ragionerie centrali, frustra ogni possibilità di evasione al precetto della legge sia in materia contabile che di riscontro.

Tutto ciò non significa affatto che le Ragionerie in parola debbano o possano atteggiarsi in posizione di netta antitesi rispetto agli uffici amministrativi, giacchè l'azione delle medesime, se importa soprattutto vigilanza e controllo, è intesa anche come *fattiva collaborazione* per il miglior disimpegno dei compiti istituzionali di detti uffici (art. 1, comma 2°, r. decreto n. 599); il che non pregiudica *l'attuazione rigorosa delle funzioni di riscontro.*

Voler rinvenire nei due termini del problema una sorta di dualismo concettuale e pratico, significa alterarne la natura e le dimensioni, giacchè l'esercizio del riscontro *non esclude necessariamente l'apporto di conoscenze tecniche e professionali distinto dal riscontro stesso.*

Viene ampliato a 731 unità l'organico del personale di concetto delle ragionerie centrali, anche per dar modo alla Ragioneria generale dello Stato di intensificare le ispezioni sugli uffici di ragioneria locali.

14. – Con il r. decreto legge 29 giugno 1924, n. 1036, si completa il concetto del r. decreto n. 599, il quale stabiliva — come detto — che le ragionerie centrali dovevano vigilare sulla « *parsimoniosa e corretta* gestione delle spese » effettuabili dalle singole Amministrazioni, precisando che l'opera dei predetti uffici di ragioneria deve « assicurare che la gestione medesima sia *condotta nei modi finanziariamente più proficui* »; il che chiarisce la portata precettiva della norma, nel senso della economicità della gestione, come sarà precisato più avanti.

Una norma di condotta, se può stabilire un principio direttivo, difficilmente può essere tradotta in attività pratica senza incertezze e senza resistenza di varia indole, se non ne viene precisato il valore teleologico. Ed è a questo fine che lo stesso r. decreto legge n. 1036

dà facoltà al Ministro delle finanze di dettare — ove occorra — le norme per l'esecuzione di quel decreto, convalidato con la legge 18 marzo 1926, n. 562.

Il D. M. 12 agosto 1924, che assunse valore di legge delegata in seguito alla convalidazione del citato r. decreto legge n. 1036, precisa, anzitutto, che le Ragionerie centrali « hanno l'obbligo di richiamare l'attenzione dei singoli Ministri in tutti i casi in cui — a loro avviso — nella gestione delle spese si rende possibile evitare o ridurre l'aggravio di bilancio »; il che significa che esse sono tenute ad *esaminare* i motivi e le necessità delle spese impegnate od ordinate dalle singole Amministrazioni, ossia ad esercitare un riscontro economico che, ovviamente, non può avere valore ostativo, o di veto, nel senso che, di fronte alle osservazioni del Direttore di ragioneria, può sempre prevalere il diverso avviso del Ministro competente a mezzo dell'ordine scritto, di cui all'art. 64 della legge di contabilità (r. decreto 18 novembre 1923, n. 2440).

Interessa sottolineare in proposito, che il Direttore di ragioneria, ogni volta che ritenga di formulare rilievi di particolare importanza nell'esercizio delle sue funzioni, deve renderne edotto il Ministro delle finanze (ora Tesoro) per il tramite del Ragioniere generale dello Stato. Lo stesso avviene per tutti gli altri rilievi che non vengano accolti dall'Amministrazione e per quelli i cui chiarimenti forniti da quest'ultima non si considerano sufficienti.

Le disposizioni che precedono si applicano anche ai contratti e agli altri provvedimenti riguardanti entrate, in quanto si ritenga che essi non assicurino allo Stato il maggior incremento possibile.

È appena il caso di osservare che la « vigilanza » delle Ragionerie centrali sugli atti di entrata e di spesa si atteggia in modo diverso e con diversa efficacia, tranne che per i contratti, per i quali è possibile seguire criteri uniformi sia nella fase di formazione e di approvazione che nel corso dell'esecuzione di essi.

Stabilito, dunque, che le Ragionerie centrali, come organi interni dell'Amministrazione attiva, facenti capo alla Ragioneria generale dello Stato e, quindi, al Ministro del Tesoro, debbono espletare anche il riscontro economico o di merito sugli atti comunque

riflettenti la materia del bilancio — ad eccezione di quelli indicati all'art. 1, comma 2° del D. M. su citato, ossia quelli relativi alla preparazione del personale e alla difesa nazionale — poteva bene sottintendersi che tale riscontro dovesse riguardare la congruità, l'economicità, l'utilità delle spese in una visione necessariamente unitaria dell'azienda dello Stato, senza invadere la competenza istituzionale degli uffici amministrativi e scendere in apprezzamenti circa l'opportunità e la convenienza politico-sociale degli atti da essi posti in essere; poteva ritenersi, in altre parole, implicita o addirittura ovvia l'esistenza di una linea di demarcazione tra le due sfere di competenza.

Tuttavia, si ravvisò utile precisare che la « vigilanza » di che trattasi « non conferisce alle ragionerie centrali alcuna attribuzione nella formazione degli atti » amministrativi propriamente detti e che la relativa responsabilità « spetta esclusivamente alle singole Amministrazioni e non cessa, nè resta in alcun modo diminuita, anche quando su di essi non sieno occorse osservazioni da parte delle ragionerie » medesime (art. 5).

Scopo della precisazione legislativa è quello di stabilire in modo inequivocabile che il Ministero del Tesoro — e quindi la Ragioneria generale dello Stato, come organo di ausilio e di diretta collaborazione del Ministro responsabile — non è e non vuole essere una entità preminente rispetto alle altre Amministrazioni statali, le quali erano e restano politicamente autonome con un proprio campo di azione e di stimolo, ma deve poter ridurre ad unità tutta l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato, nell'interesse della saldezza economica e dello sviluppo sociale del Paese. Funzione precipua ed irrinunciabile è, dunque, quella di coordinare i riflessi finanziari di tutta l'attività amministrativa dello Stato in attuazione degli indirizzi programmatici prestabiliti i quali, sul piano politico, sono armonizzati dal Consiglio dei Ministri e dalla Presidenza del Consiglio.

15. – Le complesse e delicate attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato, già enunciate sinteticamente dagli articoli 24, 25 e 29 della citata legge di contabilità generale n. 2440, sono ulte-

riormente precisate dagli articoli 160 e seguenti del relativo regolamento n. 827, integrati da successivi provvedimenti legislativi.

Le incombenze che il vigente ordinamento attribuisce al Ragioniere generale dello Stato sono, poi, di notevolissimo peso e, sebbene la legge gli affianchi il Consiglio dei ragionieri, di regola presieduto dal Ragioniere generale medesimo, esse sono così vaste ed importanti da renderne particolarmente arduo l'adempimento personale, talchè appare evidente una certa sproporzione tra i compiti istituzionali demandati alla Ragioneria generale dello Stato e al suo massimo organo responsabile e l'ordinamento interno dell'Istituto.

La semplice lettura degli articoli 160 e seguenti del citato regolamento n. 827 dà un'idea appena sufficiente di quanto pesanti siano i compiti ad esso affidati, senza il necessario apprestamento dei mezzi per adempierli.

Dalla preparazione del bilancio di previsione e del rendiconto generale, allo studio e alla formulazione dei disegni di legge di variazione del bilancio stesso; dall'esame dei progetti di legge e di altri provvedimenti che abbiano o possano avere riflessi sul bilancio statale, all'approntamento delle situazioni finanziarie e degli altri documenti occorrenti al Ministro del Tesoro, sia per l'esposizione finanziaria annuale, sia per le relazioni col Parlamento; dallo studio dei provvedimenti relativi alla utilizzazione dei fondi di riserva per spese impreviste e per spese obbligatorie e d'ordine, al coordinamento delle scritture contabili presso tutte le Amministrazioni statali; dalla vigilanza sulle Ragionerie centrali e provinciali al riscontro ispettivo di magazzini e depositi di proprietà dello Stato; dall'esame delle situazioni degli impegni, al controllo su enti ed istituti la cui gestione interessi la finanza statale.

Queste, nelle linee fondamentali, le attribuzioni dell'Istituto, le quali subiranno, in prosieguo di tempo, un ulteriore incremento qualitativo e quantitativo in rapporto all'aumento dei servizi assunti dallo Stato nei settori economico e sociale, caratterizzati da un crescente attivismo legislativo.

Come nel 1923–24, così nel 1939 e nel periodo successivo all'ultimo conflitto mondiale, alla dilatazione dei compiti e delle

responsabilità, sul piano nazionale, della Ragioneria generale dello Stato, non ha fatto riscontro un adeguato ridimensionamento di uffici e di personale alle sue dipendenze, cosicchè il tempestivo ed oculato adempimento di essi ha richiesto un costante notevole sforzo di adattamento degli insufficienti mezzi di cui l'Istituto dispone per corrispondere alle pressanti esigenze dell'Amministrazione di cui è parte integrante.

Si vedrà nell'ultimo capitolo di questa pubblicazione quali sono le attuali attribuzioni dell'Istituto medesimo e il corrispondente ordinamento interno.

16. – Dopo la riforma De Stefani, due problemi si presentano all'attenzione del legislatore nel settore amministrativo–contabile: la disciplina dell'attività del Portafoglio dello Stato e la necessaria correlazione fra gestione del bilancio di competenza e gestione del bilancio di cassa, il quale, con alterna vicenda nelle varie epoche dopo l'unificazione politica del Paese, ebbe maggiore o minore risalto nell'Amministrazione finanziaria dello Stato, ma la sua utilità interna è stata costantemente riconosciuta attuale da tutti i Governi nazionali.

Per realizzare i due obbiettivi anzidetti fu presentato al Senato (22 ottobre 1928) un disegno di legge, [194] che divenne poi la legge 9 dicembre 1928, n. 2783.

Nella relazione ministeriale che accompagna il progetto si pone in rilievo il fatto che il controllo preventivo della Corte dei Conti sulle operazioni di Portafoglio è parziale in quanto si limita alla « registrazione dei mandati che le Amministrazioni centrali emettono in rimborso dei pagamenti eseguiti all'estero per loro conto », mentre quello consuntivo è completo ma tardivo.

Il fatto che si tratti di gestione fuori bilancio non deve costituire deroga al principio generale del riscontro preventivo su tutti gli atti e provvedimenti che possono sfociare in concrete operazioni di Portafoglio.

(194) Senato del Regno, Atti interni, legisl. XXVII, vol. XXI, doc. n. 1626.

A questo proposito, il relatore al Senato sul citato disegno di legge, dopo aver ricordato l'enorme sviluppo della gestione del Portafoglio dello Stato a causa della crisi monetaria e dei bisogni di guerra (nell'esercizio 1925-26 essa aveva tratto ordini sulla Tesoreria per circa 34 miliardi di lire, ridotti poi a 14 in quello successivo), osserva che « per motivi non strettamente giustificati, tutta l'attività che si è sentita la necessità di sottoporre in qualche modo ad un continuo controllo, non è stata sottoposta alla Ragioneria generale dello Stato, ma alla stessa soltanto collegata in qualche aspetto ».

« Le funzioni di controllo vere e proprie — soggiunge il senatore Mayer — si è preferito attribuire invece alla Corte dei Conti, con un procedimento, se non nuovo nell'organizzazione dei nostri pubblici uffici, quanto meno giustificato da quelle eccezioni che in tal senso erano state sinora costituite ». [195]

Poichè si ravvisa indispensabile normalizzare la gestione del Portafoglio dello Stato, onde evitare che — come è avvenuto in passato — essa possa sovvertire l'equilibrio del bilancio, vengono opportunamente disciplinate le relative operazioni con la istituzione di più rigorosi controlli interni all'origine, ossia su tutti gli atti di amministrazioni statali che ad esse dànno luogo, prescrivendo altresì l'anticipo dei fondi per gli enti ed istituti pubblici che non intrattengano conto corrente col Tesoro, mentre nel caso che questo esista, basterà accertare l'esistenza della disponibilità.

17. – Quello che più interessa sottolineare del progetto in esame, per i riflessi sulle attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato, è la decisione di voler avvicinare il più possibile i risultati del bilancio di cassa a quelli della gestione di competenza, fermo restando il principio per il quale i controlli esterni ed interni devono avere per oggetto essenzialmente quest'ultima.

Pur essendo esplicitamente definito « atto interno », il bilancio o conto di cassa si appalesa di grande ausilio per l'amministrazione

(195) Senato del Regno, Atti interni, legisl. XXVI, vol. XXI cit., doc. 1620 A, pag. 2.

della pubblica finanza, in quanto concorre alla attuazione di un armonico contemperamento tra bisogni da soddisfare e disponibilità occorrenti.

Le operazioni di Tesoreria e di Portafoglio hanno evidenti ripercussioni sulla gestione del bilancio di competenza e, reciprocamente, le variazioni di bilancio si riflettono sui movimenti di cassa e di Tesoreria; perciò si rende indispensabile un più stretto collegamento funzionale tra Ragioneria generale dello Stato e Direzione generale del Tesoro, attraverso la periodica comunicazione di documenti e di notizie che interessino i rispettivi settori istituzionali di attività.

La instaurazione di un fattivo collegamento tra i due massimi organi centrali dell'Amministrazione finanziaria dello Stato trae motivo fondamentale dalla considerazione che la situazione di bilancio e quella di cassa possono, in un dato momento, sensibilmente differire, talchè il Ragioniere generale dello Stato potrebbe essere portato a formulare un determinato parere su proposte di nuove o maggiori spese, in presenza di una data situazione di bilancio, mentre potrebbe essere indotto ad avviso opposto o comunque diverso quando fosse messo in grado di conoscere tempestivamente e compiutamente la effettiva situazione di cassa.

Del resto, gli ordinamenti anteriori prevedevano la compilazione del preventivo di cassa, ma i criteri tecnici adottati lo avevano trasformato in documento complesso e tardivo, quindi poco rispondente allo scopo, che è quello di avere una visione sintetica e compiuta della situazione di cassa, sia per le occorrenze della gestione di competenza che per le varie gestioni fuori bilancio, tra le quali sono appunto quelle del Portafoglio e di Tesoreria.

Se è innegabile che il bilancio di competenza presenta quei non pochi vantaggi che lo hanno fatto preferire in quasi tutti gli ordinamenti amministrativo-contabili e quasi subito si è imposto nel nostro sistema, è anche indubbio che esso ha il difetto di « avere un corso a se stante del tutto indipendente dalla situazione di cassa ». [196]

(196) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, legisl. XXVII, vol. XXXV, doc. n. 2239 A.

Il preventivo di cassa, fino al 1913, veniva presentato — come è noto — in appendice alla legge di assestamento; quando questo ultimo venne abolito, si stabilì che sarebbe stato egualmente comunicato al Parlamento, ma di fatto per lungo tempo venne trascurato.

Il ripristino di questo documento, suscettibile di revisione periodica (trimestrale) senza particolari formalità, per la sua stessa natura di « atto interno », tende dunque a « raggiungere la compiutezza di precalcolazioni che da tempo il Senato aveva auspicata ». [197]

Ogni iniziativa legislativa che miri a ridurre « lo scarto » tra i due preventivi di competenza e di cassa, va dunque secondata.

È a questo fine che il disegno di legge in esame intende ripristinare l'esercizio suppletivo già prescritto dalla citata legge n. 3747 del 1859, ma non per un semestre, come quest'ultima prevedeva, bensì per un mese, col dichiarato scopo di ridurre la massa dei residui che, con la definitiva chiusura dell'esercizio al 30 giugno, raggiungevano cifre cospicue.

La brevità del prolungamento attenua gli inconvenienti della duplicità di scritture contabili per tutta la sua durata e della possibilità di errori di imputazione, mentre le operazioni di cassa proprie del nuovo esercizio risultano limitate nel mese di luglio in quanto, di regola, devono essere precedute dalle fasi dell'accertamento e della liquidazione.

Il vantaggio di tale breve prolungamento risulta, pertanto, evidente quando si consideri che le partite attive e passive che al 30 giugno si trovano « in fase prossima al versamento o al pagamento, sono, nel fatto, versate e pagate nei giorni immediatamente successivi », come avviene per la gran massa di interessi sul debito pubblico relativi al primo semestre, ad alcuni canoni di fitto, ecc. [198]

In conseguenza del ripristino dell'esercizio suppletivo si sposta da dicembre a gennaio anche la data di presentazione del rendiconto al Parlamento.

(197) Senato del Regno, Atti interni, vol. XXI, doc. n. 1620 cit.

(198) Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, vol. XXXV cit., doc. n. 2239, pag. 2.

18. — Nel regolare la materia dei residui e la funzione del preventivo di cassa, il disegno di legge in esame, al fine di precisare ulteriormente gli adempimenti della Ragioneria generale dello Stato e delle dipendenti Ragionerie centrali, intese precisare la nozione giuridico-contabile dell'impegno, soprattutto in relazione alle cosiddette « spese ripartite », di carattere straordinario.

La nozione che di esso dà l'art. 273 del vigente regolamento di contabilità alle lettere *b*) ed *e*) non può ritenersi soddisfacente.

È chiaro — osserva il senatore Mayer — che solo motivi di malinteso ossequio alla disposizione originaria possono aver indotto il legislatore del 1924 ad annoverare fra i residui somme o stanziamenti che giuridicamente tali non sono, giacchè di fronte ad essi non esistono terzi che ne vantino il soddisfacimento.

Conviene, perciò, dare facoltà al Ministro del Tesoro (allora delle Finanze) di eliminare quei « residui » che possono considerarsi tali *solo contabilmente*, si tratti di assegnazioni del « movimento capitali » relative ad occorrenze cui si provvede con accensione di debiti, ovvero di spese ripartite, sulla cui quota annua non esista un effettivo impegno verso terzi.

Trattasi, si ripete, di facoltà, non già di obbligo giuridico, di cui naturalmente va fatto un prudente uso per mantenere il necessario equilibrio fra i vari bilanci, soprattutto in ordine alla obbligatorietà della reiscrizione in conto competenze degli esercizi successivi a quello da cui le assegnazioni in parola sono state eliminate.

Altra innovazione della legge n. 2783 del 1928 riguarda il periodo del riporto in bilancio dei residui agli effetti della perenzione amministrativa (ridotto a tre e a due anni per le spese, rispettivamente, straordinarie e ordinarie).

Dai pochi cenni che precedono, si evince che, mentre si tende a perfezionare gli strumenti amministrativi e contabili e a snellire la funzionalità del bilancio, le cui classificazioni non possono certo dirsi rispondenti alle esigenze di uno Stato moderno, le incombenze e la conseguente responsabilità della Ragioneria generale dello Stato ne sono aggravate, ma il suo ordinamento interno resterà, ancora per alcuni anni, immutato.

Ciò non ostante, poichè si tratta di imprescindibili adempimenti di legge, l'Istituto non solo non si è sottratto ad essi, ma li ha soddisfatti con consapevolezza e tempestività, concorrendo notevolmente al progressivo sviluppo del nostro sistema amministrativo, finanziario e contabile.

19. – La materia dei controlli, per la straordinaria importanza che essa ha sempre avuto nelle pubbliche Amministrazioni, continua a costituire oggetto di studio e di discussioni.

Pochi anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, con decreto del Capo del Governo 26 ottobre 1928, venne nominato un « Comitato per il perfezionamento dei metodi di lavoro e di controllo nelle Amministrazioni dello Stato », presieduto dall'ex Ministro De Stefani.

Nella densa relazione del 29 marzo 1929 si dichiara, tra l'altro, che è indispensabile garantire « una netta separazione del controllore dall'ordinatore della spesa e dagli organi addetti alla riscossione delle entrate; un controllo che, senza ritardare l'azione amministrativa degli organi e delle aziende di Stato, nelle sue varie esplicazioni formali e materiali, la vigili a riguardo dell'assunzione e dello svolgimento degli impegni e dell'accertamento del diritto a riscuotere e delle riscossioni ».

Potrebbe dirsi, se non vi fosse un'apparente contraddizione in termini, che queste sono le direttrici di sempre e di mai in fatto di controllo, nel senso che non da oggi si è riconosciuta la necessità di separare i due campi d'azione e gli organi o soggetti che vi operano, e tuttavia motivi contingenti o pseudo–giuridici, certamente estranei alla tecnica amministrativa e contabile, non hanno mai consentito di tradurre in atto talune premesse di logica giuridica, per avviare a definitiva soluzione il ponderoso problema.

La sottocommissione Cassis, ad esempio, che studiò *ex professo* il problema del controllo nella pubblica Amministrazione, indugiò a lungo sulla esistenza o meno del « fatto logismologico » per stabilire se la ragioneria, come disciplina, potesse annoverarsi tra le scienze pure o di metodo e per inferire che, se pure ad essa può riconoscersi una funzione di controllo accanto a quella fondamentale della rilevazione contabile e statistica, codesto controllo deve effettuarsi nell'ambito di ciascun Ministero, come entità economica e amministrativa a sè stante, come « azienda » che regoli la propria gestione indipendentemente da tutte le altre, le quali, nel loro insieme, costituiscono la complessa azienda dello Stato, soggetta nella sua forma composita e nelle sue parti, al superiore controllo del Parlamento, sia direttamente che attraverso l'istituto della Corte dei Conti.

Si è già visto nelle pagine precedenti e si preciserà nel capitolo seguente come questa concezione sia fondamentalmente errata, anche perchè ripete motivi di validità dal vecchio sistema anteriore alla riforma del 1853.

Dopo le premesse suindicate, la relazione conclusiva sui lavori di detto Comitato afferma che quest'ultimo « non disconosce l'importanza del controllo di legittimità il quale, debitamente esercitato, garantisce che l'azione amministrativa è rimasta nei limiti delle facoltà consentite dalle leggi; ed ispira anzi le proprie conclusioni alla necessità che questo controllo venga esercitato non parzialmente come oggi avviene, ma in modo che risulti, per ogni atto, compiuto. Ritiene però che la funzione del controllo sia pure quella di vigilare *sulla condotta economica delle pubbliche amministrazioni* e che esso debba occuparsi oltrechè dell'aspetto formale e giuridico dell'azione amministrativa, anche della sua economicità e del modo con cui sono tutelati gli interessi dello Stato ».

« L'opportunità del controllo economico sulle spese e sulle entrate — prosegue la relazione in parola — è stata riconosciuta, oltrechè nelle migliori legislazioni del mondo, anche nel nostro r. decreto legge del 29 giugno 1924 ». [199]

Nelle sue conclusioni il Comitato propone di unificare gli organi del controllo, estendendolo al merito e garantendo la più larga

(199) Relazione 31 marzo 1929 del Comitato per il perfezionamento dei metodi di lavoro, ecc. cit., pag. 64 e segg.

autonomia all'unico organismo così risultante, attribuendogli, altresì poteri di annullamento degli atti per i quali rifiuti il visto. Le contestazioni sui conti giudiziali verrebbero deferite al Consiglio di Stato.

Come si vede, alla distanza di oltre 60 anni dai tentativi di soluzione del Sella e del Cambray-Digny, il problema del controllo sugli atti della pubblica amministrazione permane vivo e palpitante, allo stesso modo dei fondamentali problemi che investono in profondità l'ordinato svolgimento della vita nelle comunità politico-sociali.

Mette conto, pertanto, di soffermarsi brevemente sui principî generali che informano il riscontro nell'Amministrazione dello Stato moderno, che è Stato di diritto, ma anche il massimo responsabile dello sviluppo economico della nazione, al fine di coordinare e chiarire taluni concetti esposti nelle pagine precedenti.

Nel capitolo seguente saranno, quindi, considerati gli aspetti giuridici ed economici del problema, tenuto conto della vigente legislazione e dei possibili sviluppi dell'Istituto, particolarmente nei riflessi interni dell'intera Amministrazione dello Stato.

CAPITOLO II

SOMMARIO: **1-5.** Funzione di governo e pubblica amministrazione nello Stato moderno. Posizione e rapporti di coordinamento tra organi primari dello Stato nello Statuto albertino e nella vigente Costituzione. Amministrazione attiva e controllo. - **6-9.** La funzione del bilancio nello Stato moderno caratterizzato da un marcato dinamismo legislativo per il conseguimento dei fini sociali. Necessità di un equilibrio tra attività economica e attività finanziaria. I presupposti logici e scientifici della gestione unitaria nella azienda dello Stato. L'esigenza di un riscontro sul merito finanziario accanto ed a complemento del Sindacato parlamentare e del controllo di legittimità. - **10-15.** Le classificazioni ricorrenti sulle principali forme di controllo. Stati di previsione e bilancio unitario. L'imprescindibilità di taluni elementi di valutazione e di giudizio per l'esercizio efficace del riscontro economico. La posizione della Ragioneria generale dello Stato di fronte a questo impellente problema. Organicità, continuità e sostanzialità del riscontro economico.

1. - Nei capitoli precedenti si è tratteggiato con sintesi cronologica, attraverso i vari periodi storici, l'evoluzione concettuale e legislativa degli istituti del bilancio e del controllo nell'azienda statale, ponendone in risalto gli aspetti storici e pratici quali risultano dagli studi, dagli atti ufficiali e dai provvedimenti più importanti presi in esame, i quali, direttamente o indirettamente, hanno influito sugli sviluppi strutturali e funzionali della Ragioneria generale dello Stato.

Si ritiene utile, pertanto, riassumere ed integrare nel presente capitolo quanto già esposto sul problema del riscontro, sempre vivo e palpitante per l'interesse scientifico e pratico che riveste e per gli effetti che ne promanano, considerandone essenzialmente gli aspetti generali sotto il profilo amministrativo.

Dire che le esposizioni teoriche sul controllo nelle pubbliche amministrazioni siano sempre state esenti in passato da passionalità, anche spinte, e che sempre sia prevalsa la preoccupazione di conoscere e approfondire l'essenza e le concrete manifestazioni del problema in una visione realistica degli interessi fondamentali dello

16

Stato nel suo insieme, sarebbe un indulgere generosamente ma inutilmente su posizioni molto spesso errate. Al fine di inquadrare i principî generali che presiedono e informano l'istituto del controllo nella pubblica amministrazione, giova premettere alcune considerazioni sulla nozione di amministrazione, sui rapporti che intercedono fra i diversi organi dello Stato e sulle caratteristiche delle attività che ad essi fanno capo, al fine di stabilire i presupposti teorici e pratici dell'importante problema.

2. – Non di rado la nozione tecnico-giuridica di « amministrazione » è parsa complessa e non agevolmente riassumibile, cosicchè taluni studiosi hanno preferito definirla per esclusione, ossia come qualunque attività che non sia legislativa o giurisdizionale.

Ove si osservi, però, che nel comune linguaggio si dice che una persona « amministra » il proprio patrimonio esplicando una serie di atti diretti alla sua conservazione e al suo migliore impiego; che il Sindaco « amministra » il Comune col Consiglio e la Giunta municipali, curando la conservazione del patrimonio comunale e il funzionamento dei servizi rientranti nella sfera della competenza istituzionale dell'ente, e così via, si può correttamente definire l'amministrazione come « l'attività pratica che lo Stato dispiega per curare, *in modo immediato*, gli interessi pubblici che assume nei propri fini ». [200]

Non dissimile è la nozione di amministrazione in senso materiale accolta dal Romano, il quale però, per distinguerla dalla funzione politica — che si concreta in « atti di governo » o « atti politici » — precisa che essa è « parte della funzione esecutiva » in senso proprio, [201] mentre il Vitta, pur soffermandosi su tale distinzione, di certo utile per configurare quell'attività di ampio contenuto e di spiccato rilievo ai fini dell'indirizzo generale di politica interna e internazionale, fa rientrare entrambe le funzioni — politica ed amministrativa in senso stretto — nel concetto generale e comprensivo di Amministrazione dello Stato, [202] in ciò seguito dallo stesso Zanobini e da altri, per il quale « la funzione politica appare come l'attività direttiva di tutta la pubblica amministrazione: tuttavia fa parte dell'amministrazione medesima, intesa l'espressione in senso ampio »; questi precisa però, che « l'attività politica non prende in considerazione i singoli interessi pubblici, ma tutta quanta la vita dello Stato considerata nel suo complesso e nella sua unità ». [203]

In generale, anche i cultori di ragioneria e di tecnica amministrativa, almeno da noi, aderiscono a tale nozione di amministrazione in senso materiale, [204] mentre in senso soggettivo la si fa coincidere con quella di organo cui istituzionalmente quell'attività fa capo.

Così concepita, la funzione amministrativa resta effettivamente distinta dalle altre funzioni fondamentali dello Stato moderno.

La funzione legislativa, invero, ha per oggetto la costituzione dell'ordinamento giuridico e, rispetto a quella amministrativa, costituisce un « prius », in quanto la legge dispone il fondamento giuridico di quella particolare attività, immediata e concreta, che costituisce l'amministrazione nel senso sopra indicato.

« Propriamente — nota il Romano — facendo le leggi non si agisce, ma si regola, si predispone, si permette, si circoscrive, si vieta una qualche attività, rispetto alla quale esse costituiscono un prius ». [205]

3. – Esiste, dunque, una « riserva » dell'atto amministrativo ?

Il quesito assume rilievo per l'argomento del presente capitolo perchè non sono mancati e non mancano studiosi che vedono nella

(200) G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, 4ª edizione, vol. I, pag. 12.
(201) S. Romano, *Corso di Diritto amministrativo*, 3ª edizione, pag. 2 e segg.

(202) C. Vitta, *Diritto amministrativo*, 3ª ediz. vol. I, pag. 4.
(203) G. Zanobini, *op. cit.*, vol. I, pagg. 15 e 16.
(204) Cfr. F. della Penna, *I fondamenti della Ragioneria*, 5ª ristampa della 1ª ediz., pag. 123 (ove è riportato anche il pensiero di Besta e Alfieri cui l'Autore aderisce). P. Giovannini, *L'Amministrazione aziendale generale*, pag. 5 e segg. A. Renzi, *Lineamenti di tecnica amministrativa industriale*, pagg. 48-49.
(205) S. Romano, *op.* e *loc. citati*.

pubblica amministrazione un'attività « delegata » dal potere legislativo, nel quale essi compendiano tutte le funzioni primarie dello Stato, compresa quella amministrativa in senso ampio.

Partendo da questo erroneo concetto, che la moderna dottrina costituzionalistica ha da tempo superato, è facile impostare una singolare teorica del controllo, che tende ad escluderlo dall'interno dell'Amministrazione.

Poichè il Parlamento autorizza, limita e delega l'attività di governo, ad esso soltanto spetta di ordinare controlli giuridici ed economici su quell'attività; quindi, *niente controlli per e nell'Amministrazione*.

Nella citata relazione redatta dalla V Sottocommissione Cassis sul controllo, è riportato, tra gli altri, il pensiero di E. Lolini, [206] il quale, premesso che « i governanti esercitano il potere *per delega* del Parlamento », esprime l'avviso che alla Ragioneria generale dello Stato — ossia al Ministero del Tesoro — non potrebbe essere affidato il « controllo economico che è vero controllo di merito », il quale invece « potrà e dovrà essere esercitato, insieme al controllo di legittimità, nella sua sede naturale, dalla Corte dei Conti », mentre « il parere *sulla portata finanziaria di tutti i progetti di legge*, funzione eminentemente di merito, oggi *abbandonata* alla Ragioneria generale, e la compilazione dei progetti di legge che implicano impegni o spese per il bilancio dello Stato, e che oggi rivelano più la cura del formalismo contabile, che la necessaria precisione e chiarezza giuridica, dovrebbero essere *restituiti* alla Direzione generale del Tesoro ».

La confusione tra organismi e funzioni anche nello stesso ambito del Ministero del Tesoro, già posta in risalto dal Rostagno e da altri cultori di contabilità di Stato, è del tutto palese.

Quando non si abbia sufficiente dimestichezza con la varietà, la complessità, la molteplicità delle attribuzioni di quel Ministero

(206) E. Lolini, *Burocrazia*, 1928, in N. Ant. Questo lavoro ottenne un premio e una particolare segnalazione della Associazione fra le Società per Azioni, che aveva indetto un concorso sulla riforma della pubblica Amministrazione e dei controlli. (Raccolta Atti Parlamentari, legisl. XXVI, vol. I cit., pagg. 120 e segg.).

e dei suoi organi principali; quando non siano sufficientemente approfondite le caratteristiche operative di esse, non è agevole cogliere la diversa natura e le differenti finalità delle funzioni contabili, di bilancio e connesse, e distinguerle da quelle di tesoreria, di portafoglio, ecc.

4. - Importa chiarire, dunque, l'erroneo assunto della « delega » cui sopra si è accennato, al fine di sgombrare il terreno da non poche inesattezze intorno ai presupposti giuridici e logici del controllo all'interno della pubblica Amministrazione.

Occorre premettere al riguardo che, se il principio della distinzione dei poteri nello Stato italiano era considerato, sotto lo Statuto albertino, essenzialmente di natura politica, con l'attuale Costituzione, di tipo « rigido », esso acquista una più spiccata rilevanza giuridica, e ciò significa che quella distinzione importa una più marcata separazione di competenze tra gli organi primari dello Stato.

Ora, l'istituto della delega legislativa è espressamente previsto e regolato dall'art. 76 della costituzione, il quale consente che la relativa funzione venga *esercitata* dal Governo in via eccezionale ed a precise condizioni non derogabili dal legislatore ordinario, nell'evidente presupposto che quella funzione è essenziale prerogativa delle Camere rappresentative.

Solo a quelle condizioni ed *unicamente* al Governo essa può essere *temporaneamente* delegata.

Per la funzione di Governo non esiste analogo presupposto.

Il criterio, che il Fragola qualifica « a fortiori », secondo il quale « l'organo investito della funzione legislativa deve ritenersi originariamente, ed a più forte ragione, investito della funzione esecutiva », non aveva alcuna base logica sotto il vecchio Statuto, tanto meno ne ha una con la nuova Costituzione.

Si dice che il legislatore « potrebbe fare le leggi e al tempo stesso creare atti legislativi per i casi concreti. Ma a che cosa varrebbe il principio della divisione dei poteri, se questa divisione

potesse agevolmente eliminarsi con un atto di volontà del potere legislativo ? ». [207]

Se proprio si vuole affermare l'esistenza di un rapporto di « dipendenza » o di assoggettamento dell'Amministrazione in senso lato all'organo legislativo, per la fiducia che il Governo deve avere dalle due Camere (art. 94 della Costituzione), esso dovrà qualificarsi di natura politica, non mai giuridica, nel senso che l'organo legislativo non può mai essere riguardato come il superiore gerarchico dell'organo di governo.

Nello Stato di diritto, nello Stato, cioè, esso stesso sottoposto all'impero della legge, nessun potere può ritenersi « legibus solutus », cosicchè anche nel campo legislativo possono presentarsi gli stessi vizi di invalidità degli atti amministrativi: violazione di legge (ossia di norme costituzionali), eccesso di potere (come sviamento dal fine posto dal costituente) e incompetenza (cioè svolgimento di attività in materia non attribuita dal costituente), perchè « la costituzione ha dato al legislativo determinati poteri, in una certa materia, per raggiungere determinate finalità », ed ha ammesso « il sindacato degli atti legislativi senza limitazione » [208] attraverso l'istituto, nuovo nel nostro ordinamento, della Corte costituzionale.

D'altra parte, la funzione amministrativa (politica e di amministrazione in senso stretto) si rivela storicamente essenziale per la vita come per la costituzione di uno Stato e precede quella legislativa.

« L'azione concreta per il raggiungimento della difesa della società, indi per la promozione del suo benessere — scrive il Vitta — è il caposaldo dello Stato; questo, come ogni ente collettivo, si costituisce per raggiungere determinati effetti giuridici, e vive in quanto esplica un'attività diretta a tali fini. Lo Stato si muove nel campo della società anzitutto e soprattutto per ottenere l'ordine, indi il progresso, mediante *una continua emanazione di singoli atti tendenti a tali scopi* », cosicchè « l'azione amministrativa di difesa non può interrompersi un solo istante senza porre a repentaglio la società stessa ». [209]

(207) U. Fragola, *Gli atti amministrativi*, pag. 4.
(208) U. Fragola, *op. cit.*, pag. 6.

Governo e Parlamento sono, dunque, organi costituzionali e, come tali, assolutamente eguali ed indipendenti sotto il profilo giuridico.

5. – Qual'è, dunque, la natura dei rapporti che intercedono tra organi costituzionali ?

Escluso che possa trattarsi di rapporti gerarchici, il Crosa precisa che essi « non incidono mai sulla sfera di competenza, nè possono in alcuna maniera condizionarla o limitarla perchè questa è regolata esclusivamente e direttamente dalla costituzione. Sono in ogni caso *rapporti di coordinazione fra organi eguali* che... mirano esclusivamente a comporre in un ordine unitario l'attività dello Stato.

La priorità fra questi organi è di ordine esclusivamente protocollare; essi sono organi necessari ed indefettibili per il funzionamento dello Stato e la manifestazione diretta della sua volontà e tutti si presentano, sotto questo aspetto in posizione di assoluta parità giuridica, cosicchè la mancanza di uno solo di essi determinerebbe la paralisi dello Stato, o quanto meno, una trasformazione della sua struttura ». [210]

Chiarita la natura dei rapporti che intercorrono tra gli organi costituzionali, è appena il caso di sottolineare che tali sono non solo i Ministri singolarmente considerati, ma anche il Presidente del Consiglio dei Ministri e lo stesso Consiglio, il quale « non è un organo consultivo, ma prende deliberazioni di amministrazione attiva, le quali vincolano i Ministri, al cui ramo di attività si riferiscono. Questa obbligatorietà non deriva da un rapporto di gerarchia che interceda fra il Ministro e il Consiglio, ma è conseguenza

(209) C. Vitta, *Diritto amministrativo*, vol. I cit., pagg. 9 e segg.
(210) E. Crosa, *Diritto costituzionale* cit., pag. 335.

del principio di collegialità, per il quale ciascun componente è vincolato dalle deliberazioni del collegio di cui è parte ».[211]

Questo principio vale a configurare la posizione giuridica del Ministro, sul quale incombe una responsabilità individuale per gli atti del proprio Dicastero ed una responsabilità collegiale come componente il Consiglio dei Ministri; epperò essi « debbono essere stretti da un « idem sentire de republica », onde si rende necessario che il Presidente del Consiglio affidi i diversi dicasteri a personaggi che *concordino nel programma presidenziale* e formino un tutto omogeneo ».[212]

Si aggiunga che, per l'art. 92 della Costituzione italiana, il Governo in senso stretto « è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri », e che, per il successivo art. 95, il Presidente « dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene *l'unità di indirizzo politico ed amministrativo*, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri », i quali sono, perciò, responsabili degli atti del proprio Dicastero non solo di fronte alle Camere, ma anche nei riguardi del Presidente del Consiglio.

Non v'è dubbio, pertanto, che « di fronte all'autorità legislativa..., sta l'amministrativa, che è possibile assoggettare alla prima nel senso che l'autorità amministrativa nell'operare nei singoli casi, si attenga alle norme che la prima ha posto »,[213] ma questa sorta di assoggettamento alla legge, questo « rapporto di subordinazione rispetto alla legge, che non solo designa i fini da raggiungere, ma dà anche l'indirizzo sui mezzi da usare per il conseguimento di essi »[214] è fenomeno tipico di tutti gli organi nello Stato di diritto, non già di quelli amministrativi soltanto, cosicchè non può correttamente parlarsi di delega nel senso sopra indicato.

D'altra parte, se il potere di emanare le leggi spetta, nel sistema parlamentare, agli organi legislativi, è necessario istituire un sistema di controlli diretti ad accertare se e in che misura l'attività amministrativa si sia svolta in conformità della legge. Non potendo essere espletato direttamente dagli organi parlamentari, tale accertamento viene affidato ad organi esterni all'Amministrazione attiva, i quali assurgono così al rango di organi di rilevanza costituzionale, in quanto la loro competenza è stabilita, in linea generale, dalla Costituzione.

È a questo punto che prendono corpo tesi diverse, nel silenzio, ovvio, del testo costituzionale: controllo preventivo o controllo consuntivo? controllo preventivo e consuntivo insieme di sola legittimità o anche di merito? controllo esterno soltanto o anche controllo all'interno dell'amministrazione attiva?

I vari quesiti rivestono particolare importanza e delicatezza, non fosse altro per la peculiarità della gestione dei pubblici enti, dello Stato in particolare.

Unico punto fermo è quello della indispensabilità del controllo, che peraltro è fenomeno non esclusivo delle pubbliche amministrazioni, ma esiste in tutte le concrete attività umane, quasi imposto dalle stesse esigenze della vita di relazione tra singoli individui, e, quindi, a maggior ragione, nelle aziende in cui si « amministrano » patrimoni o ricchezze proprie ed altrui.

« Può dirsi che non esista aspetto dell'attività umana il quale non sia investito del problema dei controlli; ... fenomeno che ha sempre accompagnato la vita sociale, in entità, estensione e forme diverse, le quali sono andate evolvendosi in relazione al perfezionarsi delle strutture organizzative private e pubbliche ».[215]

* * *

6. – Fin dalle prime pagine del presente lavoro si è visto che il fenomeno del controllo nelle concrete manifestazioni di vita collettiva è sempre esistito. Esso, cioè, non è un portato, come istituto, delle moderne organizzazioni statuali, giacchè – sia pure con esten-

(211) G. Zanobini, *Corso*, cit., vol. III, pag. 111.
(212) E. Crosa, *op. cit.*, pag. 344.
(213) C. Vitta, *op. cit.*, vol. I, pag. 13.
(214) E. Silvestri, *L'attività interna della pubblica Amministrazione*, cit., pag. 6.

(215) S. Cozzi, *Teorica del bilancio*, ecc., *op. cit.*, pag. 339.

sione, significato ed efficacia diverse a seconda delle forme associative prevalse nei singoli periodi storici — esisteva nella « polis » greca, come nella « civitas » romana, nel comune medioevale come nelle monarchie nazionali.

Può dirsi, in breve, che, ove il gruppo sociale si è politicamente organizzato, ivi si è manifestata l'esigenza del controllo sugli atti e sugli organi, diretto ad accertare l'adesione del comportamento di singoli e di gruppi ai principî stabiliti per l'ordinato svolgimento della vita associata. Tuttavia, esso ha assunto valore ed ampiezza di principio generale con l'affermarsi dello Stato rappresentativo, ossia col progredire della civiltà, con l'estendersi delle libertà politiche e della cultura a strati sempre più vasti della collettività nazionale, con la partecipazione attiva e immediata dei popoli alla strutturazione organica dello Stato.

Dato imprescindibile per l'effettivo esercizio della « sovranità » popolare, cui fu diretto lo sforzo tenace di intere generazioni sotto i governi assolutistici, si rivelò il cosidetto « diritto al bilancio », come strumento atto alla regolamentazione periodica delle entrate e delle spese dello Stato.

Man mano che i fini dello Stato si sono allargati, sono aumentati i bisogni collettivi, e l'attività finanziaria si è venuta inserendo sempre più profondamente nell'economia nazionale, « assumendo ordinamento di finanza tributaria...: le spese pubbliche, estendendosi oltre i limiti prima raggiunti, consentirono gradatamente una più vasta realizzazione degli impieghi diretti a conseguire i fini fondamentali di sicurezza ed, entro limiti diversi, anche la realizzazione di altri impieghi per il conseguimento di fini collettivi vari di benessere, prosperità e cultura.

In condizioni di vita più progredite, questi ultimi fini, rafforzandosi e specificandosi ancora, hanno fatto rafforzare e differenziare sempre più l'utilità collettiva dei relativi impieghi ». [216]

La funzione del bilancio statale subisce così una sostanziale integrazione. Essa non è più soltanto politico-giuridica, ma viene assumendo una più marcata configurazione economico-sociale.

(216) P. Ricca-Salerno, *Contributo alla teoria economica della finanza*, Giuffrè, pag. 125.

I rapporti fra economia e finanza vengono intensificati in una visione dinamica dei compiti economico-sociali dello Stato moderno, cosicchè le sfere di attività rispettive diventano sempre più complementari.

« La verità è — scrive il Breglia — che lo Stato, in economia plurisoggettiva, compila, coscientemente o incoscientemente, due bilanci: l'uno monetario da intestarsi al suo stesso nome, dal quale non deve normalmente risultare alcun supero (che comunque sarebbe supero monetario); l'altro bilancio, in termini non monetari ma direttamente di energie economiche, da intestarsi al soggetto figurato, « società considerata economicamente come un tutto », e dal quale deve risultare normalmente il supero, *il massimo supero*, in termini appunto di energie economiche.

Lo Stato moderno, in economia plurisoggettiva, e ben governato, ha considerato sempre più sostanziale e sempre più *suo* il secondo bilancio ». [217] La sua azione non è più limitata alla difesa e alla tutela del diritto con qualche timido accenno di attività sociale (pubblica istruzione e lavori pubblici di qualche entità). Attraverso investimenti produttivi diretti e indiretti, con interventi di stimolo, di coordinamento e di redistribuzione di redditi, essa ha investito e permeato tutta la vita economica del Paese, cosicchè il suo bilancio ha finito per costituire un capitolo, il più importante capitolo, del bilancio economico nazionale.

In questo intrecciarsi di interventi, di rapporti, di interdipendenze e di influenze tra finanza ed economia, un punto fondamentale è da ritenersi pacifico, ossia la scarsità di mezzi disponibili di fronte alla varietà e molteplicità dei fini eletti dalle autorità politiche, cosicchè l'azione diretta al conseguimento di questi ultimi non potrà prescindere dai principî accolti dalla scienza economica, la quale postula il necessario equilibrio fra attività economica e attività finanziaria. [218]

Se, pertanto, è indispensabile considerare la *legittimità* dei servizi assunti dallo Stato e gli « strumenti impiegati » per produrli, è

(217) A. Breglia, *Temi di economia e vita sociale*, Giuffrè, pag. 501.
(218) Cfr. Papi G. U., *op. cit.*, pag. 14 e segg.

altresì necessario che « il requisito fondamentale e pregiudiziale della legittimità sia accompagnato da quello, altrettanto importante ai fini sociali, della economicità ».[219]

7. – Le note che precedono intendono sottolineare un dato di fatto incontestabile dello Stato moderno, ossia l'indispensabilità del riscontro economico, inteso come riesame del merito finanziario degli atti di gestione del bilancio, accanto a quello, primario e insostituibile, di legittimità.

Scriveva in proposito l'onorevole Abignente più di 40 anni fa: « Noi possiamo bensì pensare che al controllo possa darsi questa o quella forma, questa o quella direttiva. Ma noi non possiamo fondatamente negare la utilità del controllo. Il controllo esiste ovunque, — dovunque lo si ammette senza discutere, — dovunque si riconosce nel controllo il mezzo col quale il potere superiore esercita la vigilanza sul potere inferiore e, grado grado discendendo, sull'ultimo esecutore ».[220]

Qui l'istituto del controllo è visto sotto il profilo della graduazione gerarchica degli organi statali; concetto che, come si è visto, non risponde più alla realtà deontologica della organizzazione politico-costituzionale dello Stato moderno.

Se, come si è accennato, il controllo « costituzionale » è assolutamente indispensabile per accertare la conformità dell'azione amministrativa al precetto della legge, non per questo potrà affermarsi che il Parlamento costituisca un « potere superiore », in senso giuridico, al Governo; tanto meno potrebbe affermarsi per gli altri organi, anche di rilevanza costituzionale, ai quali il controllo stesso sia affidato.

Nello Stato moderno controllo non è solo confronto tra quello che si è fatto o si intende fare e quello che si sarebbe dovuto fare

(219) Senatore G. Medici, già Ministro del Tesoro e del Bilancio: « La pubblica Amministrazione nello Stato moderno », lezione tenuta presso l'Università di Bologna l'11 marzo 1957. Istituto Poligrafico dello Stato, pag. 7. Cfr. anche: P. Ricca-Salerno, *op. cit.*, pag. 89.

(220) G. Abignente, *op. cit.*, pag. 282.

alla luce delle norme vigenti, ma è anche approfondimento di problemi sotto determinati aspetti (finanziario, contabile, tecnico, ecc.) e l'approfondimento di tali aspetti è feconda collaborazione tra organi diversi, inteso ad una maggior completezza del provvedimento amministrativo, ad un più intenso e consapevole raffronto tra finalità da conseguire e precetti di legge o regole di carattere economico-tecniche.

Il controllo economico non è men salutare per la regolarità della gestione statale e, soprattutto, per l'ossequio ai principî di economicità della spesa e all'imperativo dell'equilibrio del bilancio, del riscontro di legittimità.

Poichè la sua precipua funzione è quella di infrenare e coordinare le domande di erogazione di mezzi limitati, esso non è certo accolto con entusiasmo dagli organi che vi sono sottoposti; il che è umanamente spiegabile.[221]

Non si tratta solo di scoprire ed eliminare irregolarità ed abusi, ossia difformità tra l'atto concreto e la norma regolatrice, bensì anche di studiare ed indicare l'optimum economico in sede di attuazione dei diversi orientamenti perseguibili.

Si tratta, in altre parole, di assicurare anzitutto la legittimità, poi anche la convenienza finanziaria, la congruità o l'opportunità, sempre sotto il profilo economico, dell'operato dei singoli organi amministrativi, ed è qui — come si vedrà più avanti — che la Ragioneria generale dello Stato, direttamente o attraverso le Ragionerie centrali e locali, estrinseca la sua peculiare funzione di organo tecnico.

(221) Scrive in proposito il De Marcé (*Contrôle des finances en France et à l'étranger*, 1928, Tome I) che il posto di Ministro delle finanze in Francia è stato sempre grandemente instabile. Quando si voleva perdere un avversario politico gli si offriva il Portafoglio delle finanze. « Sous le ministère du duc de Choiseul ... le chancelier proposa le ministère des finances à M. de Fleury, Conseilleur d'Etat ... Le chancelier le craignait, et en le plaçant dans le ministère des finances où l'on ne restait pas longtemps, il comptait l'y perdre et l'écarter par la suite des grandes places »; pag. 338. Certo, sull'instabile posizione del Ministro delle finanze in Francia e altrove, influiva il problema tributario e la voracità delle Corti, ma anche l'avversione dei colleghi controllati.

Il problema delle scelte politiche, della convenienza generale o sociale dell'atto, non riguarda il Ministro del Tesoro e quindi l'Istituto, allo stesso modo che l'intrinseca bontà delle leggi non riguarda l'opera del giudice come custode dell'ordine costituito.

8. – Non vi è dubbio che l'esistenza di un bilancio di previsione nello Stato rappresentativo trae seco l'indispensabilità di un controllo parlamentare sull'azione amministrativa diretta alla realizzazione dei fini assunti dallo Stato stesso.

Designare fini generici o specifici, imporre limiti, tracciare linee di condotta non addurrebbe ad alcun risultato pratico se all'organo che delimita, impone, circoscrive ed autorizza una determinata attività concreta l'ordinamento giuridico non attribuisse il potere di « verificare » che quell'attività si è mantenuta entro i termini posti dalla legge.

Di qui l'immanenza logica e giuridica del controllo parlamentare di contenuto essenzialmente politico; di qui, altresì, la necessità del controllo di legittimità esercitato al di fuori dell'amministrazione attiva per la ragion pratica che il Parlamento non può scendere all'esame dettagliato dei singoli atti di gestione posti in essere dagli organi amministrativi, epperò esso è affidato ad organi di rilevanza costituzionale, con competenza generale in materia.

Tuttavia, per le ragioni suesposte, non sembra appropriato classificare questo controllo come *superiore* in senso giuridico, come l'unico cui possa attagliarsi l'attributo di « costituzionale », a meno che non si intenda qualificarlo tale solo in quanto esso è previsto espressamente dalla Costituzione (art. 100).

In senso proprio, tutto ciò che è previsto e disciplinato dalla legge ordinaria è anche costituzionale, almeno fino a quando una dichiarazione di incostituzionalità non sia emessa dall'organo a ciò deputato.

Ad ogni modo, punto di partenza della funzione di controllo sono, in varia misura, le leggi e i regolamenti, gli statuti, le istruzioni e le circolari, come norme interne, i bilanci di previsione e in

genere le autorizzazioni; la meta è rappresentata da esigenze di vario ordine: la conformità alle norme vigenti in quanto pongano fini e designino mezzi per conseguirli, ovvero impongano determinate forme di attività; l'adesione ad un dato programma politico-sociale approvato dall'organo legislativo o comunque deliberante; l'impegno, anche soltanto politico, di non alterare un determinato equilibrio finanziario; l'obbligo-dovere di applicare taluni principî della scienza economica ritenuti accettabili in opportuna sede e così via. Nell'insieme, può dirsi che il controllo miri ad assicurare la regolarità, in senso tecnico-giuridico, e la economicità della gestione aziendale.

Naturalmente, l'accertamento della legittimità di un atto amministrativo può costituire fine a se stesso, ossia l'affermazione della legalità del provvedimento, ovvero può essere diretto ad assicurare che i riflessi finanziari di esso siano contenuti entro i limiti prefissati.

In questo secondo significato, che qui più interessa, le caratteristiche teleologiche del controllo di legittimità non si discostano gran che da quelle del riscontro economico.

In entrambi i casi si perviene ad un riesame dell'atto, ovvero del comportamento soggettivo, diretto ad accertare la regolarità, in termini giuridici od economici, dell'azione amministrativa, ma in ultima analisi si mira ad ottenere che la gestione patrimoniale o finanziaria dell'ente sia la migliore possibile, tenuto conto che in fondo all'agire di un qualsiasi organo della pubblica amministrazione deve ritrovarsi sempre il pubblico interesse, anche quando lo scopo immediato, la ragion pratica dell'atto è il soddisfacimento di un interesse particolare.

9. – La nozione generale di controllo, che più sembra aderente alla realtà deontologica della pubblica amministrazione, sembra, dunque, quella che ha riguardo *all'attività* degli organi a ciò designati dall'ordinamento giuridico, attività che, qualunque sia il fine immediato, deve sempre avere, come termine di riferimento, il pubblico interesse.

Quando si dice che il controllo si estrinseca in un « riesame degli atti di un soggetto da parte di un altro... con lo scopo di accertare la conformità di tali atti a determinate norme o la loro *corrispondenza e proporzione a determinati fini* », [222] si intende, evidentemente, porre in risalto l'utilità, meglio la indefettibilità del controllo giuridico e di quello economico nella vasta e complessa azienda dello Stato.

« Che cosa infatti accadrebbe — si chiede il Valentini — ove la vigilanza ed il riscontro più non esistessero, od esistessero in una forma del tutto insufficiente, *o non più idonea* a garantire l'interesse pubblico ? Non vi è perciò chi non veda come la vigilanza ed il riscontro sull'opera del gestore sieno istituti necessari per la salvaguardia e l'incremento degli interessi finanziari e patrimoniali dello Stato ». [223]

Non si ignorano nè si disconoscono gli inconvenienti cui esso dà luogo, nel senso particolare dell'appesantimento e del ritardo nell'azione amministrativa. Ma se bisogna tendere al perfezionamento dell'istituto, al miglioramento della tecnica e alla revisione della legislazione come della prassi, è certo, tuttavia, che del riscontro, in tutte le pubbliche amministrazioni, non può farsi a meno, sia sotto il profilo della legittimità che sotto l'aspetto del merito economico–finanziario. Esso — come dice il Valentini — è un « male necessario », imposto inderogabilmente dalla natura stessa della pubblica azienda.

Del resto, il fenomeno esiste in tutte le organizzazioni aziendali, anche in quelle private, naturalmente in forme, estensione e profondità diverse in relazione alle particolari caratteristiche organizzative e finalistiche delle singole aziende. Ciò vale a ribadire quanto altrove si è rilevato al riguardo, cioè che il « tipo » di riscontro invalso nelle aziende private, per quanto vaste e complesse esse siano, non può essere introdotto nelle pubbliche aziende, e soprattutto in quella di uno Stato moderno, il cui dinamismo economico, politico e sociale ha assunto proporzioni ed aspetti rilevantissimi.

(222) G. Zanobini, *op.* e vol. III *cit.*, pag. 142.
(223) G. B. Valentini, *Organi dei finanziari*, ecc. cit., pag. 310.

10. – Le classificazioni che solitamente si fanno del riscontro non interessano l'indole del presente lavoro.

Del resto, trattando del problema nelle sue linee generali, si è implicitamente distinto il controllo esterno da quello interno, con riguardo agli organi cui la relativa funzione è affidata; riguardo allo scopo e al contenuto, si è parlato del riscontro di legittimità e del riscontro economico. In tutti questi casi il controllo può espletarsi in via preventiva o consuntiva, ossia prima che l'atto sia perfetto o prima che sia esecutorio, ovvero dopo che ha prodotto gli effetti cui è diretto.

Prescindendo dal riscontro che si effettua nell'interno della stessa branca di amministrazione in cui l'atto è posto in essere, riscontro che solitamente assume la forma gerarchica o quella ispettiva, qui interessa piuttosto accennare brevemente al riscontro effettuato nell'interno dell'amministrazione attiva, da organi distinti e separati, strutturalmente e organicamente, da quelli amministrativi in senso stretto.

Base logica e giuridica di tale riscontro è l'esigenza di assicurare non solo la legittimità e l'economicità dell'azione amministrativa, ma anche l'uniformità di criteri e d'indirizzi nella attuazione del programma politico–sociale del Governo, che conferisce alla gestione economica dello Stato e quindi al bilancio annuale un significato ed un valore prettamente unitario.

È vero che il primo comma dell'art. 81 della costituzione italiana parla di « bilanci » in contrapposto al « rendiconto consuntivo »; è pure vero che l'ultimo comma dell'art. 72 prescrive la procedura diretta anche per l'« approvazione di bilanci e consuntivi », ma, a parte la genericità dei termini usati, anche quando si volesse attribuire ad essi un valore sostanziale, ciò potrebbe avere rilevanza politica ed amministrativa e quindi riflettersi sulla procedura di discussione ed approvazione parlamentari dei documenti finanziari, non mai intaccare l'unicità economica della gestione statale.

Se unica è l'azienda dello Stato, se le singole amministrazioni non costituiscono aziende collaterali, bensì, pur distinte sotto il profilo politico-amministrativo, rappresentano settori complementari dell'Amministrazione generale economica dello Stato medesimo, quale unico centro di confluenza di diritti ed obbligazioni, è chiaro

che unitario dev'essere il bilancio annuale e che tecnicamente dovrebbe parlarsi di stati di previsione per i singoli Ministeri, quasi svolgimento di quell'unico documento che nella vigente legislazione contabile si chiama riepilogo generale.

Del resto, i successivi commi 2° e 3° del citato art. 81 usano le locuzioni « esercizio provvisorio *del bilancio* » e « legge di approvazione del bilancio », in senso indiscutibilmente unitario, almeno sotto l'aspetto economico, anzi, lo stesso 3° comma parla di « legge di approvazione », quasi che oggi « all'approvazione dell'intero bilancio si pervenisse già con un'unica legge e non attraverso una pluralità di atti legislativi ». [224]

Non è senza significato che la Camera dei Deputati e il Senato facciano *precedere* l'approvazione del predetto riepilogo generale con l'unico disegno di legge presentato dal Ministro del Tesoro e riguardante lo stato di previsione di tutte le entrate e quello della spesa di detto Ministero, mentre l'approvazione degli altri disegni di legge per l'approvazione dei singoli stati di previsione ministeriali seguono l'esame e il giudizio d'insieme.

Inoltre l'obbligo imposto dalla legge 1° agosto 1949, n. 639 al Ministro del Tesoro di presentare la relazione generale sulla situazione economica del Paese — riassumente i dati più significativi su di essa, come il « white paper » inglese e gli analoghi « rapporti » degli S.U.A., del Belgio, dell'Olanda, ecc. — è fatto anch'esso concludente per l'unicità dell'Amministrazione economico-finanziaria dello Stato e quindi per l'unicità del bilancio di previsione annuale.

11. – La funzione politico-amministrativa degli stati di previsione è fuori discussione. [225] Per escluderla bisognerebbe creare un unico organismo amministrativo; gli attuali dicasteri, anzichè

(224) S. Cozzi, *La tecnica*, ecc. cit., pag. 62.

(225) Si usa, talvolta, per brevità ma impropriamente, il termine « bilancio » per indicare lo stato di previsione della spesa di un dato Ministero.

« L'espressione bilancio accolta da prima dalla tecnica contabile — nota il Ceccherelli (« Il linguaggio dei bilanci », Le Monnier, 1944, pag. 7) — con significato identico a quello di

costituire le moderne unità organiche, dovrebbero trasformarsi in servizi interni; ma in tal caso, data la vastità e varietà dei compiti assunti nei propri fini dallo Stato, si avrebbe un molosso scarsamente funzionale, con un unico ministro responsabile. Sparirebbero il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri. Il tutto avrebbe una configurazione politico-costituzionale irrazionale e presenterebbe innumerevoli inconvenienti.

Ecco perchè anche là dove il Governo è di tipo presidenziale, sussiste egualmente l'articolazione ministeriale, anche ai fini del controllo parlamentare.

« La dottrina della finanza moderna contempla e definisce il bilancio, non solo come enunciazione in quadri e cifre degli effetti finanziari di leggi già approvate, ma come un vero e proprio atto politico nel senso più alto e rigoroso della parola; come un documento *della politica generale e particolare* dello Stato espressa in termini di sacrificio sociale e implicante l'autorizzazione preventiva e il giudizio consuntivo degli organi parlamentari: dei quali organi essendo ragion d'essere la rappresentanza e la difesa politica dei cittadini, è dunque funzione fondamentale e insopprimibile, sia sotto *l'aspetto storico*, sia sotto l'aspetto logico, la discussione, l'approvazione, il controllo del bilancio ».

« Direttive politiche, dottrine dello Stato, urto sociale d'interessi, sperimenti di riforma strutturale, ecc., tutto si riflette direttamente e definitivamente nel bilancio: tutto, in ultima analisi, è bilancio ». [226]

Ciò sottolinea la necessità di considerare questo importantissimo documento come base di tutta l'azione politica, economica e

saldo di conto, ha finito per assorbire, in relazione alla funzione dimostrativa assunta dal saldo, il significato assai più largo *di procedimento di valutazione* del saldo e quindi di determinazione di resultato ». Nel bilancio di previsione, invero, accanto alle presunte poste passive (spese, costi, ecc.) figurano, di regola, quelle attive (entrate, rendite, ricavi, ecc.) e questo non è il caso dello stato di previsione ministeriale, nel quale sono esposte solo autorizzazioni legislative o parlamentari di spese per una data branca amministrativa, epperò non può parlarsi di « bilancio » in senso proprio. Lo stato di previsione ha, dunque, una funzione politica, amministrativa e tecnica, può avere un significato finanziario, ma non sarà mai un bilancio.

(226) Senato della Repubblica, legisl. I, vol. XII, doc. n. 1454.

sociale dello Stato in un dato periodo, e di evitare che si faccia la « finanza della politica » anzichè la « politica della finanza »,[227] perchè allora lo Stato potrebbe non essere in grado di adempiere integralmente, e col maggior beneficio sociale, ai compiti che si è assunti.

Ad ogni modo, gli elementi volontaristici affermatisi in tema di politica economica e sociale, poggianti sul presupposto che « è la società che, a traverso lo Stato, svolge la sua attività economica, richiamando l'individuo alla sua funzione sociale »,[228] impongono l'adozione di un bilancio economico generale che presupponga realizzazioni produttivistiche e sociali a lunga scadenza e quindi uno studio accurato di fonti e di destinazioni dei mezzi reperibili.

L'adozione di un bilancio del genere, che la moderna dottrina finanziaria qualifica « economico-funzionale » — il quale, ovviamente, non può ridursi a mere riclassificazioni delle sue poste tradizionali — presuppone, a sua volta, l'esistenza di una efficiente organizzazione amministrativa che coadiuvi intensamente le autorità governative, responsabili politicamente della preparazione e della effettuazione di quel documento.

D'altra parte, l'esercizio di un tale bilancio postula un ordinamento dei controlli interni che risponda alle esigenze di tempestività, di conoscenza e di snellezza di una moderna Amministrazione statale, quindi un organismo in grado di offrire al Ministro del Tesoro una efficace collaborazione tecnico-contabile e di rilevazione statistica, sia in rapporto allo studio delle fonti di entrata, sia in relazione agli impieghi dei mezzi disponibili in conformità alle direttive di massima prestabilite in sede competente.

Ed è nell'adesione del successivo comportamento a queste direttive programmatiche che si manifesta la importanza del riscontro economico.

Il controllo, in genere, quello interno in particolare, non è e non dev'essere sovrapposizione di facoltà, di poteri, di compiti,

(227) E. Corbino, *Corso di politica economica e finanziaria*, 3ª ediz., pag. 77.
(228) G. Arias, *La filosofia tomistica e l'economia politica*, ediz. Vita e pensiero, pag. 44.

ma deve organizzarsi ed attuarsi in modo che, mentre assicuri la regolarità formale e la economicità dell'azione amministrativa, non ne appesantisca lo svolgimento più di quel tanto che si riveli indispensabile per il suo materiale espletamento. Esso, quindi, non ha solo una funzione inibitrice, ma anche e forse soprattutto, incitatrice e integratrice.

Se, pertanto, il riscontro economico, nel senso sopra precisato, si è rivelato indispensabile con l'attuale strutturazione del bilancio italiano, esso domani si imporrà con maggior vigore, quando le moderne tendenze si saranno trasfuse in precetti legislativi ed avranno dato corpo ad un ordinamento politico-amministrativo che ne realizzi compiutamente le finalità.

12. – A questo punto giova accennare ad alcune questioni che presentano un certo interesse.

Fermo restando che il bilancio dello Stato deve concepirsi ed attuarsi in senso unitario; che esso ha una insopprimibile funzione politico-costituzionale da adempiere, nel suo insieme e nelle sue parti (stato di previsione dell'entrata e stati di previsione ministeriali della spesa); che il suo contenuto ed il suo esercizio influiscono notevolmente sulle scelte economiche private — in quanto alla politica del bilancio è connessa indissolubilmente la politica tributaria — e che, infine, la pubblica finanza ha ormai assunto un peso determinante sull'intera economia nazionale, ci si può chiedere: il controllo economico può essere efficacemente esercitato da un organo diverso da quello che nel fatto predispone, per attribuzione d'istituto, il bilancio dello Stato? Questo controllo può essere utilmente esercitato da un organo esterno all'Amministrazione attiva?

13. – Benchè a molti di tali quesiti si sia già risposto implicitamente nella esposizione storica dell'istituto del controllo in genere, non sembra fuori luogo precisare taluni concetti, che rivestono

particolare importanza ai fini dell'argomento trattato in questo capitolo, sia pure nelle linee generali.

Si usano spesso promiscuamente i termini vigilanza, riscontro, controllo e sindacato, qualificandoli poi come legali o di legittimità, costituzionali, finanziari, contabili, ecc.

Non si tratta sempre di sinonimi.

Si vuole che la « vigilanza » abbia un valore generico, cioè attinente alla generica rispondenza dell'atto o del comportamento alle norme giuridiche (leggi, regolamenti, ecc.). Essa sembra escludere un intervento in profondità dell'organo deputato a vigilare l'operato altrui, ritenendola diretta all'accertamento delle modalità esteriori e alla tempestività dell'azione amministrativa, soprattutto per la determinazione di responsabilità amministrative.

La nozione di riscontro o controllo viene riferita, invece, ad una specifica attività mirante ad assicurare che gli atti o fatti, ai quali essa si dirige in fase preventiva o consuntiva, siano conformi alle prescrizioni contenute in leggi, regolamenti, delibere, programmi, ecc.

Non si fa differenza fra riscontro e controllo.

La relativa attività scende ad indagare, volta a volta, la legittimità dell'atto, ovvero la sua convenienza sotto il profilo finanziario, l'opportunità, la proporzione e la congruità rispetto al fine cui è diretto, e può essere genericamente volta ad accertare che nella formazione o nell'esecuzione dell'atto stesso siano tenute presenti le regole di buona amministrazione.

Così, la Corte dei Conti « vigila la riscossione delle entrate », ma ha il riscontro di legittimità sugli atti di governo e sui provvedimenti di gestione o di variazione del bilancio; il Ragioniere generale dello Stato vigila sulle Ragionerie centrali « perchè le loro scritture sieno tenute al corrente e con la massima cura ed esattezza »; il Direttore generale del Tesoro vigila sulla circolazione bancaria e sulle operazioni di tesoreria, mentre il Ministro del Tesoro « esercita il riscontro finanziario e contabile su tutte le Amministrazioni dello Stato e sulle aziende autonome che ne dipendono » a mezzo della Ragioneria generale dello Stato, e così via. Ma è evidente che la

« vigilanza » di cui parla l'art. 26 della vigente legge di contabilità generale (r. decreto n. 2440) per le Ragionerie centrali, è riscontro finanziario, sia che rifletta « la conservazione del patrimonio dello Stato », sia che concerna « la *regolare gestione* dei fondi di bilancio », perchè la regolarità degli atti di gestione non può essere ristretta concettualmente e funzionalmente all'osservanza di tempi e di modi, attinenti, in genere, all'esteriorità formale dell'atto, ma deve penetrare il contenuto intrinseco di esso, sotto il profilo della legittimità o della economicità.

Sembra, peraltro, che, quando si guardi alla legalità dell'atto o fatto amministrativo, si possa propriamente parlare di « sindacato », termine che usualmente viene adoperato per indicare il controllo parlamentare, di contenuto essenzialmente politico.

D'altra parte, non solo il riscontro interno, ma anche quello esterno, in quanto rifletta in modo immediato o mediato materia del bilancio, deve qualificarsi « finanziario ».

Questa qualificazione, però, può dirsi meramente *riflessa*, perchè il carattere *formale* del controllo di legittimità resta prevalente in confronto al riscontro economico, che è *materiale ed effettivo*, nel senso che sottopone fatti ed atti ad un effettivo esame, valutandone le ripercussioni sul bilancio o sul patrimonio dello Stato, tenute presenti le vigenti disposizioni e le direttive del Ministro del Tesoro.

Inoltre, il riscontro economico si differenzia da quello amministrativo in senso stretto, anch'esso interno, perchè quest'ultimo tende, più che alla regolarità oggettiva dell'atto, alla determinazione di responsabilità, pur avvalendosi dell'esame dell'atto stesso per risalire al comportamento dell'organo che lo ha formato.

Come si è già accennato, fonti del riscontro sono le leggi, i regolamenti, le istruzioni, ecc.; mezzi sono i conti e i documenti statistici; fine la rispondenza a norme, a regole e principî, generalmente predeterminati.

Una sottospecie del riscontro finanziario è quello contabile, il quale non va inteso come controllo aritmetico. Esso può avere come base gli inventari e gli stati di previsione.

Nel primo caso si riscontra la regolarità delle rilevazioni relative ai movimenti di merci e materiali; nel secondo caso si mira ad assicurare non solo l'esattezza dei conti in genere, la regolarità e tempestività delle scritture finanziarie, ma anche la giusta imputazione delle singole spese ai capitoli, la capienza di questi ultimi, la separazione della gestione di competenza da quella dei residui, nonchè la esattezza di liquidazione e la completezza o regolarità della documentazione.

Ora, se esiste una norma che fa assoluto divieto di superare lo stanziamento del capitolo, di imputare spese alla competenza anzichè ai residui e viceversa, di operare storni fra capitoli, qual'è la « ratio » di tale disposizione? La regolarità della gestione finanziaria; chè altrimenti le autorizzazioni parlamentari, che costituiscono limiti in fatto di spese, perderebbero di valore, e l'equilibrio finanziario sanzionato dal voto delle Camere sarebbe alterato, con pregiudizio della finanza statale e, di riflesso, dell'economia nazionale, per l'accennata interdipendenza fra economia e finanza.

È evidente, poi, che talune delle operazioni che si fanno rientrare nel riscontro contabile, attengono *alla legalità* del titolo di impegno o di pagamento (ad esempio, la regolarità e completezza della documentazione, che riflettono aspetti giuridici della causalità della spesa).

14. – Quando si parla di riscontro economico nel senso più volte precisato, non si intende riferirlo semplicemente a principî extra giuridici, nè si vuole affermare che esso possa prescindere dalla legittimità degli atti su cui verte.

« L'attività discrezionale — quale espressione di una attività organizzata e non puramente soggettiva — deve anzitutto attuare il fine voluto dalla norma attributiva del potere e, ove questo non risulti con precisione determinato, l'autorità dovrà ispirarsi all'interesse pubblico specifico della materia di sua competenza ». [229]

(229) E. Silvestri, *L'attività interna*, ecc. cit., pag. 4.

È chiaro che, dovendosi esprimere un giudizio di convenienza, di congruità, di corrispondenza o di proporzione al pubblico interesse sotto il profilo finanziario, con riferimento ad una pluralità di bisogni ed a mezzi limitati, si dovrà procedere ad una sorta di graduazione di utilità e di realizzabilità nell'interesse dello Stato e della collettività.

Scrive in proposito il Valentini che se « in alcuni servizi pubblici predomina l'importanza sociale dello scopo da raggiungere, come in quello della sanità, dell'istruzione, della sicurezza, della giustizia, ciò non vuol dire che la responsabilità dei poteri e dei funzionari non debba essere riscontrata e giudicata. È vero che nell'adempimento di tali servizi le ragioni finanziarie sono d'ordine secondario, ma è anche pur vero che il costo di essi va studiato, determinato e rilevato per le ripercussioni finanziarie ed economiche, per modo che... la somma degli sforzi possibili sia ripartita col miglior riguardo alla maggiore quantità di scopi da raggiungere ». [230]

Quando, pertanto, si afferma che il Ministero del Tesoro, « per la sua *naturale funzione di controllo* nella erogazione delle spese e di scelta fra la pluralità di spese possibili, può dirsi rappresenti l'Amministrazione per eccellenza », [231] si fa in sostanza una constatazione di fatto che assurge ad imperativo categorico, ove si consideri la gran mole di impegni, di compiti e di responsabilità che la legge e l'interesse della collettività su di esso concentrano.

Non è una novità che le entrate derivanti dalla produzione di servizi generali e particolari delle singole Amministrazioni statali sono irrilevanti di fronte alle spese contemplate nei rispettivi stati di previsione, e che la quasi totalità delle entrate negli Stati moderni proviene dai tributi.

Come queste ultime sono raggruppate in un unico documento finanziario, così dovrebbe farsi per le spese. Senonchè, la peculiarità dei servizi prodotti, le particolari conoscenze tecniche e giuridiche che essi richiedono, le responsabilità che la loro produzione implica,

(230) G. B. Valentini, *Organismi finanziari*, ecc., cit., pag. 324.
(231) Senatore G. Medici, *lezione cit.*, pag. 5.

la vastità dei fini dello Stato e l'indole squisitamente politica delle sue scelte, impongono una differenziazione di uffici e di organi preposti a ciascuna branca di attività realizzatrice; ma questa attività deve essere coordinata sul piano economico-finanziario in una visione integrale dello Stato-amministrazione.

Di qui l'esigenza di indirizzare la politica finanziaria in correlazione al programma governativo, ossia *in senso multilaterale ma unitario.*

Di qui, altresì, la necessità di valutazioni comparative formulate sulla base di strumenti idonei allo scopo, in una visione unitaria e complessiva della finanza statale.

È in questa sfera di attività, la cui complessità e delicatezza è di tutta evidenza, che si estrinseca la vitalità e la imprescindibilità della Ragioneria generale dello Stato.

Essa non solo è investita dello studio, della rilevazione e della dimostrazione degli effetti finanziari che i vari provvedimenti amministrativi producono o possono produrre, ma vigila a che l'effettuazione del bilancio proceda nei modi prestabiliti, senza alterare quell'equilibrio finanziario che ha informato il programma governativo votato dal Parlamento.

La riorganizzazione delle vecchie ragionerie ministeriali e il loro passaggio alla dipendenza della Ragioneria generale dello Stato realizzarono in effetti l'intento del legislatore di conferire al Ministro del Tesoro una responsabilità « che era prima sconosciuta nel nostro ordinamento e che sembrerebbe, sia pure con notevole limitazione, avvicinare il Ministro stesso alla posizione di *supremo regolatore finanziario* che gli è attribuita nell'ordinamento di altri Paesi ». [232]

Da questa posizione del Ministro del Tesoro è derivata quella della Ragioneria generale dello Stato, la quale non poteva limitarsi al coordinamento scritturale, alla preparazione dei documenti finanziari, alla consulenza tecnica e al riscontro contabile, ma doveva elevarsi a « presidio massimo della compagine del bilancio », [233] affidandole il riscontro economico sull'intera Amministrazione dello Stato.

(232) Senato del Regno, legisl. XXVII, relazione Mayer, doc. n. 269 A.
(233) G. B. VALENTINI, *op. cit.*, pag. 325.

15. – Per l'esercizio del riscontro economico, invero, è necessario possedere una serie di elementi di valutazione e di giudizio, che un organo esterno all'amministrazione attiva non può conoscere ed approfondire.

La natura delle fonti di entrata; i limiti di espansione, di riproduzione e di flessione dei tributi; le caratteristiche dei servizi amministrativi, l'entità e la qualità dei bisogni; le modalità e l'intensità di manifestazione delle spese, la loro possibile graduazione nel tempo e nella portata economico-finanziaria, ecc., sono tutti elementi indispensabili allo scopo, che solo l'organo preposto alla preparazione del bilancio e del rendiconto generale dello Stato può conoscere e vagliare nel corso dello svolgimento della gestione.

Ecco perchè il vigente ordinamento ha sentito il bisogno di integrare la competenza della Ragioneria generale dello Stato, affidandole non solo l'esame di tutti i provvedimenti e proposte di carattere economico e finanziario attinenti alle variazioni e all'attuazione del bilancio, ma anche il riscontro economico su tutte le Amministrazioni dello Stato, sulle aziende autonome e in genere sugli enti ed istituti, nella cui gestione è interessata la finanza statale.

Il fatto che l'Istituto appartiene all'Amministrazione attiva va riguardato come fattore positivo in ordine al disimpegno dei compiti suaccennati, purchè lo si configuri strutturalmente e funzionalmente autonomo, ossia alla dipendenza *solo* del Ministro del Tesoro, per le ragioni già esposte.

Un organo esterno, per quanto elevato ed efficiente sul piano dell'intera organizzazione statuale, non potrebbe espletare tale controllo; vi ostano motivi di competenza specifica, raffigurabili negli elementi di valutazione e di giudizio che solo l'organo preposto alla elaborazione dei documenti finanziari per funzione d'istituto può possedere, nonchè la necessità di ovviare agli inconvenienti che una ingerenza del genere implicherebbe, con pregiudizio dell'autonomo svolgimento dell'attività amministrativa in senso stretto.

Si è già detto che il riscontro economico non può essere disgiunto da quello legale e contabile, perchè l'organo che lo esercita si vale dei conti come strumento constatandone, in pari tempo, la

esattezza formale e computistica, ma si sofferma anche sulla legittimità degli atti che esamina in quanto pregiudiziale per la regolarità complessiva di essi.

Non sussiste, invece, la proposizione reciproca, nel senso che, nell'esercizio del riscontro legale e contabile, l'organo esterno alla Amministrazione attiva non potrebbe estendere il suo esame anche al merito degli atti amministrativi.

Il principio della duplice responsabilità del Capo di ciascuna Amministrazione statale esige che il controllo interno si esplichi nelle direzioni suindicate; la particolare posizione del Ministro del Tesoro impone che il riscontro in parola assicuri non solo la regolarità contabile, ma garantisca la legittimità degli atti posti in essere dai servizi amministrativi e soprattutto, nell'interesse dell'intera gestione economica dello Stato, ne assicuri la proficuità.

In questo senso va accolta l'affermazione, secondo la quale « i ragionieri funzionano per conto di chi è responsabile; ed è a tutela di questi che espongono una propria responsabilità... », come soleva ripetere in Parlamento e fuori l'onorevole Abignente.

« Il riscontro è presidio di moralità e di saggezza; la funzione complessiva più perfetta è la risultante di un maggior numero di organi che *collaborano correggendosi*, ma occorre che... i controlli non deformino l'organizzazione; ... il riscontro va contenuto nei giusti limiti ed armonicamente organizzato e disciplinato... renderà al Paese grandi servizi ».[234]

Il riscontro finanziario e contabile che la vigente legge di contabilità generale attribuisce al Ministro del Tesoro è materialmente espletato dalla Ragioneria generale dello Stato, direttamente e attraverso le Ragionerie centrali, regionali e provinciali, di cui si dirà nel seguente capitolo, mentre alla Direzione generale del Tesoro è riservato il controllo sui servizi di tesoreria e di cassa, di per sè molto importante, ma contenuto in un ambito ben circoscritto.

Naturalmente il riscontro preventivo degli uffici anzidetti è più vasto e penetrante in quanto il relativo esame si estende dalla

(234) G. B. Valentini, *op. cit.*, pag. 329.

regolarità contabile alla legittimità e alla economicità degli atti che vi sono sottoposti, mentre quello consuntivo è essenzialmente contabile e viene espletato sui conti periodici amministrativi e giudiziali, con le competenze e le modalità cui si accennerà nella esposizione dell'attuale ordinamento della Ragioneria Generale dello Stato nelle sue linee essenziali.

È appena il caso di riaffermare che il controllo interno, nelle forme accennate, non può ritenersi una duplicazione di quello legale e contabile, espletato dalla Corte dei Conti, perchè diversi ne sono l'origine, il fondamento giuridico, le modalità e gli scopi.

La sua utilità supera di gran lunga il costo dei relativi servizi.

CAPITOLO III

SOMMARIO: **1-4**. La grande crisi economica del 1929-32 e i nuovi orientamenti di politica economica e finanziaria nei principali Stati di America e di Europa. La posizione di preminenza del Ministero del Tesoro nei confronti degli altri Ministeri negli ordinamenti degli Stati moderni. Il riordinamento strutturale e funzionale della Ragioneria generale dello Stato per una più efficace ed immediata azione di coordinamento e di riscontro sulle amministrazioni statali e sugli enti ed istituti le cui gestioni hanno riflessi sul pubblico bilancio. - **5-10**. Gli Ispettorati generali istituiti nel seno della Ragioneria generale dello Stato e il complesso di servizi in essi organizzati dalla legge n. 1037 del 1939. La nuova fisionomia della Ragioneria generale dello Stato come fondamentale Organo di ausilio per i gravi compiti che incombono al Ministro del Tesoro italiano. - **11-13**. Provvedimenti eccezionali del periodo bellico e post bellico. Gli Uffici regionali di riscontro per le contabilità arretrate o sospese. Il decentramento amministrativo e contabile. Le Ragionerie regionali e provinciali dello Stato. - **14-16**. L'attuale assetto della Ragioneria generale dello Stato e le prospettive di sviluppo dell'Istituto di fronte ai crescenti compiti di stimolo e di orientamento dell'economia nazionale assunti dallo Stato nel quadro di una più intensa collaborazione internazionale.

1. - Si è visto nel capitolo I di questa Parte che i provvedimenti di revisione della legge di contabilità generale emanati nel periodo 1923-29, mentre produssero la unificazione delle Ragionerie centrali ed ampliarono le attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato nel suo insieme, in correlazione alla dilatazione dei compiti assunti dallo Stato nei propri fini, la struttura organica fondamentale e l'ordinamento dei servizi dell'Istituto rimasero invece sostanzialmente quali erano nel periodo anteriore.

Nel decennio 1929-39 la politica economico-finanziaria di quasi tutti i Paesi civili subì una ulteriore spinta in senso volontaristico, sia all'interno che nei rapporti internazionali. Se nel precedente periodo si pensò a sviluppare le opere pubbliche e a ricostruire o a potenziare l'attrezzatura produttivistica dissestata dalla guerra, in quello successivo gli sforzi furono diretti prima a resistere alla grande crisi economico-finanziaria del 1929-32, poi a superarne le conseguenze.

Una maggiore *presenza* dello Stato caratterizzò il nuovo indirizzo dei rapporti tra economia e finanza, nel senso di un più stretto coordinamento delle rispettive attività; essa si manifestò più marcata nella impostazione e nella soluzione di vecchi e nuovi problemi sociali (lavoro, assistenza, ecc.) nella consapevolezza che « i fini finanziari sono subordinati ai fini economici, e i fini economici sono subordinati ai fini umani ». [235]

La *terza funzione* dello Stato, sinteticamente espressa nella cura del benessere sociale, non sminuì il valore e l'importanza di quelle tradizionali e indefettibili, chè anzi la difesa interna ed esterna, la tutela del diritto nell'ordine sociale costituirono il presupposto per l'affermazione del nuovo indirizzo.

Il fenomeno non fu affatto localizzato ai Paesi meno provveduti dalla natura, ma si manifestò con più spiccato risalto in quelli che erano economicamente meglio dotati e politicamente ordinati in forma democratica. [236]

La creazione di enti ed istituti economico-amministrativi su piano nazionale, la gestione dei quali gravava in tutto o in parte sul bilancio dello Stato, impose alla considerazione degli organi responsabili non solo il problema del coordinamento della loro attività con quella statale, ma soprattutto quello di assicurare la regolarità e la proficuità finanziaria della gestione dei medesimi, in una visione integrale dei fini, dei bisogni e delle possibilità del Paese.

Il problema finanziario è visto, dunque, in senso più unitario, inserito com'è in quello più vasto dell'economia nazionale, e ciò impone una revisione strutturale e funzionale dell'organo cui affidare i nuovi compiti di vigilanza, di coordinamento e di riscontro su tutta la complessa attività finanziaria dello Stato.

(235) G. MENEGAZZI, *Principi del nuovo ordine economico e finanziario*, Giuffrè, vol. I, pag. 236.

(236) In Inghilterra, in Francia (piano Tardieu) e negli S.U.A. (piani Hoover e Roosevelt), l'intervento statale a scopo economico-sociale assunse proporzioni notevoli. In America le tappe più importanti di questo intervento furono segnate dal National Industry Recovery Act (lavori pubblici), dall'Agricoltural Adjustment Administration (indennità agli agricoltori per riduzioni di culture), dal Farm Credit Corporation (credito agricolo) e, infine, dal New Deal che intese « dare all'economia nord-americana un nuovo ordine politico ». G. MENEGAZZI, *La crisi dei sistemi finanziari*, Giuffrè, pagg. 27 e 28.

2. — Il Governo del tempo presentò, a tal fine, alla Camera (10 giugno 1939) un disegno di legge per il « riordinamento della Ragioneria generale dello Stato », onde dotarla dei servizi, del personale e dei poteri indispensabili per l'espletamento dei nuovi compiti (Camera dei Deputati, legisl. XXX, vol. VI, doc. n. 248).

Esso, dopo l'approvazione del Senato, che vi apportò qualche modifica, divenne la legge 26 luglio 1939, n. 1037, che ancor oggi, alla distanza di vent'anni, costituisce la base giuridica fondamentale dell'ordinamento dei servizi dell'Istituto.

Nella relazione che accompagna il predetto disegno di legge si premette, invero, che « il riscontro su tutta la gestione dello Stato e la preparazione dei documenti finanziari da presentare alle Camere legislative, furono, e rimangono tuttora, i suoi compiti tradizionali; ma questi compiti, col decorso del tempo, hanno assunto, per incremento diretto o per nuovi sviluppi delle funzioni statali collegati ai compiti stessi, un'ampiezza sempre crescente, di fronte alla quale è divenuto inadeguato, con serie e gravi difficoltà per un regolare e spedito adempimento delle funzioni, l'ordinamento dell'istituto, rimasto sostanzialmente invariato nella sua struttura fondamentale ».

« Sarà ora compito della Ragioneria generale dello Stato anche la raccolta e l'esame dei bilanci che il Ministro delle finanze (ora Tesoro) presenterà all'esame delle Camere legislative... per gli enti amministrativi di interesse nazionale comunque sovvenuti dallo Stato ».

« Non occorre rilevare — soggiunge la relazione governativa — come tutta la gestione finanziaria, per ogni ramo della attività statale, abbia raggiunto una vastità e complessità che *non trova nessun riscontro nella situazione esistente nel passato anche non lontano* ».

I provvedimenti emanati nel periodo 1922-29, concernenti l'organizzazione e le attribuzioni dell'Istituto, recarono un sensibile contributo di coordinamento e di chiarificazione in materia rispetto a tutta la legislazione anteriore, pur se, come s'è visto, non mancarono studi e progetti di rilievo intesi a risolvere il problema del controllo nella pubblica amministrazione.

Dopo la legge Cambray-Digny, i fatti si incaricarono di dimostrare la contraddittorietà del sistema che, mentre aveva voluto istituire un organo centrale con attribuzioni generali di riassunzione contabile e di coordinamento dell'attività delle Ragionerie ministeriali, aveva insistito nel considerare queste ultime « addette » ai Dicasteri nel cui ambito dovevano operare, senza, peraltro, precisare i compiti e le finalità delle medesime.

Ciascun Ministero costituiva, così, una entità economico-finanziaria distinta e separata da tutte le altre, mentre il riscontro interno aveva finito per ridursi ad attività meramente subordinata ai servizi amministrativi, anche perchè il Direttore di Ragioneria *poteva* trasmettere l'ordine scritto alla Corte dei Conti nei casi in cui avesse rilevato irregolarità negli atti sottoposti al suo visto.

Riscontro contabile e di legittimità avulso da una visione d'insieme dell'intera compagine amministrativa dello Stato; niente controllo economico-finanziario, perchè si riafferma la funzione esclusivamente politica del bilancio, trascurando quella programmatica che si va imponendo, invece, in tutti gli Stati moderni; e le eccedenze costituiscano la regola di tutti gli esercizi finanziari, cosicchè l'equilibrio del bilancio, votato dal Parlamento annualmente, viene vanamente inseguito dagli uomini politici che guardano alla necessità di dare un riassetto alla finanza statale, in vista dei nuovi compiti sociali che lo Stato va assumendo con ritmo incalzante.

Quando ci si avvede della inderogabile necessità di adeguare le vecchie disposizioni alla nuova realtà della gestione statale si prescrive l'unificazione delle Ragionerie centrali e il loro passaggio alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato, istituendo, in pari tempo, il riscontro finanziario su tutta l'attività amministrativa, ma l'Istituto cui si conferiscono poteri di coordinamento, di stimolo e di sorveglianza su detti uffici, non viene dotato dei mezzi necessari per il disimpegno dei nuovi compiti assegnatigli dalla legge.

A questa lacuna intende provvedere il disegno di legge del giugno 1939, epperò esso intende mantenere « l'organizzazione unitaria dell'Istituto, com'è indispensabile per il suo efficace fun-

zionamento, ma stabilisce una razionale organizzazione dei servizi che valga ad assicurare un più proficuo disimpegno delle attribuzioni del maggior organo di tutela finanziaria » dello Stato italiano.

3. – Nelle discussioni parlamentari sul disegno di legge in parola venne ulteriormente precisato il carattere e lo scopo dell'iniziativa governativa.

Il relatore alla Camera chiarisce ai colleghi che « si tratta in sostanza, di perfezionare l'organizzazione unitaria di questo organo di supremo controllo, che *tante benemerenze verso la Nazione ha adunato nella sua lunga e dura fatica*, attraverso il succedersi delle più agitate vicende politiche », precisando che « lo scopo più appariscente ed insieme più encomiabile del disegno di legge è indubbiamente quello di rinvigorire e sviluppare il potere di controllo sulle pubbliche spese, con l'intento di contenerle in giusti limiti ». [237]

Taluno avrebbe preferito che l'elaborazione del disegno di legge fosse stata « più ampia e dettagliata, in maniera che nessun dubbio potesse sorgere sull'interpretazione delle singole disposizioni », ma la Camera non ritenne di dover entrare in una minuta disciplina dei vari servizi facenti capo all'Istituto, la quale peraltro poteva formare oggetto di apposito regolamento.

Sul problema generale, il relatore al Senato premette che « a mettere in evidenza l'importanza che nella Amministrazione dello Stato ha la Ragioneria generale, potrebbe essere sufficiente considerare, fra le molteplici sue funzioni, quella per cui essa è chiamata ad intervenire, mediante l'esame dei disegni di legge proposti dai Ministri, da cui dipendono i servizi, nell'atto in cui le spese... stanno per essere create ».

« Delicata, *e non infrequentemente dura* — prosegue la relazione — questa funzione affianca l'opera, per sua natura resistente, del Ministro, da cui la Ragioneria generale dipende, ed al quale incombe la responsabilità di dare e mantenere alle finanze dello Stato un

(237) Atti della Commissione legisl. del Bilancio, vol. I, pagg. 241 e 243.

saldo assetto. Le tradizioni della Ragioneria generale sono, fin dalle origini, decisamente consone a questo principio e sono di essa merito e vanto ».

Essa viene, bensì, posta alla diretta ed immediata dipendenza del Ministro del Tesoro, ma « ciò che le dà preminente carattere, ai fini dell'esercizio delle sue funzioni rispetto agli uffici delle Amministrazioni statali o dallo Stato create col proprio concorso, è il collocamento del Ragioniere generale dello Stato al grado 3°, non più al grado 4°, col quale si equiparava ai Direttori Generali ». [238]

4. – Non si può dire che l'esperienza del passato, anche recente, sia valsa a superare interamente taluni apriorismi circa l'opportunità di affidare ad un organo centrale il compito non lieve di dirigere, coordinare e stimolare la funzione di riscontro sulle attività amministrative aventi comunque riflessi sul bilancio dello Stato.

Lo stesso relatore al Senato, in sede di discussione sul disegno di legge in esame, si fa eco di residue posizioni dottrinali in materia di riscontro interno, dichiarando che « i dubbi espressi anche da autorevoli persone, che meritano ogni riguardo, rispecchiano una mentalità che deve ormai considerarsi superata ». [239]

Si avverte, quindi, la necessità di caratterizzare in senso unitario la pubblica finanza per il notevole peso che essa ha assunto nello svolgimento della vita economica nazionale; si conviene sulla indifferibilità di un rafforzamento del controllo economico sulla gestione finanziaria dello Stato, ma permane qualche incertezza circa l'estensione e le finalità pratiche di tale riscontro, nonchè circa l'idoneità strutturale dell'organo che dovrà di fatto esercitarlo.

Si teme, in altre parole, che un organo ministeriale, quale è la Ragioneria generale dello Stato, sia pure dotato di una certa auto-

(238) Senato del Regno, legisl. XXX, volume unico dei resoconti, pag. 138. È noto che il vigente ordinamento sullo stato giuridico degli impiegati civili delle Amministrazioni statali ha sostituito le « qualifiche », ossia le denominazioni gerarchico-funzionali, ai vecchi gradi, mantenendo, però — grosso modo — una corrispondenza tra qualifiche e gradi.

(239) Senato del Regno, resoconti e vol. unico cit., pag. 141.

nomia funzionale, possa invadere la sfera di competenza specifica delle singole amministrazioni, estendendo il suo esame all'utilità sociale delle spese, ovvero ai criteri politici che ne sostanziano la legittimità costituzionale.

La questione venne sollevata — come si vedrà tra poco — a proposito della istituzione dell'Ispettorato generale di finanza, l'unico che, inizialmente, avesse tale denominazione, ma si estese sull'intero complesso dei servizi che dovevano costituire il nuovo ordinamento della Ragioneria generale dello Stato.

Per chiarire ulteriormente e definitivamente questo punto, che in fondo può dirsi abbia costituito l'unico motivo, sul piano storico, del costante rinvio di un'adeguata riforma dell'Istituto, fu chiesta una esplicita precisazione al Ministro delle finanze del tempo, il quale non esitò a dichiarare che « ben s'intende che l'esame dei provvedimenti e delle questioni indicate è inteso *esclusivamente* alla valutazione dei possibili riflessi finanziari delle singole iniziative, restando *necessariamente* ogni altro aspetto di esse riservato all'apprezzamento delle singole amministrazioni competenti ». E il relatore, senatore Raineri, riafferma che « l'esame deve concernere esclusivamente i riflessi finanziari: non è certo da intendersi che il Ragioniere dello Stato debba discutere coi generali. L'esame sarà un atto interno del Ministro ». [240]

Ad avvalorare l'iniziativa del riordinamento in parola, che Governo e Camere legislative ritengono pienamente rispondente ai voti più volte formulati in Parlamento, il senatore Flora pone anzitutto in risalto l'importanza dei lavori pubblicati dalla Ragioneria generale dello Stato, « che *sono riusciti sempre di grande utilità*, e che hanno servito a mettere in luce, anche all'estero, la chiarezza e la sincerità dei nostri documenti contabili », e soggiunge che « la Commissione di finanza, la quale vuole che il controllo dello Stato sia sempre più rafforzato, darà il suo consenso al disegno di legge che assicura anche un maggior prestigio al Ministro delle finanze » (ora Tesoro).

(240) Senato del Regno, resoconti e vol. unico cit., pag. 146.

« In molti ordinamenti stranieri il Ministro delle finanze ha una posizione di preminenza sugli altri Ministri; in Inghilterra, per esempio, non si può divenire Premier senza prima essere stato Cancelliere dello Scacchiere ». [241]

5. — Il disegno di legge in esame — che inizialmente prevedeva l'Ispettorato Generale di finanza e tre Direzioni generali, poi denominate anch'esse Ispettorati generali ad iniziativa del Governo — si ricollega finalisticamente al r. decreto legge 8 giugno 1936, n. 1120 — convertito nella legge 4 gennaio 1937, n. 122 — il quale aveva portato l'organico della Ragioneria generale dello Stato a 2153 unità, compresi 903 impiegati dei gruppi B e C delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza.

Ai tre Ispettorati generali della carriera di concetto, posti alle immediate dipendenze del Ragioniere generale dello Stato, erano assegnati i tre grandi servizi centrali allora esistenti, tutti con importanti funzioni di riscontro, rispettivamente sulle Amministrazioni centrali, sulle Ragionerie centrali, coloniali e delle Intendenze di finanza e sugli enti amministrativi ed economici nei quali è interessata la finanza dello Stato.

La legge del 1939 (articoli 2-6) allarga e ridistribuisce più razionalmente i compiti della Ragioneria generale dello Stato, istituendo quattro Ispettorati generali e stabilendo chiaramente la dipendenza da essa delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza.

La istituzione e le attribuzioni degli Ispettorati generali del Bilancio e per gli Ordinamenti del personale non diedero adito a rilievi di sorta in sede di discussione parlamentare, sembrando ovvia e del tutto comprensiva la sfera di attività riservata ai due Servizi.

Il primo fu investito non solo del compito *naturale* di preparare i documenti finanziari e patrimoniali dello Stato e delle altre Ammi-

(241) Senato del Regno, resoconti e vol. unico cit., pag. 143. In effetti, la tradizione inglese cui accenna il Senatore Flora, è stata mantenuta fino a pochi anni fa. Del resto, seppure in Italia non abbia avuto costante applicazione, può dirsi abbia costituito, più che una prassi, un principio di massima che va anche al di là del Cavour.

nistrazioni ed Aziende autonome, tenute a presentare tali documenti al Parlamento, ma anche quello « fondamentale... di dedicare opera assidua, continuativa e diligente *alla revisione analitica* delle assegnazioni di bilancio, al fine di realizzare tutte le possibili riduzioni di spese ». [242]

E poichè la natura dell'attività politico-amministrativa dello Stato non consente, per il dinamismo che la caratterizza, l'intangibilità assoluta delle previsioni finanziarie iniziali, queste sono soggette a variazioni nel corso dell'esercizio, ma tali variazioni devono ovviamente passare al vaglio tecnico dell'Ispettorato generale del bilancio, al quale perciò è attribuita la preparazione degli atti necessari.

Come in tutte le aziende di rilevante entità economico-patrimoniale esistono uffici incaricati di compiere studi e ricerche comparative, al fine di migliorare la tecnica e i metodi amministrativo-contabili, tenendo conto della particolare organizzazione aziendale e delle concrete manifestazioni di gestione, così, in materia di pubblici bilanci, tale compito non poteva non essere assegnato, « ratione materiae », all'Ispettorato generale del bilancio, giacchè ad esso spetta di affinare le conoscenze tecnico-giuridiche per migliorare le classificazioni delle previsioni finanziarie e renderle più aderenti alla natura degli oggetti cui si riferiscono: la maggiore espressività del bilancio nelle pubbliche aziende, segnatamente in quello dello Stato, è condizione imprescindibile per una consapevole adesione dei cittadini alle attività che esso condensa ed espone.

6. – Una politica di equilibrio economico-finanziario presuppone l'esistenza di un sistema organizzativo e contabile inteso alla difesa del bilancio, che di quell'equilibrio è sintesi e base. Ma la dilatazione dei fini dello Stato, l'assunzione di compiti sempre più vasti ed impegnativi richiedono una più marcata specializzazione tecnica, giuridica, amministrativa, ecc. e quindi una più complessa divisione del lavoro.

(242) Camera dei deputati, legisl. XXX, vol. VI, doc. n. 248 cit.

Si rende necessario, in tal modo, non solo un ampliamento degli organici già esistenti, ma la formazione di nuovi ruoli e di nuove categorie di impiegati.

Personale civile e militare, di ruolo e non di ruolo, in attività di servizio e in quiescenza, nomine ed assunzioni, concorsi ed esami esterni ed interni, sviluppi di carriera; trasferimenti di ruolo e di Amministrazione; congedi, aspettativa e disposizione, decadenza, dimissioni, ecc., tutta una serie di problemi di estrema delicatezza non solo per gli aspetti giuridici che involgono in sede di interpretazione e di coordinamento, ma anche per gli evidenti riflessi di ordine morale, sociale ed economico sugli interessati e sull'amministrazione da cui dipendono.

La legislazione relativa ai rapporti di pubblico impiego ha subito un pò ovunque una costante evoluzione, in connessione con la configurazione etico-giuridica del lavoro in genere, che si è venuta affermando negli ultimi cinquant'anni. In Italia poi, il problema in esame si è presentato di una complessità e delicatezza particolari fin dai primi anni della unificazione, perchè ci si è trovati di fronte ad ordinamenti spesso molto diversi per l'origine e per i principî cui erano informati, cosicchè l'opera di sfrondamento e di coordinazione è stata necessariamente lenta e difficile.

Quando si è riusciti a superare la fase iniziale, anche in virtù del naturale ricambio con nuove generazioni di personale, ci si è trovati di fronte ad ordinamenti ministeriali non sempre perfettamente coordinati, i quali, non infrequentemente, hanno costituito fonte di incertezza e di sperequazione, con pregiudizio delle varie categorie di impiegati e con aggravio del bilancio dello Stato.

D'altra parte, nel settore del pubblico impiego non era più possibile ammettere notevoli differenziazioni, soprattutto nel trattamento economico, tra dipendenti statali e di aziende autonome e personale di enti autarchici ed istituzionali, sia per l'evidente correlazione di funzioni e di responsabilità, sia per i riflessi diretti e indiretti sul bilancio dello Stato.

Per tutti questi motivi, da tempo si avvertiva la necessità di affidare la trattazione delle questioni relative agli Ordinamenti e al

trattamento economico dei pubblici dipendenti ad un organo centrale di consulenza tecnico giuridica, al fine di evitare, in linea di massima, difformità di indirizzi e di interpretazione nella pratica applicazione delle norme regolatrici della materia.

La istituzione dell'Ispettorato generale per gli Ordinamenti del personale trae motivo e fondamento dalla cennata necessità.

Il fatto, poi, che il relativo servizio sia stato compreso tra quelli della Ragioneria generale dello Stato, si spiega con la nuova posizione assunta dall'Istituto ai fini del riscontro interno e della tutela del bilancio statale.

7. - Per l'Ispettorato generale di finanza le due Camere legislative manifestarono una più viva partecipazione per la determinazione e la disciplina delle funzioni che ad esso attribuiva il progetto governativo, e ciò per gli evidenti riflessi interni ed esterni della sua azione.

« La istituzione di un Ispettorato generale di finanza — dichiara la relazione che accompagna il disegno di legge in parola — ha lo scopo di meglio garantire lo Stato: per mezzo di tale organo... l'azione di vigilanza potrà svolgersi con quella maggiore efficacia che deriva dai diretti accertamenti ».

Nel pensiero della Commissione legislativa del Bilancio l'innovazione si palesa indifferibile.

La caratteristica peculiare del nuovo Ispettorato dev'essere rappresentata, per detta Commissione, « non solo dalle funzioni ad esso affidate », ma anche dai « criteri adottati nella scelta del personale ». [243]

(243) Atti della Commissione legisl. del Bilancio, vol. I cit.; pag. 241. Per la scelta del personale dell'Ispettorato di finanza, alcuni parlamentari proposero di estendere l'ammissione alla qualifica iniziale della corrispondente carriera anche ai laureati in ingegneria, perchè, « molte delle gestioni da controllare hanno carattere eminentemente tecnico ed industriale », sottolineando, in generale, la necessità « che esista un organo dello Stato, il quale coordini i provvedimenti dei Ministeri e controlli l'attività, anche dal punto di vista tecnico, di tutti gli organi statali e parastatali »; ma un tale controllo, che ovviamente esulava dagli aspetti tipicamente economici delle gestioni in parola, si ritenne estraneo ai compiti della Ragioneria generale dello Stato.

Si precisa all'uopo che, « pur rimanendo un organo consultivo, gli esperti che lo compongono devono essere riconosciuti in una capacità nuova, che aumenti la possibilità e l'utilità del controllo e significhi il raggiungimento di una più completa mentalità e di una più larga visione al di là della stretta cerchia della nozione attuariale e contabile » nella quale si è talvolta ritenuto di poter confinare l'azione della Ragioneria generale dello Stato in fatto di riscontro.

Questo nuovo organismo, che è parte integrante dell'Istituto, è chiamato — prosegue la Commissione legislativa del Bilancio — a mettere « indagini e controllo in continua funzione reciproca, ad ausilio dell'uomo di governo, che deve riconoscere, attraverso l'informazione dello studio, il sentiero sui cui muove per le ardue realizzazioni che la realtà nazionale impone ». [244]

Nel corso della discussione in Senato sul disegno di legge in esame, si era manifestato il timore, in alcuni settori, di una possibile estensione delle « indagini dirette », oltre i limiti che il legislatore intendeva porre per esse, cosicchè il Governo si indusse a ridurre l'ampiezza dei primi due commi dell'art. 3, sopprimendo nel primo le parole: « eseguire indagini direttamente presso le Amministrazioni ed i servizi », e nel secondo le parole: « ispezioni ordinarie e straordinarie », perchè la facoltà del Ministro del Tesoro di disporre tali ispezioni attraverso il Ragioniere generale dello Stato sembrò implicita nel contesto dell'intero articolo.

A questo proposito, il senatore Raineri dichiarò che « si poteva supporre che esso (Ispettorato) avesse facoltà di effettuare indagini *di sua iniziativa*. Questo non poteva essere, ed è perciò che lo stesso Governo, per togliere ogni dubbio, ha emendato l'art. 3 ». [245]

L'importanza dei compiti assegnati all'Ispettorato generale di finanza emerge anche da una semplice lettura del citato art. 3 della legge n. 1037.

La poliedrica attività dell'Ispettorato in parola si dirige anzitutto, alla effettuazione delle spese nelle singole Amministrazioni

(244) Atti della Commissione legisl, vol. I cit., pag. 243.

(245) Senato del Regno, legisl. XXX, resoconti e discussioni, vol. unico cit., pag. 141.

statali, per accertare che essa « proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato »; il che vale a sottolineare lo scopo di vigilare, stimolare e coordinare il riscontro affidato alle Ragionerie centrali sulle spese in ordine alla legittimità e alla economicità delle stesse; ma l'azione dell'organo in questione deve estrinsecarsi anche nell'accertamento del regolare funzionamento dei « servizi che interessano *in qualsiasi modo*, diretto o indiretto, la finanza dello Stato ». E qui, ove si mettano in correlazione l'ampiezza e il valore tecnico-giuridico dei termini usati nella formulazione della norma, apparirà nel suo pieno risalto l'intento del legislatore, il quale è portato a considerare la finanza statale e l'attività comunque ad essa collegata in senso decisamente unitario, realizzando così uno dei postulati fondamentali della deontologia finanziaria nello Stato moderno.

Inoltre, esso « verifica » che « le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte ». Questa disposizione riassume e perfeziona le vecchie norme sul « riscontro effettivo » di magazzini e depositi, che già il Sella e poi il Depretis e il Luzzatti ritennero di dover affidare alla Ragioneria generale dello Stato, in quanto rientrante nella natura funzionale dell'Istituto, ma l'indirizzo prevalente in materia di riscontro in generale impedì che ciò si realizzasse integralmente, e ci si limitò a prescrivere periodiche ispezioni, dirette a « verificare (art. 35 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214) la realtà delle consistenze dei magazzini, *in corrispondenza degli accertamenti forniti da ciascuna Amministrazione* ». [246]

Per l'esercizio di tali funzioni, l'Ispettorato generale di finanza può richiedere alle Amministrazioni e servizi competenti tutti gli atti e documenti che riterrà necessari.

(246) Il Vicario, ad esempio (*op. cit.*, pag. 84) si meravigliava che il « riscontro effettivo » sui magazzini fosse affidato al Ministro del Tesoro e quindi alla Ragioneria Generale dello Stato, perchè esso avrebbe consentito una *indebita ingerenza* nella gestione di magazzini dipendenti da altre Amministrazioni. Egli, peraltro, riteneva che la legge sul riscontro effettivo fosse « generata da sospetto politico », non già dalla imperiosa necessità di considerare — come ribadirà il senatore Raineri — ed effettuare la gestione finanziaria e patrimoniale dell'Azienda Statale come un tutto, solo artificialmente scindibile in settori separati, con pregiudizio della pubblica finanza.

Nella specifica competenza dell'organo in parola rientrano, altresì, l'accertamento sulla regolare tenuta delle scritture contabili e la puntuale resa dei conti, nonchè le ispezioni amministrative e contabili previste da speciali ordinamenti; l'uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della legge di contabilità generale, il coordinamento e la vigilanza sul regolare adempimento delle funzioni sindacali e di revisione presso i cosiddetti Enti economici, nella cui gestione sia comunque interessata la finanza dello Stato, attraverso le relazioni e i rapporti dei funzionari designati come revisori di conti, delegati al riscontro e sindaci.

Quella che precede non è che una sintesi appena esplicativa dei compiti di riscontro, di consulenza tecnica, finanziaria e contabile facenti capo a detto Ispettorato generale; tuttavia, appare sufficiente per stabilire « ictu oculi » l'importanza e la delicatezza cui essi assurgono per l'intera gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato.

8. – Le attribuzioni dell'Ispettorato generale per gli Affari economici concorrono a completare e chiarire ulteriormente la fisionomia e la posizione della Ragioneria generale dello Stato nel quadro degli organi fondamentali della nostra struttura amministrativo-contabile.

In sintesi estrema, può dirsi che i compiti del servizio in parola concernono lo studio e la relativa trattazione di tutte le questioni di carattere economico che comunque interessino o possano interessare il bilancio dello Stato.

Ora, quando si fermi l'attenzione sulla molteplicità e varietà degli Enti ausiliari dello Stato a carattere nazionale, sulla complessità dei problemi di natura economica e sulla legislazione del lavoro nei suoi aspetti peculiari, ossia previdenziale e assistenziale, e a tutto ciò si aggiunga la gravità delle questioni attinenti alla determinazione e revisione dei prezzi di prodotti e servizi, il cui andamento interessi lo Stato, sia per i riflessi sul suo bilancio, sia per motivi politico-sociali, si converrà che, pur non analizzando i compiti specifici di detto Ispettorato generale, perchè restano fuori dell'indole di questo lavoro, essi sono di tale importanza per gli indi-

rizzi di politica economica, finanziaria e sociale da costituire la base insostituibile per ogni consapevole determinazione in tali settori della vita nazionale.

Invero, il Senato condivise in pieno l'avviso del Governo del tempo sulla necessità di organizzare il servizio in parola nel seno della Ragioneria generale dello Stato e con i compiti su accennati, mentre manifestò qualche perplessità sulla opportunità di provocare valutazioni di carattere finanziario sui problemi attinenti alla difesa nazionale, sui quali era chiamato a pronunciarsi la Commissione suprema di difesa, nonchè sulla costituzionalità della partecipazione del predetto Ispettorato generale ai lavori delle soppresse corporazioni.

Per il resto si ribadì il concetto — che in realtà sustanzia tutto l'indirizzo legislativo posto a base del riordinamento dell'Istituto — per il quale, quando la finanza dello Stato è, o può essere, impegnata nell'accoglimento di proposte riguardanti l'attività economica del Paese, ovvero quando si tratta di problemi che investono la legislazione del lavoro nei suoi presupposti economico-sociali, su tali problemi e proposte deve svolgersi un approfondito esame che tenga conto di tutti gli aspetti finanziari e di tutte le questioni in qualche modo connesse, in maniera che le relative determinazioni degli organi competenti poggino su solide basi ed esprimano l'*optimum* delle possibili vie da seguire.

La vastità assunta dall'azione dello Stato nella produzione di pubblici servizi e nello stimolo, sotto varie forme, dell'attività economica nazionale, l'interesse imprescindibile che esso manifesta nello sviluppo di tutte le iniziative intese a migliorare le condizioni generali di vita della collettività, riconfermano, oggi più di ieri, l'universalità del principio per cui la pubblica finanza, come finanza di tutti, dev'essere concepita, diretta e attuata in senso unitario.

9. — In epoca più recente è stato istituito l'Ispettorato generale per gli Affari generali, il personale e gli studi, di cui al decreto del Ministro del Tesoro 13 ottobre 1956, in via di definizione legislativa (art. 97 della Costituzione).

Qui vi si accenna per evidente connessione di materia e per completare il quadro dei servizi fondamentali della Ragioneria generale dello Stato.

Non si tratta di elevare al rango di Direzione generale un ufficio originariamente investito dell'amministrazione del personale — anche se quest'ultimo supera le 5.000 unità — e della trattazione degli affari generali dell'Istituto.

Già il fatto che il legislatore del 1939, completando il disposto dell'art. 3 del r. decreto legge 8 giugno 1936, n. 1120, abbia ravvisato la necessità morale e funzionale di istituire un apposito Consiglio di amministrazione nel seno della Ragioneria generale dello Stato — pienamente confermato poi dall'art. 146, comma 9°, del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 — alla pari di altre Amministrazioni centrali, avrebbe potuto costituire motivo sufficiente allo scopo, perchè l'esistenza di un Consiglio di amministrazione, anche là dove il numero dei pubblici dipendenti è inferiore a quello della Ragioneria generale medesima, di regola comporta l'attribuzione dei compiti in parola ad una distinta Direzione generale.

Lo studio, l'interpretazione e l'applicazione delle complesse norme legislative e regolamentari che disciplinano i rapporti giuridici ed economici del personale, in attività di servizio e in posizione di quiescenza; le questioni riguardanti le assunzioni e le nomine, con la preparazione di concorsi ed esami; l'istituzione e la direzione di corsi di addestramento e aggiornamento per tener dietro alla evoluzione tecnico-scientifica della attività amministrativa e contabile dei vari uffici, soprattutto per il personale delle carriere direttive, onde attualizzare i principî etico-sociali che la moderna scienza dell'amministrazione ha posto alla base delle valutazioni dei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini; le questioni attinenti al contenzioso giuridico ed economico in un'epoca caratterizzata da un formidabile attivismo legislativo nel settore del pubblico impiego, tutta questa vasta gamma di compiti, di attività e di responsabilità avrebbe potuto giustificare per se stessa la istituzione di un distinto servizio al rango di Direzione generale.

A tali compiti, altri se ne sono aggiunti di recente, non meno complessi e delicati, quali l'indagine tecnico-scientifica su particolari problemi economici, finanziari, tecnici e statistici, con « studi » comparati di immediata utilizzazione per le determinazioni del Ministro del Tesoro; la ricerca sistematica, in Italia e all'estero, di pubblicazioni e documenti che concorrano al miglioramento della tecnica e dei metodi amministrativi e contabili, nonchè alla semplificazione degli attuali sistemi di scritture e di controlli; la preparazione e diffusione di pubblicazioni di carattere monografico per documentare ed informare il gran pubblico sulle caratteristiche, sulle finalità e sui risultati dell'attività svolta dall'Istituto, in conformità ai voti più volte espressi dal Parlamento; l'attiva collaborazione nella preparazione di documenti utili per la relazione annuale sulla situazione economica del Paese; lo studio e l'utilizzazione pratica dei moderni ritrovati tecnologici; le particolari indagini riflettenti l'organizzazione e i metodi di lavoro per la maggior produttività amministrativa e per la determinazione dei costi dei servizi.

Posto, dunque, che si tratti di funzioni costituenti un portato della evoluzione tecnico-scientifica e quindi, in quanto tali, non solo non possano essere trascurate o sottovalutate da una grande amministrazione pubblica, ma vadano, anzi, organizzate e svolte con criteri unitari, come unitaria deve concepirsi tutta la politica finanziaria dello Stato, è evidente che esse non potevano e non possono attribuirsi ad uno dei servizi preesistenti, senza alterarne la struttura e aggravarne il lavoro già ponderoso.

Di qui la necessità di assegnarle all'Ispettorato generale per gli Affari generali e il personale, il quale, perciò, ha aggiunto alla originaria denominazione un altro termine: gli studi, che incompiutamente, ma con sufficiente sintesi esplicativa, completa e qualifica la posizione attuale di detto servizio, la quale, peraltro, era reclamata dalla opportunità di snellire e rafforzare i rapporti interorganici, ponendo tutti i cinque Ispettorati generali su di uno stesso piano gerarchico-funzionale.

10. – Il senatore Sandicchi, a conclusione della discussione sulla citata legge n. 1037 del 1939, si associò a quanto già affermato da altri suoi colleghi e tenne a dichiarare quanto segue: « In tutti i rapporti che ho avuto con la Ragioneria generale dello Stato, nei 42 anni di servizio prestato presso l'Amministrazione dello Stato, *sono rimasto sempre entusiasta* dei rigidi principî che quest'organo ha sempre adottato », [247] senza che, con la sua azione di coordinamento e di riscontro, abbia intralciato l'opera degli organi amministrativi nella loro piena autonomia di determinazione, opera che ha spesso affiancato ed agevolato.

Il giudizio su riportato è quello non solo di un autorevole parlamentare, ma anche di un alto funzionario che ha dedicato gran parte della sua vita attiva al servizio dell'Amministrazione dello Stato ed ha avuto agio, in tale qualità, di conoscere « de visu » ed apprezzare l'utilità delle funzioni demandate all'Istituto; eppure, il giudizio espresso da organi amministrativi su questo punto, non sempre tende a vestirsi interamente di obiettività, proprio per la natura dei rapporti tra organo di controllo e organo controllato, che, secondo quanto tradizionalmente si è ritenuto, si troverebbero necessariamente e sempre in posizione antitetica.

11. – Come all'epoca del conflitto 1915-18, così anche durante l'ultimo conflitto mondiale vennero emanate norme speciali in deroga alla legge sulla contabilità generale dello Stato, soprattutto in materia di contratti di guerra, di aperture di credito, di pagamenti, ecc. per adeguare taluni istituti contabili alle eccezionali esigenze dello Stato in tali frangenti.

Qui si accenna appena alle principali disposizioni emanate durante il conflitto e nel periodo immediatamente successivo, in quanto attengano in qualche modo alle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nella sua competenza generale.

Il r. decreto legge 21 giugno 1940, n. 856 — convertito nella legge 21 ottobre 1940, n. 1518 — che recava le norme derogative

(247) Senato del Regno, legisl. XXX, resoconti e vol. unico cit., pag. 143.

su accennate, venne più volte modificato e prorogato oltre il termine di scadenza prestabilito, per esigenze di carattere pratico, non già per la loro intrinseca bontà, giacchè è risaputo che, come si incontrano difficoltà di adattamento nell'applicazione di norme transitorie, così avviene anche nel passaggio allo stato di normalità amministrativo contabile, ciò che non è il caso di dimostrare in questa sede.

Interessa piuttosto accennare al fatto che, durante la guerra, la revisione e la stessa presentazione dei conti amministrativi e giudiziali subirono ritardi considerevoli per motivi intuibili, cosicchè alla cessazione delle ostilità, la massa di documenti contabili accumulatisi sia al centro che negli uffici periferici per l'esame e il giudizio di scarico, era davvero impressionante. Anche la presentazione al Parlamento dei rendiconti generali dello Stato subì notevoli ritardi: quelli degli esercizi compresi tra il 1943-44 e il 1949-50 poterono presentarsi fino al 30 giugno 1951 (legge 22 gennaio 1951, n. 20).

Al fine di ovviare agli inconvenienti dovuti alla distruzione per cause di guerra di documenti, registri, ecc. fu emanato il D.L. C.P.S. 17 luglio 1947, n. 1180 per la presentazione dei conti arretrati, ovvero per la loro ricostruzione sulla base di dichiarazioni, attestazioni ed inchieste in merito alla perdita della documentazione originale e alla eventuale responsabilità dei funzionari ed agenti tenuti alla resa dei conti stessi.

I relativi verbali dovevano essere sottoposti all'esame di Comitati istituiti presso ciascun Ministero, presieduti da magistrati della Corte dei Conti, e il discarico dell'agente avveniva con decreto del Ministro competente su conforme deliberazione del rispettivo Comitato, mentre nel caso di irregolarità riscontrate, il fatto veniva denunciato alla Corte dei Conti.

Il Ministro del Tesoro del tempo non ritenne di adottare per i conti in parola le misure di sanatoria generale e indiscriminata applicate nell'altro dopoguerra, epperò venne provvisoriamente seguita la cennata procedura, mentre l'art. 6 del citato decreto legge n. 1180 prevedeva la costituzione di « uffici di riscontro a carattere regionale », ai quali dovevano essere affidate « le attribuzioni attualmente spettanti alle amministrazioni centrali, alle ragionerie centrali e alla Corte dei Conti » per i conti sospesi a tutto l'esercizio finanziario 1946-47; in corrispondenza a detti uffici regionali, dovevano istituirsi uffici distaccati della Corte dei Conti.

D'altra parte, nei capoluoghi di regione già esistevano uffici temporanei dipendenti dalla Ragioneria generale dello Stato, ossia gli uffici speciali di Ragioneria presso i Provveditorati regionali alle Opere Pubbliche, di cui all'art. 3 del decreto lgsl. 27 giugno 1946, n. 37.

Con D. P. R. 16 aprile 1948, n. 1059 furono poi costituiti gli uffici regionali di riscontro previsti dalla citata legge n. 1180 del 1947, cosicchè in ciascuna circoscrizione regionale vennero a trovarsi due uffici dipendenti dalla Ragioneria generale dello Stato, sia pure con funzioni nettamente distinte ed entrambi con carattere di temporaneità. [248]

La durata degli uffici regionali di riscontro fu più volte prorogata, non solo per accelerare l'esame dei conti arretrati e di quelli ricostituiti, ma anche per esperimentare la concreta possibilità di realizzare una revisione decentrata dei conti, come ebbe a dichiarare alla Camera il Ministro del Tesoro del tempo, il quale aggiunse che « detti uffici hanno reperito e revisionato una gran massa di rendiconti e di conti giudiziali facendo, nel contempo, riaffluire nelle casse dello Stato ingenti somme incrogate ed altre non trascurabili, per pagamenti indebitamente effettuati o per tributi non versati », talchè « al lume dei risultati conseguiti finora, si può affermare che la soluzione adottata ha pienamente corrisposto agli scopi che l'Amministrazione si era prefissi ». [249]

12. -- Si è già visto che il problema del decentramento amministrativo non è nuovo negli studi dei cultori di scienza dell'amministrazione e di diritto amministrativo, come negli orientamenti dei nostri maggiori uomini politici, dal Cavour in poi.

(248) Cfr. S. Cozzi, *La teoria*, ecc. cit., pag. 358.
(249) Senato della Repubblica, legisl. I, vol. XXII, doc. n. 2379.

Se tuttavia non è stato risolto, fino a pochi anni addietro, neppure parzialmente, la ragione è da ricercarsi non in perplessità insorte sulla bontà intrinseca del principio, bensì in considerazioni di opportunità politica, che facevano propendere nel ritenere il problema in parola non sufficientemente maturo, tenuto conto che l'unificazione politica del Paese non ha ancora raggiunto il secolo.

Dopo l'ultimo conflitto mondiale, si presentò in tutta la sua imponenza e gravità il problema della ricostruzione nazionale. Il ripristino della viabilità, la ricostruzione e la riparazione di edifici pubblici e privati, distrutti o danneggiati da offesa bellica, si presentavano più impellenti per avviare la ripresa economica del Paese e lenire, in pari tempo, la disoccupazione, dovuta anche al ridimensionamento delle industrie nazionali e al loro passaggio dal piede di guerra alla fase di normale sviluppo.

La costituzione dei Provveditorati regionali alle Opere pubbliche, che in realtà anticipò l'emanazione dei successivi provvedimenti diretti ad attuare in più larga misura il decentramento amministrativo, intese snellire e rendere più sollecita l'opera di ricostruzione locale, ma il decentramento dell'attività amministrativa in senso stretto non avrebbe conseguito l'intento del legislatore senza distaccare in corrispondenza l'attività di riscontro.

Quando poi si impose la costituzione degli uffici regionali di riscontro per le contabilità arretrate o ricostruite e si ebbe modo di constatare l'utilità dell'iniziativa, sia per quanto riflette l'attività amministrativa in senso stretto che per la corrispondente azione di riscontro nell'ambito regionale, non fu difficile trarre dall'esperimento, peraltro imposto dalle necessità contingenti, la convinzione che si potesse utilmente attuare quel decentramento di funzioni, che nel pensiero dei propugnatori della tesi doveva apportare un duplice vantaggio all'azione amministrativa nel suo insieme, cioè sgravare, in parte, il lavoro degli uffici centrali e rendere più consapevole, più pronta e meglio accetta l'opera degli organi responsabili *in loco*.

D'altra parte, benchè i soppressi uffici regionali di riscontro non avessero dato luogo ad ampliamento di organici nè nella Ragioneria generale dello Stato, nè nella Corte dei Conti, l'esistenza di due uffici speciali di Ragioneria in ciascuna regione non poteva restare giustificata dall'utilità in sè del decentramento della funzione contabile e di controllo.

Inoltre, motivi di più stretto coordinamento per tali funzioni nell'ambito provinciale, consigliavano di rivedere l'ordinamento delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza, giacchè, se per l'art. 1 della citata legge n. 1037 del 1939 le medesime dipendevano funzionalmente dalla Ragioneria generale dello Stato, sotto il profilo disciplinare e organizzativo erano rimaste vincolate alle predette Intendenze.

13. – I vari provvedimenti emanati ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 150 sul decentramento amministrativo postulavano, ovviamente, una revisione degli ordinamenti sugli uffici contabili e di controllo nell'ambito regionale e provinciale, con criteri intesi a realizzare i presupposti di snellezza funzionale e di economicità dei relativi servizi.

Con D. P. R. 30 giugno 1955, n. 1544, gli uffici speciali di ragioneria con competenza regionale, cioè quelli distaccati presso i Provveditorati regionali alle Opere pubbliche e gli altri con funzioni di riscontro, vennero fusi in un solo organo che assunse la denominazione di Ragioneria regionale dello Stato (art. 12).

Ferme restando le attribuzioni contabili già esercitate presso le Intendenze di finanza, le ragionerie ivi operanti assunsero, a loro volta, la denominazione di Ragionerie provinciali dello Stato.

Come per i Direttori delle Ragionerie centrali, così per quelli delle predette Ragionerie regionali e provinciali, le nomine dei rispettivi dirigenti sono fatte dal Ministro del Tesoro su proposta del Ragioniere generale dello Stato.

L'organizzazione in senso verticale dell'Istituto è stata, quindi, completata ed integrata con la creazione dei predetti uffici regionali e provinciali in maniera da realizzare la duplice esigenza da tempo avvertita, cioè decentrare le funzioni contabili e di riscontro in

corrispondenza al decentramento di compiti amministrativi in senso stretto e rafforzare il coordinamento al centro dei relativi servizi, onde assicurare l'uniformità di procedure e di applicazione delle disposizioni che concernono i servizi stessi.

Il legislatore non si è limitato, naturalmente, a fondere i due uffici anzidetti nelle Ragionerie regionali e a mutare la denominazione delle Ragionerie provinciali, sottolineandone l'autonomia strutturale e funzionale dalle Intendenze di finanza, ma ha opportunamente integrato le precedenti attribuzioni delle Ragionerie medesime in materia di riscontro preventivo e consuntivo.

Invero, le funzioni di controllo preventivo già esercitate dalle Ragionerie centrali su taluni servizi amministrativi ora decentrati, sono attribuite alle Ragionerie provinciali o a quelle regionali a seconda che il decentramento dei servizi stessi sia avvenuto su base provinciale o di minore circoscrizione, ovvero su base regionale.

Necessità pratiche e motivi di coerenza organizzativa reclamavano un certo parallelismo in questo settore, giacchè a ben poco sarebbe valso sgravare gli organi amministrativi centrali di determinati servizi e decentrarli secondo criteri di ampiezza e di importanza, se le corrispondenti funzioni di riscontro avessero imposto l'invio al centro di atti posti in essere da organi distaccati nelle regioni e nelle province.

Le funzioni in parola hanno subito un ampliamento quantitativo, ma quanto al loro contenuto e alle modalità di svolgimento non vi sono state innovazioni.

Il riscontro consuntivo ha subito, invece, un allargamento per ciò che riflette la competenza delle Ragionerie regionali e provinciali.

Esso si esercita oggi non solo sui conti amministrativi, ma anche su quelli giudiziali, secondo le ripartizioni funzionali stabilite dagli articoli 16 e 17 del citato D. P. R. n. 1544.

Per quanto riguarda le contabilità amministrative, rese periodicamente dai funzionari delegati, alla cui qualità funzionale sono disposte aperture di credito, il riscontro amministrativo-contabile su di esse è assegnato alle predette Ragionerie in corrispondenza, di regola, con l'ampiezza della competenza territoriale dei funzionari stessi.

Alle Ragionerie centrali è riservato il *riscontro contabile* sui conti resi dai funzionari delegati appartenenti ad organi centrali e da quelli dipendenti dalle Amministrazioni della Difesa, degli Affari Esteri e dell'Interno, quale che sia la loro sfera di competenza; [250] alle Ragionerie provinciali è attribuito il riscontro *amministrativo e contabile* sui rendiconti dei funzionari delegati periferici dei Dicasteri delle Finanze e del Tesoro e alle Ragionerie regionali quello, pure amministrativo-contabile, sui conti dei funzionari delegati di tutte le altre Amministrazioni dello Stato.

Le stesse Ragionerie regionali e provinciali esercitano il predetto riscontro anche sui conti giudiziali secondo la competenza che press'a poco corrisponde a quella dei conti amministrativi. Tali funzioni costituiscono una importante integrazione della competenza istituzionale dei predetti uffici e concorrono a meglio precisare l'attuale fisionomia dell'Istituto nella sua complessiva struttura organizzativa.

* * *

14. - Le note che precedono offrono una sufficiente visione panoramica dell'attuale assetto della Ragioneria generale dello Stato, delle sue attribuzioni nel vasto campo della gestione economico-finanziaria del nostro massimo ente pubblico e delle correlative responsabilità. Tuttavia, di essa « si ha, non di rado, cognizione inesatta », perchè « viene rappresentata, talvolta, come ufficio adibito esclusivamente alla tenuta delle scritture ed alla formazione del Bilancio; tal'altra come istituto la cui azione si limita al controllo delle spese. Le sue attribuzioni, invece, riflettono materia assai più vasta ». [251]

Ed invero, la sua competenza spazia dalla materia contabile a quella economico-finanziaria con larghe attinenze al diritto costi-

(250) Art. 610 del Regol. di contabilità (r. decreto 23 maggio 1924, n. 827); articolo 13 e segg. del D.P.R. 30 giugno 1954, n. 1544.

(251) U. Monetti, *Corso di contabilità di Stato*, pag. 190.

tuzionale, amministrativo, procedurale, ecc.; dal riscontro interno di legittimità e di merito, alla consulenza tecnico-giuridica sugli ordinamenti e sul trattamento economico del personale; dall'esame di proposte e disegni di legge per i riflessi sul bilancio dello Stato, alla preparazione dei documenti da presentare alle Camere legislative; dagli studi di particolari settori economici e finanziari, alla elaborazione di dati statistici ad essi relativi, intesi ad offrire al Ministro del Tesoro validi strumenti di giudizio e di orientamento per le sue alte determinazioni istituzionali; dallo studio e dalla preparazione di schemi di provvedimenti per le variazioni di bilancio, alla elaborazione di elementi settoriali per l'esposizione economica e finanziaria che lo stesso Ministro è tenuto a fare annualmente al Parlamento; dalla revisione dei conti amministrativi e giudiziali, al coordinamento delle funzioni sindacali e di riscontro presso istituti ed enti, la cui gestione interessi la finanza statale; dalle questioni attinenti alla legislazione del lavoro, al settore dei prezzi ecc.: tutta una vasta gamma di competenze specifiche e di conoscenze generali, di interventi e di collaborazione in difesa della finanza statale, nel suo significato più elevato ed integrale, e quindi anche dello sviluppo economico e sociale della nazione.

E queste funzioni, enunciate per sommi capi, sono adempiute nonostante « la stridente sproporzione esistente tra la vastità dei compiti dalla legge attribuiti alla ragioneria, e i mezzi di cui questa in realtà dispone »; [252] il che avvalora ancor più l'opera complessa e delicata, ad un tempo, che l'Istituto è chiamato a svolgere al servizio dello Stato; opera che non sempre, peraltro, ha avuto il conforto di consensi che gli deriverebbe dalla piena conoscenza esterna della gravità dei compiti che ad esso fan capo e dei risultati conseguiti nel superiore interesse della collettività nazionale.

Coordinare la multiforme attività dei servizi e degli uffici che compongono la Ragioneria generale dello Stato, anche soltanto nelle manifestazioni di maggior peso, è lavoro non lieve, non solo

(252) C. Bentivenga, *Elementi di Contabilità generale dello Stato*, 3ª ediz. Nota n. 15 a pag. 304.

o non tanto per le sue materiali dimensioni, quanto per la varietà delle sue attinenze, per la molteplicità degli aspetti scientifici, legislativi e amministrativi che esso involge, per la responsabilità morale e giuridica che vi è connessa. E questo lavoro e questa responsabilità gravano, in primo luogo, sulla persona del Ragioniere generale dello Stato, ma si riflettono, in diversa misura, sui suoi più diretti collaboratori, ed impegnano le energie di tutto il personale dipendente.

Vi sono istituti ed organi nell'immenso apparato di uno Stato moderno — di uno Stato, cioè, ben presente nelle più impegnative manifestazioni della vita nazionale, del cui ordinato svolgimento è storicamente e moralmente il massimo responsabile — che, per la natura e il peso delle proprie attribuzioni, offrono un decisivo contributo di operosità e di esperienza nel Governo della cosa pubblica: ciò non ostante, per la non esatta conoscenza della loro posizione nel grande ingranaggio della macchina statale, per l'incompleta appariscenza del loro diuturno lavoro e dei riflessi che esso ha sul retto espletamento della attività amministrativa, per l'ingrato compito di contenimento, di vigilanza e di riscontro che su di essi incombe nella gestione del pubblico denaro, spesso formano oggetto di giudizi sommari ed affrettati, tali, comunque, che una maggiore cognizione delle cose economiche e finanziarie, nel crudo realismo che impone la visione complessiva dell'interesse del Paese, indurrebbe certamente a rivedere e forse a capovolgere.

Ora, tale stato di cose, che forse più di ogni altro organo interessa la Ragioneria generale dello Stato, non induce di certo ad allentare l'impegno di ciascuno e di tutti nell'adempimento dei doveri imposti dalla legge, ma non può dirsi che concorra al sereno svolgimento dei servizi organizzati nell'Istituto; ed è per questo che occorre operare in maniera che ogni cittadino, attraverso la conoscenza che è base di ogni giudizio consapevole, si trasformi in un diretto o indiretto collaboratore degli organi statali, quali che siano il posto e la funzione che a ciascuno di essi competono, senza improduttive discriminazioni tra quelli che sono chiamati a preordinare ed a svolgere attività erogative per conseguire i fini voluti

dalla legge, e quelli che hanno il dovere morale e giuridico di vigilare su di esse, giacchè il riscontro, nello Stato di diritto, non può essere visto come attività fine a se stessa, ma deve essere concepito ed attuato come imprescindibile strumento di regolarità e di proficuità nella gestione della pubblica azienda, nel superiore interesse della collettività nazionale, epperò occorre operare un raffronto, formulare un giudizio con lo sguardo teso a questo interesse nella sua più genuina espressione, in maniera che la critica costruttiva, serena, bene informata, si palesi realmente fonte di civile progresso, stimolando, vigilando, suggerendo sul modo migliore di impostare e risolvere i problemi di vitale importanza per la nazione.

15. – Si è già visto che il bilancio italiano, nella sua fondamentale struttura e nella sua sintesi espositiva, è rimasto sostanzialmente quale era dopo la riforma Magliani del 1884.

Ora, se esso rappresentò allora un deciso miglioramento, soprattutto ai fini del controllo della pubblica spesa, non può dirsi che oggi risponda appieno alle esigenze della tecnica contabile e ai moderni principî della scienza economica.

Storicamente, il bilancio italiano — e può dirsi di tutti i Paesi — è passato dalla fase di piano d'assieme rispondente a finalità essenzialmente interne, ossia d'ordine amministrativo, a quella di documento fondamentale per la gestione del pubblico denaro nello Stato rappresentativo, con caratteristiche e finalità prevalentemente politico-giuridiche. In prosieguo di tempo, però, si è avvertita la necessità di improntare la sua formazione e la sua effettuazione non solo a principî di legittimità costituzionale, ma anche a criteri di economicità, nel senso che la ricerca dei mezzi finanziari e il loro utilizzo debbono rispondere anche alle leggi fondamentali della scienza economica, le quali — rilevava il Cibrario circa un secolo fa — non sono men salutari dei precetti giuridici nella conduzione della massima azienda pubblica del nostro ordinamento.

Se, pertanto, deve restar fermo che « il bilancio è l'atto sul quale viene impostata e si svolge l'azione amministrativa dello

Stato, della quale concreta in termini finanziari la portata e le risultanze »,[253] e se — come nota il Breglia — lo Stato moderno non può limitarsi a prevedere e coordinare solo il dato finanziario della sua gestione aziendale, ma deve spingere lo sguardo fino a cogliere la sintesi delle ripercussioni che la sua multiforme attività implica per l'economia nazionale, è evidente che una riforma della vigente legislazione in materia di bilancio s'impone, giacchè questo fondamentale documento della vita dello Stato deve poter esprimere tutto il peso che il suo contenuto ripete e riflette sull'economia del Paese, in una visione unitaria ed integrale delle forze produttive che vi si ricollegano, cosicchè tenga conto non solo delle risultanze delle precedenti gestioni, ma proietti nel futuro le sue previsioni, le sue valutazioni e le sue finalità.

Tutto ciò non può ignorare la realtà dell'epoca attuale, in cui la solidarietà e la collaborazione tra gli Stati sono divenute un fatto imprescindibile, non solo sul terreno dei rapporti economici e del lavoro, ma anche nei comuni impegni di difesa e di sviluppo sociale, che richiedono impostazioni multilaterali, ma organiche e di lungo respiro.

Il richiamo di Quintiliano, fatto proprio dal Cossa, cioè che « non omne ferr omnia tellus », ha da tempo valicato il puro significato economistico per trasfondersi in principio animatore dei rapporti internazionali complessivamente intesi, ossia estensibile anche alle relazioni culturali, ai problemi sociali e a quelli del lavoro, nonchè alla unitaria impostazione dei maggiori problemi del momento, in una più realistica visione di complementarità e di integrazione supernazionale. A mostrarne la realtà per i Paesi occidentali, ecco l'OECE, il MEC e l'EURATOM.

È di ieri l'esortazione rivolta al Governo dall'onorevole Foderaro per costituire uno speciale Ufficio che studi e coordini i riflessi sul bilancio italiano della nostra partecipazione a quegli organismi internazionali.

D'altra parte, nella replica agli interventi sulla esposizione economica e finanziaria fatta al Senato il 31 ottobre 1958, l'onorevole

(253) S. Cozzi, *La tecnica del bilancio*, ecc., *op. cit.*, pag. 17.

Ministro del Bilancio aveva condiviso l'opinione di alcuni parlamentari, cioè che « il bilancio dello Stato rappresenta soltanto una parte dell'economia pubblica, e che bisogna quindi portare il nostro esame anche sui bilanci degli Enti locali (provincie e soprattutto Comuni) e degli Enti parastatali, previdenziali o meno, affinchè si *possa acquisire una visione organica di tutta l'economia pubblica* ». Certo, « un passo in questo senso è già stato compiuto », perchè « accanto al bilancio economico nazionale e a quello dello Stato abbiamo tentato un bilancio della finanza pubblica », ma bisogna « affinare » metodi e tecnica per conseguire compiutamente lo scopo, ed è in questa nuova esigenza che si inquadra il futuro sviluppo della Ragioneria generale dello Stato.

16. – Il Ministro del Bilancio e del Tesoro, onorevole Tambroni, in un recente intervento alla Camera ha autorevolmente riaffermato, tra l'altro, che lo Stato moderno non può esimersi dal porsi al centro dello sviluppo economico e sociale del Paese, epperò la politica economica e finanziaria dello Stato deve essere concepita e attuata con criteri fondamentalmente unitari, ed ha precisato altresì che, per riuscire nell'intento, è indispensabile potenziare l'Amministrazione dotandola degli strumenti necessari.

Da tempo ormai si è entrati in un nuovo processo in via di svolgimento, caratterizzato dal fatto che « per l'accresciuto peso del prelievo e per l'orientamento esercitato sull'economia anche privata », le determinazioni politiche e programmatiche devono « tener maggior conto dei rapporti tra la finanza e l'economia del Paese », [254] onde pervenire ad un armonico contemperamento tra l'entità del reddito nazionale e le dimensioni della pubblica spesa, il tutto impostato in un bilancio preventivo che esprima non solo la funzione politico–costituzionale di questo importantissimo documento, ma anche quella fondamentale equazione economico–

(254) Senato della Repubblica, legisl. I^a, doc. n. 1412 A del vol. XII. Relazione del senatore Bosco sul disegno di legge Ruini, sull'assestamento del bilancio, la decorrenza dell'anno finanziario, ecc.

sociale che è il presupposto di una sana e proficua attività propulsiva e orientativa dello Stato moderno.

Non si tratta ovviamente di allargare o restringere le basi del bilancio, e neppure di rivoluzionarne strutture e scopi, bensì di renderlo funzionalmente e concettualmente più aderente alla dinamica della complessa amministrazione di uno Stato moderno e inserirsi — come vivamente auspicava il compianto Ministro Vanoni nella esposizione finanziaria al Senato del 25 marzo 1955 — nel più vasto disegno del Bilancio Economico Nazionale, con analoghi criteri di impostazione e di riclassificazione per le entrate e le spese.

Ferme restando le funzioni del riscontro interno sotto il profilo contabile, economico e legale, nonchè le altre attribuzioni fondamentali della Ragioneria generale dello Stato, le prospettive di sviluppo dell'Istituto si inquadrano, pertanto, nella indifferibile revisione dei criteri che presiedono alla valutazione unitaria dei fatti e delle attinenze che sustanziano la pubblica finanza, nell'acquisizione di una più spiccata facoltà di sintesi espressiva dei documenti fondamentali della gestione statale, quindi in una maggiore funzionalità di essi in armonia con i postulati tecnico–scientifici del pubblico bilancio, quali la moderna dottrina e la non breve esperienza sono venute additando anche nel nostro Paese.

Naturalmente, un organismo moderno all'altezza dei nuovi compiti che l'evoluzione della tecnica e della legislazione amministrativa gli impone, non può non adeguare la propria attrezzatura interna secondo le esigenze di tempestività e di duttilità che caratterizzano il suo particolare settore operativo. Perciò, la Ragioneria generale dello Stato ha promosso, da un lato, l'addestramento del proprio personale perchè meglio risponda alle cennate esigenze, dall'altro ha procurato ad apprestare quei mezzi che consentano di snellire il suo complesso lavoro, rendendolo quindi più razionale e proficuo.

Il centro meccanografico di recente istituito in Roma e i moderni strumenti tecnico–contabili di cui si sta dotando gli uffici di ragioneria dipendenti, anche con combinazioni di sistemi atti

semplificare e rendere più spedite e precise le operazioni di contabilizzazione, sono là a testimoniare dell'indefesso lavoro di riorganizzazione e di sviluppo che anima l'Istituto nell'intento di fare della Ragioneria generale dello Stato un centro di coordinamento, di collaborazione e di riscontro al servizio dell'intera Amministrazione statale, il cui potenziamento e ammodernamento strutturale e funzionale costituisce un importante punto programmatico del Ministro del Tesoro e quindi del Governo.

Il problema organizzativo, fondamentale in tutte le aziende pubbliche e private, assume così un'importanza capitale nella pubblica amministrazione, perchè sta alla base dello svolgimento di tutta la sua complessa attività e quindi richiede l'applicazione di metodi di lavoro rispondenti alle necessità di un'epoca dominata da un marcato dinamismo sociale e legislativo, in cui le applicazioni tecnologiche si rivelano mezzo imprescindibile per un più sollecito e proficuo svolgimento dei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Qualunque miglioramento in senso economico-sociale di tali rapporti deve, pertanto, avere come punto di partenza il miglioramento dell'organizzazione amministrativa dell'azienda statale, come strumento di lavoro e di potenziamento funzionale l'applicazione di metodi scientifici e tecnologici. [255]

Tale consapevolezza ha indotto il Ragioniere generale dello Stato ad istituire un apposito Ufficio organizzazione e metodi, col compito specifico di studiare i problemi connessi all'organizzazione e al funzionamento degli uffici dipendenti, nonchè un Ufficio studi ed un Ufficio statistica per la determinazione dei costi dei servizi e per l'approntamento di speciali studi e di dati di immediata utilizzazione per il Ministro del Tesoro.

Si tratta di uffici che, per rispondere pienamente allo scopo della loro istituzione, hanno bisogno di essere convenientemente potenziati, ed è questo un compito che va risolto nel miglior modo, nell'interesse dell'Amministrazione del Tesoro e dello Stato.

In questo vasto programma si inserisce, altresì, l'iniziativa accennata all'inizio di questo lavoro, mirante a far conoscere al gran pubblico l'attività svolta dalla Ragioneria generale dello Stato e i risultati conseguiti in un clima politico in cui la collaborazione tra organi statali deve costituire il centro motore di tutta l'attività amministrativa dello Stato.

Oltre quelle indicate all'inizio della introduzione, altre pubblicazioni di carattere divulgativo sono state curate negli ultimi anni, a questo scopo, dalla Ragioneria generale dello Stato. [256]

La « quarta fase » nella evoluzione del nostro sistema amministrativo-contabile, se si vuole realmente adeguarlo alle esigenze di una moderna organizzazione statale, non può prescindere dal considerare essenzialmente unitaria la gestione economico finanziaria della nostra massima azienda pubblica, come unitario è il sistema politico-costituzionale dello Stato italiano.

Gli uomini politici che forgiarono il loro spirito negli anni tormentati del nostro Risorgimento, nel successivo periodo della ricostruzione nazionale volsero intensamente lo sguardo ad una grande meta come premio alle loro fatiche, la quale fu assunta nei propositi e negli orientamenti di quelli che li seguirono nella amministrazione della cosa pubblica: essi guardarono, invero, alla saldezza del sistema finanziario come imprescindibile presupposto per lo sviluppo economico e sociale del Paese. E per raggiungere tale meta si guardò con serena fiducia all'opera di collaborazione, di vigilanza e di studio della Ragioneria generale dello Stato come organo centrale di ausilio per il Ministro del Tesoro, nella sua pos

(255) Cfr. GIULIANELLI A., *L'organizzazione amministrativa contabile dello Stato*, Ateneo, Roma, 1957, pagg. 10-16 e 120-124.

(256) « Note sul riepilogo generale del Bilancio di previsione e sulla procedura di approvazione di esso da parte delle Assemblee legislative », « Appunti sui bilanci esteri », « Il microfilm », « Elementi di meccanografia a schede perforate », « La meccanizzazione della contabilità generale dello Stato », (2 voll.: « La meccanizzazione della contabilità delle Ragionerie centrali » « Le elaborazioni del Centro Meccanografico »), « La relazione sull'attività svolta nell'anno 19 dalla Commissione di studio dei costi dei servizi della pubblica amministrazione ». « I bilan nei Paesi della Comunità Economica Europea (Struttura e disciplina giuridico costituzionale

zione istituzionale di massimo responsabile della politica economica e finanziaria dello Stato.

Quella fiducia non è stata intaccata dall'usura del tempo, ed è gran conforto alla diuturna fatica di quanti in essa operano con la consapevolezza di perseguire gli interessi dell'Amministrazione statale e, di riflesso, dell'intera collettività nazionale.

È sotto questo profilo storico-funzionale che l'Istituto va riguardato per comprenderne la posizione e l'imprescindibilità nel grande meccanismo della pubblica amministrazione.

17145