

## Il controllo finanziario in Italia

« Benché ogni giorno più se ne conoscano la natura, le attribuzioni, e la importanza — scrive il *Finali* — non credo che sia generalmente nel paese conosciuta ed apprezzata la Corte dei conti, che è uno dei tre massimi istituti civili del Regno » (1).

La Corte dei conti è il maggiore istituto moderno del controllo finanziario, ed è alla sua organizzazione che bisogna ricorrere per avere un'idea esatta dei limiti a quello assegnati nel nostro paese.

Bisogna tenere anche conto della legge di *contabilità*, la quale disciplina altri efficacissimi mezzi ed istituti di controllo finanziario.

« La legge sulla Corte dei conti (14 agosto 1862), scrive il *Finali*, fu la prima colla quale il glorioso fondatore dell'Unità nazionale desse vita ad una istituzione e ad una Magistratura avente giurisdizione su tutta l'Italia » (2).

In base ad essa, la Corte dei conti fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate e acché la gestione degli agenti dello Stato in danaro o in materia sia assicurata con cauzione o col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei ministri col conto generale dell'amministrazione delle finanze, prima che siano presentati alle Camere; giudica dei conti dei contabili dello Stato. Tutti i decreti reali sono presentati alla Corte perchè vi apponga il visto e ne faccia registrazione; essa ricusa di registrarli qualora li trova contrari alle leggi o ai regolamenti; vi appone, però, il visto con riserva quando lo richiegga il ministro competente, dopo deliberazione del Consiglio dei ministri.

La Corte ha diritto di chiedere ai ministri ed alle varie amministrazioni pubbliche le informazioni e i documenti attinenti alle riscossioni ed alle spese, e quant'altro necessiti alle sue attribuzioni. In gennaio d'ogni anno comunica alla presidenza del Senato e della Camera l'elenco delle eseguite registrazioni *con riserva* accompagnandolo colle relative deliberazioni.

Pel Sindacato sulle spese, « la Corte le esamina non solo in relazione alle somme stanziare in bilancio ed al relativo oggetto, ma rivede al-

trasi la esattezza delle liquidazioni, ed esamina se i pagamenti furono autorizzati regolarmente, e se sono legalmente dovuti... » (1). Per l'esercizio di questo controllo, tutti i decreti autorizzanti spese, tutti i mandati, tutti i contratti, tutti gli atti di nomina promozione o trasferimento d'impiegati, sono inviati alla Corte, eccettuati i decreti e gli atti coi quali si concedono indennità e retribuzioni per una sola volta, non eccedenti le lire 2000. — Deriva da ciò, che il riscontro della Corte non è puramente contabile, come taluni credono; esso, « più costituzionale che amministrativo, è illimitato, tanto che più largo e comprensivo non è quello dato alla Corte del Belgio, che pure è emanazione diretta di quel parlamento » (2).

Per ciò che è delle spese pagate con mandati a *disposizione* e di *anticipazione*, il controllo preventivo della Corte dei conti è necessariamente limitato ad esaminare se il capitolo, su cui il mandato è tratto, contempra in genere la categoria di spese cui si riferisce il mandato, se l'importo del mandato sia nei limiti della legge del bilancio e trovi capienza nel capitolo relativo; ogni altro esame e sindacato sulla legittimità, regolarità e liquidità delle spese, al cui pagamento il mandato provvede, sfugge al controllo preventivo della Corte; la quale però esercita, per tali spese, un controllo successivo, dovendo esserle presentati i relativi resoconti coi documenti giustificativi. — Sui pagamenti disposti mediante i cosiddetti « *ruoli di spese fisse* » il controllo della Corte è in parte preventivo, giacchè tali ruoli prima di essere trasmessi alle Intendenze di finanza ed ai tesorieri provinciali, debbono essere registrati alla Corte dei conti, in parte successivo, in quanto le giustificazioni dei pagamenti delle spese fisse sono date alla Corte coi conti mensili di coloro che hanno eseguiti i pagamenti. Quanto alle spese di giustizia, per vincite al lotto, ed in genere ogni spesa eventuale, è evidentemente impossibile qualunque controllo preventivo della Corte dei conti e solo sono soggette al suo controllo successivo, perchè anche il pagamento di dette spese in ultimo mette capo nelle contabilità mensili dei tesorieri provinciali e delle intendenze di finanza, le quali debbono essere inviate alla Corte per la dichiarazione di regolarità. — Finalmente, per ciò che è dei pa-

(1) G. FINALI. *La Corte dei conti*. Roma, 1896. In questa succosa monografia, l'illustre senatore Finali sintetizza mirabilmente le attribuzioni, la natura, l'importanza della Corte dei conti italiana.

(2) G. FINALI, op. c. p. 8.

(1) G. FINALI, op. c. p. 15.

(2) G. FINALI, op. c., p. 16-17.

gamenti del *Debito pubblico*, mentre da una parte i mandati sul tesoriere centrale, per la relativa somministrazione dei fondi al cassiere dell'amministrazione del debito pubblico, sono assoggettati al visto della Corte, dall'altra i pagamenti in base ad essi eseguiti, necessariamente ritornano al sindacato della Corte colla contabilità mensile del tesoriere centrale che li pagò. Che se per tale guisa il controllo si arresta al fatto della somministrazione dei fondi e non si estende ai pagamenti effettivi dei titoli e delle rendite, che vengono poi fatti ai titolari o portatori dal cassiere del Debito pubblico, al controllo di tal pagamento è provveduto mediante l'*Ufficio di riscontro* istituito presso la Direzione del debito pubblico, ufficio che è un'emanazione della Corte dei conti, da cui dipende.

La registrazione con riserva è ammessa anche pei mandati, ma per questi, in taluni casi, il rifiuto della Corte è assoluto. Alla facoltà del governo « di far registrare decreti e mandati con riserva, scrive il *Finali*, hanno fatto una importantissima eccezione la legge del 22 aprile 1869 sull'amministrazione e la contabilità dello Stato, e le posteriori che l'hanno riformata. Il rifiuto di registrazione opposto dalla Corte a causa di mancanza di fondi, o di erronea imputazione della spesa, è assoluto ed insormontabile. Così fu garantita la inviolabilità del Bilancio, che ha.... nella Corte dei conti personalità giuridica, al tutto indipendente dal governo » (1).

La Corte, come abbiain già detto, ha anche la vigilanza sulle entrate e sulle cauzioni. « Queste due vigilanze sono grandemente diverse pei loro mezzi, e nella loro efficacia. Quello sulla riscossione delle entrate è fatta colla scorta delle notizie fornite dalla amministrazione. Tenendo d'occhio l'andamento delle riscossioni, i cui risultati registra, la Corte richiama l'attenzione dei ministri al riparo di qualunque inconveniente, ed a qualche utile provvedimento. Assai più seria ed efficace è la vigilanza sulle cauzioni, giacchè il contabile non è definitivamente immesso nel suo ufficio, prima che la Corte abbia riconosciuta la regolarità della cauzione: nè questa può essere svincolata senza il suo assenso, che di regola non è dato prima che il conto sia stato giudicato, senza risultanza o debito del contabile » (2).

Per la vigilanza sulla riscossione delle entrate la Corte deve avere dalle singole amministrazioni i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti fatti, i conti delle casse dello Stato, le relazioni degli Ispettori e di altri ufficiali incaricati del sindacato; per la vigilanza sulle cauzioni; deb-

bono le varie amministrazioni trasmetterle l'elenco delle cauzioni dovute dagli agenti dello Stato e degli ufficiali sindacatori tenuti a invigilare gli altri non obbligati a dare cauzione.

L'esame dei conti dei ministri costituisce uno dei più importanti mezzi di controllo finanziario e costituzionale della Corte dei conti. I conti dei ministri, prima di essere presentato all'approvazione delle Camere, sono dal ministro del tesoro trasmessi alla Corte dei conti; la quale li verifica, e ne confronta i risultamenti tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro colle leggi del bilancio. Indi verifica se i risultamenti speciali e generali dei conti corrispondono a quelli dei conti particolari di ciascuna amministrazione e di ogni agente incaricato della riscossione e dei pagamenti. La Corte poi fa una relazione al Parlamento in cui espone le ragioni per le quali appose con riserva il suo visto in alcuni atti, e fa osservazioni e proposte relative al funzionamento delle varie amministrazioni dello Stato. Questa relazione è uno degli atti più importanti della Corte dei conti: è ad essa, più che al conto consuntivo generale presentato dal ministro del tesoro, che il Parlamento deve ispirarsi per avere una nozione chiara ed esatta sul modo come operano gli uffici finanziari e dello stato delle pubbliche finanze; è essa, infine, che fornisce il quadro di tutte le infrazioni alla legge del bilancio ed a molte altre leggi dello Stato, commesse dal potere esecutivo.

Il controllo costituzionale ed amministrativo della Corte si completa col controllo *giudiziario*, perchè essa giudica i conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato. La semplice presentazione del conto costituisce in giudizio l'agente dell'amministrazione. Quando la Corte riconosce che i conti furono saldati, o si bilanciano in favore dell'agente, pronuncia il discarico del medesimo e la liberazione, ove occorra, della cauzione, e la cancellazione delle ipoteche; nel caso opposto, liquida il debito dell'agente e pronuncia, se del caso, la condanna al pagamento.

Con legge recente, fu anche attribuito alla Corte il controllo sui magazzini dello Stato, ed il relativo servizio è attualmente in via di organizzazione.

Il lavoro che, per l'estrinsecazione di queste funzioni, compie annualmente la Corte, è tutt'altro che lieve. Per averne un'idea, basta gettare uno sguardo su alcune cifre statistiche.

Nell'anno finanziario 1895-96, pel servizio di vigilanza e di riscontro, pervennero alla Corte N. 3041 atti, di cui 1222 afferenti al bilancio;

(1) G. FINALI, op. c. p. 18.

(2) G. FINALI, op. c. p. 16.

per la vigilanza sulle entrate le pervennero atti 214,714, l'esame dei quali diede luogo a 3671 osservazioni; pel riscontro delle spese, ebbe 1,615,527 atti, oltre a 10681 contratti; pei quali furono fatte 31,861 osservazioni. Dall'ispettorato delle ferrovie, per la legge 22 luglio 1894, n. 347, pervennero alla Corte n. 1190 decreti; furono sottoposti al visto dell'ufficio di riscontro n. 32,518 atti, il cui esame cagionò 245 osservazioni; i decreti di cessazione di servizio di funzionari furono 4615 che provocarono 632 osservazioni. Per la vigilanza sulle cauzioni, la Corte prenotò 1145 decreti, esaminò altri 4789 atti d'indole diversa, e fece 406 osservazioni. Giudicò 20230 conti; condusse a termine 574 giudizi di opposizione, di revocazione, di prima ed ultima istanza, e 1416 giudizi innanzi alle Sezioni riunite. E queste non sono che le maggiori cifre; ma bastevoli a convincere dello immane lavoro affidato alla Corte e della vastità del controllo finanziario che essa esercita.

L'importanza dell'opera della Corte dei conti risulta anche dall'indole delle osservazioni da essa fatte.

Nel 1895-96, delle 3671 osservazioni fatte per la vigilanza sulle entrate, 1413 furono motivate da erronea imputazione ai capitoli del bilancio e da vizi di forma, n. 181 da mancanza dei prescritti pareri del Consiglio di Stato o dell'avvocatura erariale; n. 1726 da irregolarità diverse e n. 351 da incompetenza delle autorità che avevano emanato gli atti. Le 31,861 osservazioni fatte nel riscontro delle spese, furono motivate principalmente da erronea applicazione di leggi o regolamenti, da inesatta imputazione di spese, da incompleta documentazione, da errori di conteggio, da doppi od indebiti pagamenti, e via dicendo. Nel solo anno 1895-96, furono pronunziate condanne di contabili per L. 286,570.15.

Ma l'analisi delle funzioni di riscontro della Corte dei conti non dà una idea completa del controllo finanziario, qual'è organizzato presso di noi; innanzi tutto perchè in seno stesso alla amministrazione ci sono numerosi uffici di controllo, e poi perchè il riscontro finanziario trovasi completato — pei punti in cui apparisce deficiente nella legge sulla Corte dei conti — nella *Legge di contabilità generale*. Ed invero, in questa legge sono importantissime disposizioni di controllo finanziario quelle che fissano i pubblici incanti per quasi tutti i contratti fatti dallo Stato; il parere del Consiglio di Stato per taluni contratti e la trasmissione di esso alla Corte dei conti; la revisione da parte della Corte dei conti dei contratti e dei decreti che li approvano; l'omologazione del Parlamento necessaria alle alienazioni di immobili e delle navi; le norme pei servigi ed economia, per gli inventari, pei conti delle entrate e delle spese e del pa-

trimonio dello Stato; la coordinazione delle scritture della Ragioneria generale con quelle delle amministrazioni centrali; la vigilanza su queste accordato al ragioniere generale, e quella affidata al Direttore generale del Tesoro sulla riscossione delle imposte dirette, delle somme dovute direttamente al tesoro e sul versamento di tutte le entrate nelle casse dello Stato. In materia di bilancio, sono disposizioni di rigoroso controllo quelle riguardanti la presentazione del consuntivo generale al Parlamento, la separazione del conto dei residui da quello della competenza, il divieto di trasporto delle somme da capitolo a capitolo, la registrazione alla Corte dei conti d'ogni decreto per trasporto di fondi da un articolo all'altro del bilancio, il divieto di nuove spese non autorizzate da leggi speciali, le norme per la prelevazione di somme dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e da quello per le spese impreviste; infine, quelle stabilite per le maggiori spese. Per ciò che concerne la riscossione delle entrate, sono disposizioni di controllo finanziario conti che mensilmente i tesorieri e gli agenti di riscossione debbono rendere al direttore generale del tesoro, e la vigilanza accordata alla direzione generale del tesoro su tutti gli agenti di riscossione; e in materia di spese pubbliche, sono disposizioni di controllo quelle attinenti al giro e alle cautele prescritte pei mandati di pagamento, i limiti di somma stabiliti pei mandati a disposizione e per le anticipazioni a funzionari delegati, i conti mensili che si richiegono a tali funzionari, le norme pel pagamento delle spese fisse e le giustificazioni che per esse occorre dare alla Corte dei conti; i dinieghi di registrazioni, da parte della Corte, dei mandati fuori dei limiti del bilancio e a cui non si possa far fronte col fondo di riserva, o quando ne sia sbagliata la imputazione; la proibizione fatta ai ministri di far emettere i così detti mandati provvisori; la responsabilità riconosciuta ai ragionieri che emisero dei mandati ed a tutti gli ordinatori di spese e pagamenti; la relazione della Corte dei conti alle Camere sui mandati registrati con riserva.

Infine, sono pure disposizioni di controllo finanziario quelle relative alla vigilanza del Ministro del tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti sugli agenti dell'amministrazione che maneggiano valori e materie dello Stato; la richiesta delle cauzioni a talune categorie di agenti, la responsabilità riconosciuta ai funzionari delegati al riscontro delle casse e dei magazzini; la proibizione di cumulare le funzioni di ordinatore di spese e quelle di agente per l'esecuzione del servizio colle altre di ricevitore, pagatore e magazziniere per conto dello Stato; quelle attinenti alla formazione dei consuntivi.

al chiudersi dell'anno finanziario e all'invio di essi alla Ragioneria generale e alla Corte dei conti; ed infine, quelle relative al rendimento dei conti dello Stato e allo studio di esso da parte della Corte dei conti.

Non sono mancate le critiche alla organizzazione del nostro controllo finanziario.

Per ciò che riguarda i difetti della nostra Corte dei conti, per l'importanza dell'argomento e l'esigenza dei rimedi, ne parleremo in seguito.

Relativamente, poi, agli istituti di riscontro contabile e finanziario sorti dalla organizzazione della nostra contabilità di Stato, gli attacchi più forti vennero diretti alla Ragioneria generale dello Stato, considerandola affatto inutile, un intralcio, una pura sinecura di accademici, cui non si sapeva dare altro collocamento; tal che si propose di abolirla, reputandosi che le ragioni dei singoli ministeri bastassero ad esercitare il controllo contabile su tutta l'amministrazione dello Stato.

Nondimeno, questi attacchi, benché abbiano trovato eco anche in Parlamento, finora non sortirono l'effetto desiderato, e la ragione ne è che mancano di un solido fondamento. Il bisogno a cui soddisfa la Ragioneria generale dello Stato, non è tanto di esercitare il controllo sull'operato dei vari contabili (pel quale è bastevole la Corte dei Conti), quanto di controllare l'operato delle singole ragioni centrali, di riassumere i risultati, e così poter presentare, ad ogni momento ed a colpo d'occhio, la situazione di tutto il patrimonio e di tutta l'amministrazione finanziaria dello Stato. Ora, per questo bisogno, la cui importanza non può sfuggire a nessuno, non basterebbero le sole ragioni centrali, senza dire che a queste occorre una certa uniformità di indirizzi e di ordinamento, un proceder semplice e spedito, un aspirare a migliorar sempre la propria organizzazione — cose tutte che non si potrebbero raggiungere senza un istituto contabile superiore, che, fra i suoi scopi, avesse quello di rendere omogeneo, in tutte le sue parti, l'organismo contabile dell'amministrazione finanziaria.

Or, la nostra ragioneria generale finora ha corrisposto bene a questi suoi fini, talché potè meritare che gli stranieri ne venissero a studiare l'ordinamento. E noi riteniamo, che, fra le ragioni che fan giudicare la nostra legge di contabilità come la più perfetta d'Europa, va com-

presa anche quella d'aver creato un istituto contabile riassumendo tutti i risultati della gestione finanziaria del regno e controllando l'operato delle stesse ragioni particolari.

Inoltre, la Ragioneria generale risponde al principio della *unità* del bilancio, che è principio di chiarezza, da tenersi in gran conto presso di noi; ove non sono infrequenti delle *spese nuove* che fan luogo a veri bilanci straordinari. Nessuno può conoscere la sua propria situazione finanziaria se non l'abbraccia tutta intera a colpo d'occhio. Ora, la Ragioneria generale produce appunto questo risultato: essa riassume, in una sintesi suprema, tutti i vari bilanci ed i risultati di tutte le varie amministrazioni contabili dello Stato.

Con ciò, non si presume negare i difetti che ancora inquinano quest'istituto, ma si intende soltanto affermare che l'idea di un istituto che accentri l'alto controllo finanziario dell'amministrazione sui suoi singoli rami, è fra quelle che meglio riescono a far raggiungere una completa e razionale organizzazione del controllo finanziario in uno Stato.

Pur troppo che siamo ancora lontani da questa organizzazione razionale e completa. Non sono rari i giudizi di responsabilità contro contabili prevaricatori e contro funzionari vigilanti che non seppero o non poterono impedire gli abusi e le appropriazioni, nè è raro che infedeli impiegati abbiano potuto durare per anni nelle loro malversazioni senza che fosse dato accorgersene. Questo rivela certamente che il controllo finanziario *interno* — quello, cioè che la stessa amministrazione esercita sui suoi dipendenti — lascia ancora alquanto a desiderare, che il suo ordinamento tecnico è insufficiente, e che quindi questa parte della nostra amministrazione finanziaria richiede ancora studio ed assidue cure da parte di coloro che son preposti alla direzione della cosa pubblica. Nondimeno, altro è il dire che l'alto controllo finanziario della ragioneria generale dello Stato non basta a tutto, altro è il voler riguardare questo istituto quasi come nocivo.

E' nostra ferma opinione, formatasi attraverso dieci anni di vita passata nell'amministrazione dello Stato, che la ragioneria generale soddisfa a reali ed imperiosi bisogni, e che per la pubblica finanza sarebbe grave danno l'abolirla.

V. TANGORRA.

