

G. FASOLIS

M. C.
Prof. Luigi Linnam
Ordinanza per
la N. U. C.

I BILANCI COLONIALI

Estratto dalla *Rivista Coloniale*

Anno XX - N. 2 - 1925



ROMA

STAB. POLIGRAFICO EDITORIALE ROMANO

VIA DELLA PILOTTA, 11

1925

H. Lamoureux

G. FASOLIS

I BILANCI COLONIALI

Estratto dalla *Rivista Coloniale*

Anno XX - N. 2 - 1925

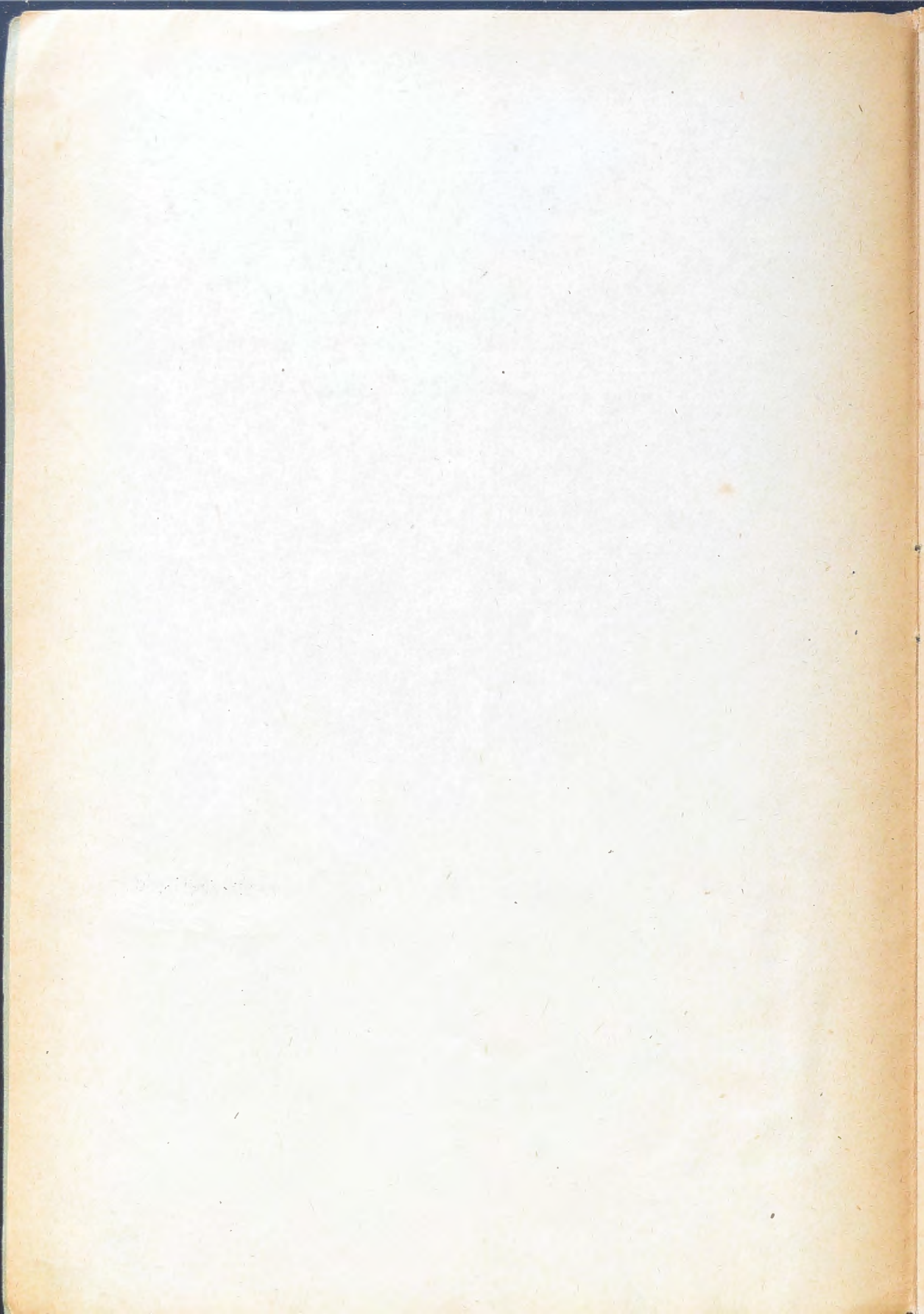
N.ro INVENTARIO
PRE 13255

ROMA

STAB. POLIGRAFICO EDITORIALE ROMANO

VIA DELLA PILOTTA, 11

1925

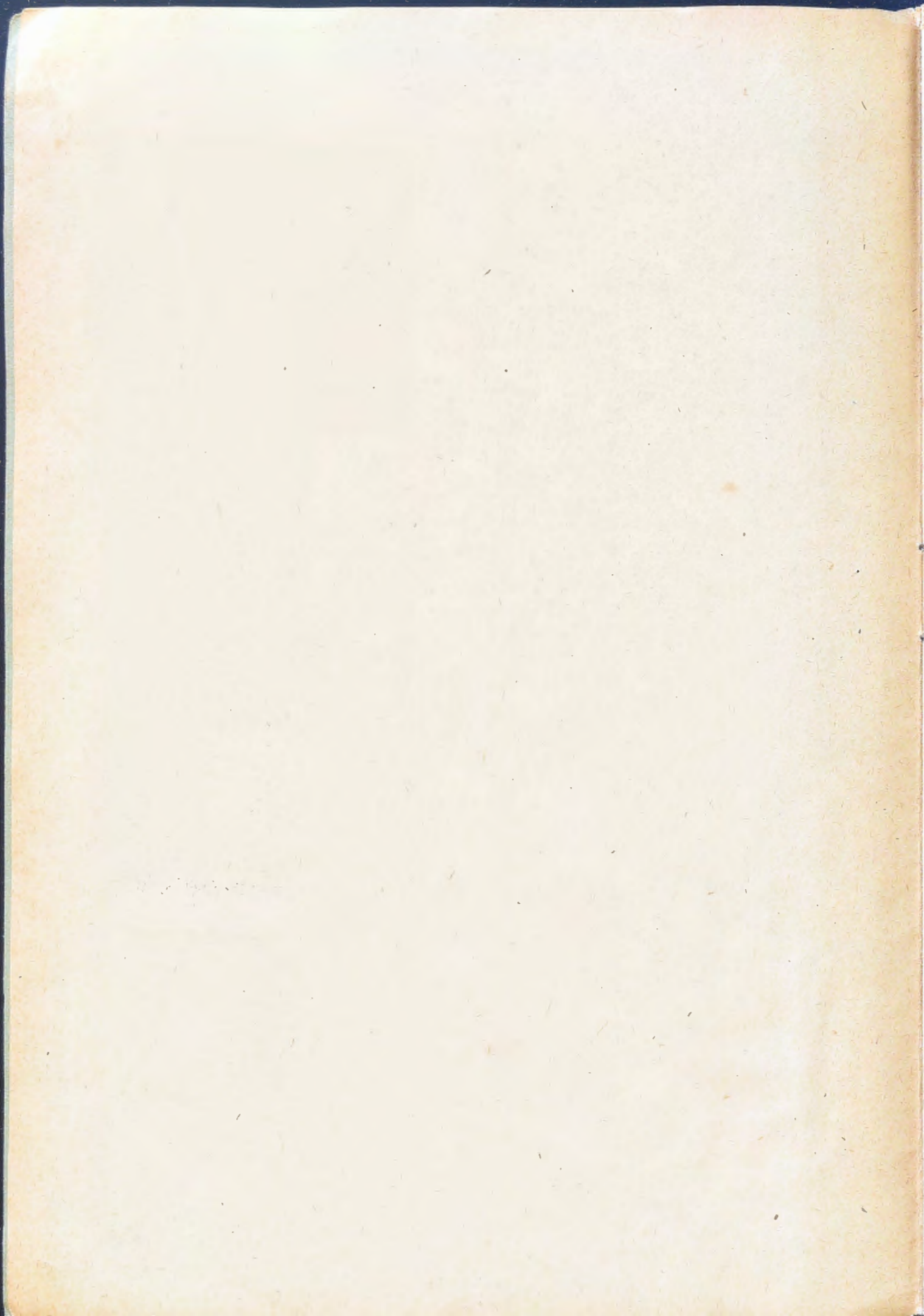


I bilanci coloniali

Le spese che si riferiscono alle necessità delle colonie e le entrate che a queste occorrono per provvedervi vanno comprese — ed in ciò tutti sono d'accordo — in bilanci speciali, i quali sono formati differentemente, a seconda che sono ispirati al sistema della dominazione oppure a quello dell'autonomia di bilancio, da non confondersi con l'autonomia finanziaria che si ha solo quando una colonia provvede alle proprie esigenze con le proprie risorse. Nel sistema della dominazione i bilanci speciali coloniali sono predisposti dai rappresentanti dell'autorità metropolitana nella colonia, autorità che esercita la sua tutela, facendo regolare le finanze della colonia dai suoi funzionari; mentre, nel sistema dell'autonomia di bilancio, i bilanci coloniali sono formati dagli stessi rappresentanti dei coloni, da loro eletti, più o meno indipendenti dal potere metropolitano.

Indubbiamente tra i due sistemi è a preferirsi il secondo. Questo, però, non può essere adottato nei riguardi di ogni specie di colonia. Così nelle colonie di sfruttamento, in cui i coloni sono in grande minoranza in confronto dell'elemento indigeno, non è possibile scegliere una conveniente e seria rappresentanza degli interessi locali. La formazione del bilancio deve, di necessità, avvenire ad opera di funzionari coloniali della madrepatria, differentemente da quanto si verifica nelle colonie di popolamento, che comprendono una popolazione densa e sedentaria di coloni, colonie nelle quali può aversi una vera autonomia di bilancio.

Questa, poi, è tanto più conveniente quanto più grande è l'autonomia finanziaria delle colonie. Inoltre quanto più i bilanci speciali coloniali sono importanti tanto più grande deve essere l'estensione dei diritti di bilancio delle colonie. Ciò per la considerazione che, essendo le colonie, che si trovano in tale condizione, obbligate a



I bilanci coloniali

Le spese che si riferiscono alle necessità delle colonie e le entrate che a queste occorrono per provvedervi vanno comprese — ed in ciò tutti sono d'accordo — in bilanci speciali, i quali sono formati differentemente, a seconda che sono ispirati al sistema della dominazione oppure a quello dell'autonomia di bilancio, da non confondersi con l'autonomia finanziaria che si ha solo quando una colonia provvede alle proprie esigenze con le proprie risorse. Nel sistema della dominazione i bilanci speciali coloniali sono predisposti dai rappresentanti dell'autorità metropolitana nella colonia, autorità che esercita la sua tutela, facendo regolare le finanze della colonia dai suoi funzionari; mentre, nel sistema dell'autonomia di bilancio, i bilanci coloniali sono formati dagli stessi rappresentanti dei coloni, da loro eletti, più o meno indipendenti dal potere metropolitano.

Indubbiamente tra i due sistemi è a preferirsi il secondo. Questo, però, non può essere adottato nei riguardi di ogni specie di colonia. Così nelle colonie di sfruttamento, in cui i coloni sono in grande minoranza in confronto dell'elemento indigeno, non è possibile scegliere una conveniente e seria rappresentanza degli interessi locali. La formazione del bilancio deve, di necessità, avvenire ad opera di funzionari coloniali della madrepatria, differentemente da quanto si verifica nelle colonie di popolamento, che comprendono una popolazione densa e sedentaria di coloni, colonie nelle quali può aversi una vera autonomia di bilancio.

Questa, poi, è tanto più conveniente quanto più grande è l'autonomia finanziaria delle colonie. Inoltre quanto più i bilanci speciali coloniali sono importanti tanto più grande deve essere l'estensione dei diritti di bilancio delle colonie. Ciò per la considerazione che, essendo le colonie, che si trovano in tale condizione, obbligate a

provvedere ai loro bisogni, occorre in compenso accordar loro il diritto di provvedere alle loro entrate ed alle loro spese nel modo che credono più consono ai loro interessi. Cosa che, però, non deve impedire che la madrepatria eserciti la più grande sorveglianza per evitare una cattiva gestione della quale dovrebbe essa in definitiva fare le spese (1).

Veramente i bilanci speciali coloniali rappresentano cosa a sè soltanto nelle colonie rette col sistema dell'autonomia, perchè nelle altre, amministrate coi sistemi dell'assoggettamento o dell'assimilazione, il bilancio od i bilanci coloniali, quando sono formati separatamente da quello statale, hanno carattere e valore puramente figurativo, in quanto servono solo a far considerare separatamente nel bilancio complessivo statale le entrate e le spese che riguardano le colonie.

Nel presente scritto, però, discorrerò di bilanci coloniali in genere, indipendentemente da qualsiasi riferimento alla organizzazione autonoma o non delle colonie, pure osservando che, solo nei riguardi delle colonie autonome, vi può essere quella unità di bilancio che forma l'ordinamento più perfetto della finanza coloniale, data la difficoltà di operare una netta distinzione tra spese ed entrate metropolitane e coloniali, corrispondendo queste a servizi fatti nell'interesse non della metropoli ma delle colonie, le quali, se l'autonomia loro è reale, vengono ad avere una finanza completamente separata da quella metropolitana cui restano unite soltanto con un lieve legame, consistente nel contributo alle spese per servizi resi particolarmente alle colonie, contributo che naturalmente va iscritto all'attivo del bilancio metropolitano ed al passivo di quello delle colonie (2).

Di regola ciascuna colonia ha un bilancio speciale. Talvolta gruppi di colonie (ad esempio in Francia quelle costituite a Gover-

(1) Cfr. ALIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris, Rousseau, 1921, pag. 848 segg.

(2) Cfr. FLORA, *Il regime fiscale delle colonie in Italia Coloniale*, N. 7, luglio 1901, pag. 31.

Nel bilancio dello Stato protetto sono iscritte le allocazioni della metropoli per spese causate da sovvenzioni ai pubblici servizi, come pure per quelle che si riferiscono alla difesa del protettorato ed allo stipendio pagato al Governatore, allocazioni che vanno comprese nel bilancio passivo della metropoli.

natorati Generali, art. 63 del decreto 30 dicembre 1912) hanno un bilancio generale, che comprende le spese di interesse comune cui si fa fronte con particolari entrate, mentre hanno tanti bilanci locali quante sono le colonie che formano il gruppo, bilanci nei quali sono iscritte le entrate e le spese non comprese nel bilancio generale. Ugual cosa si verifica nelle federazioni coloniali (per esempio il Dominion canadese, il Commonwealth australiano e la Unione del Sud Africa), ove esistono un bilancio federale e tanti bilanci quante sono le colonie che formano la federazione. Può anche darsi che una stessa colonia formi due bilanci, ad esempio la Colonia del Senegal, ove il bilancio del territorio in cui vige il protettorato è separato da quello dei territori ad amministrazione diretta. Certe colonie, poi, hanno speciali bilanci detti dei fondi di prestiti, i quali, però, altro non costituiscono che conti amministrativi che fissano l'impiego delle risorse ottenute coll'appello al credito mentre ancora per certi territori di una colonia, ed anche per l'esercizio di alcune pubbliche imprese, esistono, sotto forma di allegati ai bilanci coloniali, speciali conti di bilancio. Ciò, ad esempio, si verifica, per riferirci all'Italia, per l'esercizio delle ferrovie della Colonia Eritrea e della Libia. Accanto, infine, ai bilanci speciali coloniali, di cui finora si è discusso, ne possono esistere, come è naturale, in tutte le colonie altri che si riferiscono ai vari centri abitati coloniali: allo stesso modo che, a lato del bilancio generale statale, si hanno i bilanci degli enti substatali minori.

In tutti i bilanci coloniali si riscontra la stessa divisione che si ha nei bilanci dei vari enti comunitativi tra la parte che si riferisce alle entrate e quella che riguarda le spese, mentre sia le entrate che le spese sono divise in ordinarie e straordinarie, ed, in particolare, le spese, almeno in genere, in obbligatorie e facoltative.

Per quanto si riferisce alle regole da tenersi presenti per la formazione, la presentazione e l'approvazione dei bilanci coloniali, osservo che tali regole variano a seconda delle leggi vigenti nei diversi Stati. Senza dilungarmi in proposito, anche perchè nel presente scritto mi sono proposto di discorrere in specie dei principii generali di finanza coloniale, tralasciando di trattare di tutto ciò che si riferisce piuttosto ad atti procedurali e riservandomi di esporre succintamente in seguito l'ordinamento italiano, mi limito ad alcuni cenni circa quello inglese, anche perchè soltanto in Inghilterra esi-

stono quelle vere e proprie colonie autonome circa le quali si può parlare di veri e propri bilanci coloniali.

Nelle colonie autonome inglesi la Camera Bassa non ha l'iniziativa in materia finanziaria, iniziativa che appartiene solo al potere esecutivo. Inoltre non tutte le entrate e le spese sono soggette al controllo parlamentare. Anche nei bilanci coloniali, allo stesso modo di quello statale, esistono spese dette consolidate; mentre la maggior parte delle imposte (per esempio le dogane, le accise e le altre imposte introdotte con leggi speciali) sussistono e diventano annualmente esigibili senza l'omologazione delle Camere e durano finchè non siano abrogate le leggi che le hanno stabilite. Il bilancio è preparato dal Ministero delle finanze di ciascuna colonia sui dati fornitigli dagli altri Ministeri; dati sui quali egli ha un certo diritto di controllo. Il Ministro delle finanze presenta il bilancio alla Camera Bassa la quale ha diritto di priorità in tema di finanza, come l'ha nella madrepatria la Camera dei Comuni, i cui regolamenti dai Parlamenti coloniali sono seguiti in tutti i casi in cui non è provveduto con speciali disposizioni di eccezione. La Camera Bassa decide sul bilancio, salvo le restrizioni sopra descritte, e poi passa il bilancio da lei approvato alla Camera Alta. Circa la discussione e l'approvazione del bilancio si seguono le stesse norme che sono in uso nella metropoli. Il bilancio, una volta approvato dalla Camera, deve pure ottenere l'approvazione del Governatore generale. Appena questa è intervenuta passa nelle mani del potere esecutivo incaricato di applicarlo. Tutte le spese, poi, sono controllate da un funzionario, detto « controllore auditore generale », il quale eseguisce anche la verifica dei conti (1).

(1) E' bene tener presente che nelle colonie inglesi dal punto di vista finanziario hanno grande importanza i « crown agents » per le colonie della Corona (non autonome) e gli « agenti generali » per quelle autonome, in quanto gli uni e gli altri geriscono nella metropoli tutti gli interessi delle colonie che rappresentano e, quindi, nella metropoli fanno le spese che a quella occorrono ed anzi riscuotono perfino certe entrate, quali ad esempio quelle costituite da rimborsi per anticipi fatti dai Governi coloniali al Governo metropolitano a causa di certi servizi.

I « crown agents » e gli « agenti generali » coloniali differiscono poi tra loro in quanto mentre questi ultimi dipendono esclusivamente dalle colonie che rappresentano, i tre direttori dei « crown agents » sono nominati dal Segretario di Stato alle Colonie e sono soggetti al controllo del medesimo in tutti gli affari di qualche importanza.

*
**

In tema di bilanci coloniali è importante considerare le provvidenze che devono essere prese nel caso che i bilanci stessi non chiudano in pareggio e cioè con avanzo o *deficit*.

Parlerò anzitutto del disavanzo, il quale, purtroppo, nei bilanci degli enti comunitativi rappresenta l'evenienza che più facilmente si verifica. Come ad esso si può provvedere? Tralascierò di occuparmi delle entrate straordinarie, quale mezzo di copertura dei disavanzi, le quali devono essere prelevate soltanto in caso di eccezionali esigenze e non certo per coprire *deficit* causati da una eccedenza delle spese ordinarie. Come pure è ad escludersi ogni riferimento ai contributi che la madrepatria deve dare alle colonie, finchè queste non siano in grado di reggersi da sè; contributi che, però, anche quando formalmente cessano, spesso continuano a sussistere sotto altra forma, potendo darsi il caso che, anche quando la madrepatria più non concorra ad alimentare le spese coloniali col suo bilancio, continui il soccorso per effetto di dazi protettori pagati dai prodotti che essa importa nelle colonie e che costituiscono per questa una entrata che contribuisce al sopperimento delle pubbliche spese (1).

*
**

Nei riguardi delle colonie già adulte occorre invece fermare l'attenzione sulla possibilità e convenienza che al disavanzo (sia prevedibile, in quanto alle ordinarie spese previste nel bilancio non si possa far fronte, sia imprevedibile, in quanto il disavanzo per cause non prima supponibili venga a prodursi alla fine di un esercizio finanziario) si provveda con sovvenzioni della madrepatria o di altre colonie. Le caratteristiche di tali sovvenzioni, che rappresentano anche fonti di vere e proprie entrate coloniali, possono va-

Per semplice notizia accennerò che nelle colonie inglesi della Corona il bilancio è preparato dal Segretario delle Colonie. Però nelle colonie che hanno consigli legislativi tale Segretario deve presentare loro il bilancio delle spese. I consigli legislativi si occupano delle entrate solo per sanzionare o non la creazione di imposte nuove, la soppressione o la modificazione di precedenti imposte. Non intervengono quando tali evenienze non si verificano.

(1) FLORA, loc. cit., pag. 34.

riare a seconda dei vari paesi. Poichè, mentre in alcuni luoghi costituiscono veri doni gratuiti fatti dalla madrepatria alle colonie mai da restituirsi (cosa che ad esempio avviene in Francia), altrove invece, come in Inghilterra, le sovvenzioni, del resto poco numerose (1), non rappresentano che anticipi da restituirsi non appena le condizioni delle colonie soccorse lo permettano. E' per questa ragione che le colonie inglesi, le quali non possono avere sovvenzioni gratuite, ricorrono assai spesso ai veri e propri prestiti.

Ora, se noi vogliamo porre a raffronto i due sistemi, vediamo che entrambi presentano vantaggi ed inconvenienti. Così quello francese si presenta da un lato più simpatico in quanto si risolve in un intervento del più forte (madrepatria) in favore del più debole (colonia), mentre il metodo inglese ha un'impronta più egoistica perchè la madrepatria viene ad assumere la figura del creditore che dà a mutuo, sia pure a condizioni vantaggiose, quale quella di subordinare la restituzione al miglioramento delle condizioni economiche del debitore.

Ma, d'altra parte, il sistema inglese ha, in confronto del francese, il vantaggio di essere di sprone ad una oculata gestione della colonia, la quale, sapendo che la sovvenzione avuta dalla madrepatria non costituisce un regalo ma solo un prestito rimborsabile, ha tutto l'interesse a fare in modo che il debito sia estinto al più presto per togliersi da quella certa soggezione che porta sempre con sè l'esistenza di un debito.

Del resto il diverso carattere che presentano le sovvenzioni alle colonie in Inghilterra ed in Francia è anche una conseguenza del diverso ordinamento che hanno le colonie dei due paesi. In Inghilterra, infatti, tranne che per le colonie così dette della Corona, vige il sistema della vera e propria autonomia, il quale fa sì che le co-

(1) Di regola l'Inghilterra sovvenziona soltanto dei protettorati quali quelli di Basutoland, Bechuanaland e dell'Uganda. Nel 1897, però, accordò delle sovvenzioni alle colonie di Tabago, San Vincenzo, Santa Lucia, Antigua, ecc., per la costruzione di strade, per la creazione di posti d'esperimenti agricoli, per dare sussidi a compagnie di navigazione ecc... In cambio di tali sovvenzioni il Governo inglese esercitò un controllo sulla tassazione e sulle spese di tali colonie.

Il procedimento usato verso tali colonie costituì una innovazione nella politica coloniale inglese, la quale, però, eccezionalmente, aveva già in precedenza accordato due sussidi, l'uno nel 1846 alla Giamaica e l'altro nel 1896 alla Colonia Dominicana.

lonie, pressochè indipendenti dalla madrepatria, vengono ad assumere quasi la veste di Stati vassalli che si reggono da loro e, quindi, debbono anche da soli provvedere alle proprie esigenze; mentre in nessuna colonia francese si riscontra il vero e proprio regime autonomo (1). Tuttavia anche in Francia il legislatore si mostra sempre meno incline ad accordare sovvenzioni gratuite alle colonie. Secondo lo spirito della legge francese, infatti, osserva il Labose in un suo studio (2), le sovvenzioni, che sono giudicate momentaneamente necessarie, non devono figurare nel bilancio dello Stato che per un periodo transitorio e devono sparire ad una determinata scadenza. Inoltre si accentua la tendenza a rendere sempre più rigoroso il controllo, al fine di evitare che i prelievi dal bilancio, alimentato dai tributi degli appartenenti alla madrepatria, costituiscano un premio alle cattive amministrazioni coloniali. Così, secondo le disposizioni legislative vigenti, le sovvenzioni devono accordarsi solo in casi eccezionali, ad esempio in epoche di gravi crisi e in occasione di calamità e sinistri. Il Labose vorrebbe ancora che le sovvenzioni fossero comprese tra le entrate straordinarie delle colonie, poichè, in tal modo, apparirebbe meglio evidente il carattere affatto eccezionale che esse devono rivestire e la loro figura di prestiti mascherati.

**

Per discorrere delle sovvenzioni da colonia a colonia noi dobbiamo riferirci a quel principio che domina in materia coloniale, secondo il quale qualsiasi colonia, indipendentemente dal sistema da cui è retta, deve pagare un contributo alla madrepatria quale

(1) Impropiamente da taluno si afferma che, a causa dell'esistenza delle così dette delegazioni finanziarie (organismi consultati ogni anno dai Governatori generali sulle questioni relative ai tributi, che interessano le categorie di contribuenti da loro rappresentati) in Algeria si abbia un'autonomia finanziaria. Poichè, per aversi quest'ultima nel suo vero essere, occorre che una colonia viva esclusivamente delle proprie risorse e non abbia per nulla bisogno dell'aiuto della metropoli. Cosa che certo non si verifica nei riguardi dell'Algeria alle cui spese militari provvede la madrepatria, la quale, inoltre, si assume la garanzia per gli interessi dei prestiti ferroviari e fa sovvenzioni alla colonia. Si confronti quanto in proposito dice il MALLARME in *Les conseils locaux algériens et la représentation des indigènes*. Paris, 1901, pag. 103, 173 e 174.

(2) LABOSE, *Le budget local des colonies*. Paris, 1908, pag. 1174.

concorso a quelle spese, così dette di governo, che devono far carico a qualunque appartenenza della madrepatria. Ora, ammessa la indeclinabile necessità di tali contributi ed anche l'indiscutibile facoltà che ha la madrepatria di erogare nel modo che crede migliore i contributi stessi, deve venirsi alla conseguenza che non può negarsi il buon diritto della madrepatria a servirsi dei contributi pagati da una colonia per sovvenire ai bisogni di un'altra colonia. Tale possibilità di destinazione dei contributi, pagati da una colonia alla metropoli, all'atto pratico si risolve in una sovvenzione da colonia a colonia. Sovvenzione che potrebbe essere criticata, solo quando avesse per conseguenza di prelevare una quota parte del reddito di un paese per attenuare direttamente i carichi di un altro territorio; inconveniente che si può evitare, facendo in modo che i carichi impositivi delle varie colonie, riferibilmente alle loro risorse, non siano troppo differenti.

Mentre, invece, la sovvenzione è perfettamente legittima quando avviene pel tramite di un bilancio generale statale di spese comuni, il quale deve di volta in volta aiutare lo sviluppo dei paesi che contribuiscono al bilancio generale colle loro entrate. E di tali sovvenzioni noi troviamo traccia sia nella finanza coloniale francese che in quella inglese. Così, con decreto 17 ottobre 1887 il contingente versato dalla Cocincina alla metropoli fu incorporato nell'entrata del bilancio generale della Indocina e fu trasferito in seguito al bilancio del protettorato dell'Annam e del Tonchino con decreto 11 maggio 1888. In seguito venne formato un bilancio generale delle colonie indocinesi per cui passò al bilancio generale il dovere di assistenza verso i territori meno favoriti dell'Unione Indocinese (legge 31 luglio 1898). Lo stesso, poco alla volta, si verificò nelle colonie dell'Africa Occidentale Francese, ove un decreto del 18 ottobre 1904 stabilì la assistenza mutua tra le varie colonie di tale gruppo.

Quanto alle colonie inglesi occorre ricordare che, nel 1887, fu conchiuso un accordo tra il Queensland e la Nuova Galles, che si impegnarono a versare Lst. 15000 per venire in aiuto alle spese di amministrazione della Nuova Guinea.

E le sovvenzioni si manifestano tanto più opportune e fondate quando, come nei casi ora ricordati, si tratta di colonie si-

tuate in paesi tra loro confinanti e di valore differente che possono da un reciproco aiuto ritrarre un rilevante vantaggio. (1)

**

Può darsi anche che la gestione dell'amministrazione coloniale dia luogo ad avanzi di bilancio. Ora può farsi la questione sia circa la convenienza della formazione sia circa la destinazione di tali avanzi.

E' risaputo che è assai dubbio se in tema di aziende comunitative sia bene cercare di avere degli avanzi. Anzi, come massima generale, tali aziende dovrebbero cercare di ottenere una perfetta corrispondenza tra entrate e spese, evitando di avere dei superi più pericolosi dei *deficit* poichè, mentre questi spingono all'oculata amministrazione ed alle economie, gli avanzi possono invece eccitare a sperperi. Indipendentemente, però, da una preventiva disposizione di spese, preordinata all'ottenimento di un avanzo di bilancio, può darsi che un avanzo venga realmente a prodursi, sia a causa di minori esigenze verificatesi nell'azienda comunitativa, sia anche a causa soltanto di migliorata amministrazione. Ora se le buone regole di finanza esigono che i bilanci che danno luogo ad avanzi siano diligentemente riveduti per vedere se, trattandosi di una diminuzione duratura di spese, non sia il caso di procedere ad una diminuzione dei gravami tributari, vogliono altresì che a tali avanzi, che chiamerò occasionali, sia data una conveniente destinazione. Destinazione che non può consistere in altro se non in un accantonamento a fondo di riserva o di previdenza, destinato a far fronte a spese straordinarie che possono essere occasionate da avvenimenti imprevedibili.

In Francia anzi, ove esistono delle precise disposizioni circa le eccedenze dei bilanci coloniali (art. 255 segg. del Decreto 30 dicembre 1912 già citato), è stabilito il versamento obbligatorio di tali eccedenze ad una speciale cassa detta di riserva fino a che sia raggiunto un determinato minimo fissato dalla legge ogni tre anni. Con ciò, evidentemente, viene evitato il pericolo che ciascun avanzo,

(1) Si confronti in proposito: DUCHENE, *Un système budgétaire dans les colonies françaises* nella *Revue de science et de législation financières*, 1905, pag. 203.

appena realizzato, venga subito dilapidato. Inoltre, per fare in modo che gli avanzi non siano destinati che ai bisogni effettivi del bilancio della colonia e non servano a sovvenzionare imprese private, si dispose che i fondi di riserva sorpassanti il minimo stabilito debbano essere impiegati esclusivamente in fondi statali, in valori del Tesoro ed in obbligazioni, il cui ammortamento ed i cui interessi siano garantiti dallo Stato; tutto al più, (art. 261 del citato Decreto), per un quarto delle disponibilità, in titoli di prestiti delle colonie non garantiti dallo Stato ma quotati alla Borsa di Parigi. Così, non solo è assicurato un impiego non aleatorio di quei fondi di riserva, ma, imponendosi la accumulazione, si fa sì che l'importanza degli accantonamenti mostri la prosperità della colonia che li ha potuti fare e serva ad assicurare e sviluppare il credito della stessa.

Mentre, d'altra parte, la prosperità di certe casse di riserva coloniali ha permesso imprese cui altrimenti non si poteva nemmeno pensare, quale quella ad esempio della conquista dell'hinterland del Dahomey oltre il 9° grado di latitudine nord fatta dal Governatore Bellot, alla quale si fece fronte esclusivamente colla cassa di riserva della colonia, quantunque, nel caso, si trattasse di un'operazione interessante sia la politica generale del paese che la colonia stessa. (1)

Noto, però, che la convenienza del versamento delle eccedenze di bilancio a fondo di riserva parve in Francia ad alcuno, ed a ragione, dubbia nel caso di quelle colonie le quali, non potendo da sole provvedere alle esigenze della loro amministrazione, sono costrette a richiedere alla metropoli delle sovvenzioni. Poiché, dal momento che (come abbiamo visto) le sovvenzioni fatte in Francia alle colonie sono gratuite, e cioè non importano restituzione, il buon senso vorrebbe che le eccedenze dei bilanci di quelle colonie, che ricevono sovvenzioni dalla madrepatria, fossero versate alle casse statali.

**

Affinchè la finanza delle colonie si svolga in modo conveniente si rende necessario che siano istituiti rigorosi controlli finanziari, controlli che non sempre possono essere quelli che sono in uso e

(1) Cfr. LABOSE, *Le budget local*, cit., pag. 177.

che danno buoni frutti nei riguardi dei bilanci della madrepatria. Poichè siccome le cose di una colonia sono soggette ad una continua evoluzione, quale certo non si riscontra nei riguardi delle cose della madrepatria, è necessario che l'ordinamento contabile ed il controllo finanziario coloniale siano semplici, sbrigativi, in modo da seguire lo sviluppo economico della colonia stessa.

La semplicità dell'ordinamento contabile si rende tanto più necessaria nel caso di colonie non rette col sistema dell'autonomia, perchè allora il controllo è duplice, avviene, cioè, una prima volta per parte del dicastero da cui dipendono le colonie ed una seconda per parte di organi incaricati dell'esame e del controllo dei conti dell'azienda generale dello Stato.

In proposito credo non inutile accennare che da taluno venne giustamente biasimato il complicato ordinamento del controllo della finanza delle nostre colonie (controllo di cui fra poco discorrerò) e portato come esempio l'agile controllo che vigeva in Germania per le colonie.

Nelle nostre colonie, infatti, tale controllo essendo conformato alle disposizioni della legge sulla contabilità generale dello Stato, alla contabilità coloniale propriamente detta viene a sovrapporsi quella generale statale ed al controllo finanziario locale si aggiunge quello lontano e tardo della Corte dei Conti. In Germania, invece, per rendere più spedito il controllo si adottò una contabilità coloniale affatto distinta da quella del Governo centrale e si stabilì di istituire il controllo dei conti nelle stesse colonie, incaricando per intero del medesimo i relativi Governi e considerando le spese da eseguirsi nella madrepatria come spese fatte per conto dei governi coloniali (1).

♦♦

Alcune considerazioni debbo, per ultimo, fare circa il controllo dei conti coloniali, per quanto riguarda le colonie rette dalle compagnie coloniali. Si discute, infatti, se dette compagnie debbano essere sottoposte, pel controllo generale, direttamente al Governo metropolitano od alla colonia più vicina. Il Leroy Beaulieu osserva

(1) In alcune colonie inglesi, quali ad es. Hongkong, Sierra Leone, Cipro esistono ispettori di controllo fissi, dipendenti dalla *Colonial Audit Branch* ed incaricati di rivedere e fare annotazioni ai bilanci.

giustamente che in proposito non si può adottare una soluzione da valere in ogni caso, perchè occorre distinguere a seconda si tratti di compagnie coloniali fornite di grandi capitali, le quali geriscano colonie assai estese, poco popolate, disorganizzate ed in cui la arischiata opera delle compagnie è irta di difficoltà, dipendendo dal modo con cui si esplica l'esito dell'impresa, oppure di una compagnia fornita di pochi capitali, la cui azione si svolga in un territorio assai limitato posto a fianco di una colonia importante e florida gestita dallo Stato cui la compagnia appartiene. Poichè è evidente che, nel primo caso, alla compagnia coloniale deve essere lasciata la massima libertà di azione senza che possa essere assoggettata a qualsiasi dipendenza da un'autorità coloniale viciniore. Nel secondo caso, invece, può essere utile una certa ingerenza a titolo di controllo per parte dell'autorità della vicina colonia, affinchè questa possa evitare che certi atti compiuti dalla vicina compagnia coloniale abbiano ripercussioni dannose su di essa.

Controllo, però, che deve sempre rivestire soltanto il carattere di complemento a quello della madrepatria colla quale la compagnia coloniale deve poter corrispondere direttamente, anche per potere provvedere ai suoi interessi, quando questi sono in contrasto con quelli della colonia, il cui operato potrebbe anche svolgersi, sia pure soltanto per ragioni di gelosia o di inettitudine di funzionari coloniali, in opposizione ai suoi interessi (1).

*

**

Le colonie italiane (1), non essendo rette col sistema dell'autonomia, hanno bilanci che formano allegati di quello del Ministero delle Colonie. Siccome, però, tali bilanci possono essere considerati a sè, è conveniente dare alcuni cenni circa la loro formazione e revisione.

Nella Colonia Eritrea i bilanci sono compilati a cura del Go-

(1) Cfr. P. LEROY BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, sesta ed., Paris, Alcan, 1908, tom. 2, pag. 654.

Una figura di controllo, dirò così intermedia, sussiste anche per la colonia inglese della Nuova Guinea, sottoposta, anzichè al controllo diretto della metropoli, a quello della colonia del Queensland. Naturalmente ciò non implica che l'ultima parola sul controllo non spetti al Governo Centrale.

vernatore il quale, non oltre il mese di settembre ed entro il mese di ottobre rispettivamente, trasmette al Ministero delle Colonie il bilancio preventivo dell'esercizio seguente e quello consuntivo del precedente esercizio: bilanci i quali, al pari di tutti gli altri che si riferiscono all'azienda statale, devono essere approvati dal Parlamento ed essere poi passati alla Corte dei Conti. Le entrate e le spese comprese nei bilanci si distinguono in entrate ordinarie (contributi dello Stato ed entrate particolari della Colonia) e straordinarie (rappresentate essenzialmente da mutui) e le spese: in ordinarie (spese per il Governo e per l'amministrazione civile e militare) e straordinarie (queste per lo più ora si riferiscono a lavori pubblici). Le spese ordinarie, alla loro volta, si distinguono in fisse e variabili, obbligatorie e d'ordine.

Per l'art. 84 del R. Decreto 15 agosto 1913, n. 1161, il Governatore, con suo decreto motivato, ha facoltà di stornare fra gli articoli del bilancio somme non destinate a spese obbligatorie e d'ordine.

Inoltre gli eventuali avanzi che possono verificarsi al termine di ciascun esercizio sono destinati ad accrescere le assegnazioni di uno o più articoli di spese straordinarie od a costituire un nuovo stanziamento nella parte straordinaria del bilancio cui si riferiscono da servire per i bisogni veri della colonia (art. 77 del citato R. Decreto 15 agosto 1913, n. 1161).

Mentre, invece, se nel corso di un esercizio (art. 85) il complesso delle entrate, sia per maggiori che per nuovi redditi, si verificasse in somma superiore a quella prevista, il di più non potrebbe essere destinato durante l'esercizio ad accrescere gli stanziamenti del bilancio passivo. Infine l'art. 86 dispone che, qualora avvenisse che durante l'esercizio si manifestasse la convenienza di variare gli stanziamenti delle spese in relazione ai mutati accertamenti del complesso delle entrate, il Ministero delle Colonie dovrebbe provvedere su proposta del Governatore presentando al Parlamento speciali disegni di legge.

(1) Per quanto si riferisce alla legislazione coloniale italiana si confronti l'utilissimo *Manuale di storia e legislazione coloniale del Regno d'Italia*, Parte 2ª, «Legislazione», del prof. MONDAINI, Roma, Sampaollesi, 1924.

Queste disposizioni furono in seguito (sia pure in parte solo in linea definitiva) modificate con altre che estesero i poteri del Governatore. Così un Decreto Luogotenenziale del 27 giugno 1915, n. 990, determinò che il Governatore della Colonia Eritrea ha facoltà, con decreti motivati, di trasportare fondi dall'uno all'altro articolo del bilancio ed anche di istituire coi fondi stessi nuovi articoli nel bilancio medesimo, eccetto che: a) per trasportare fondi autorizzati per servizi civili in aumento di quelli autorizzati per servizi militari o viceversa; b) per trasportare dalla parte ordinaria alla parte straordinaria del bilancio o viceversa fondi autorizzati per servizi civili. Anzi il decreto legge 15 ottobre 1923, n. 2602, tolse, per quanto si riferisce all'esercizio 1923-24, la limitazione ora nominata. Lo stesso Decreto Legge stabilì pure che, dalla sua data e fino al 30 giugno 1924, il Governatore ha facoltà di valersi della eccedenza delle entrate effettive proprie della colonia, già complessivamente accertate e riscosse sullo ammontare di quelle previste, per sopperire a nuove e maggiori spese ordinarie e straordinarie, portando con suo decreto le necessarie variazioni di bilancio. Poteri, però, che vennero limitati dall'art. 5 della Legge 28 giugno 1924, n. 1001, il quale stabilì che « per sopperire alle deficienze che si manifestassero nei bilanci coloniali nelle assegnazioni per spese di carattere civile e militare e per far fronte a nuove spese della stessa natura, quando non vi si provveda con storni, è iscritto nello stato di previsione del Ministero delle Colonie, fra le spese effettive ordinarie, uno speciale capitolo colla denominazione « Fondo a disposizione per provvedere a nuove spese ed alla eventuale deficienza negli stanziamenti per spese civili e militari nelle Colonie ». Con decreto del Ministro delle Colonie, di concerto con quello delle Finanze, sarà provveduto secondo le esigenze, ai necessari trasporti dal predetto capitolo a quelli riguardanti i contributi per le spese civili e militari ordinarie e straordinarie dello stato di previsione della spesa del Ministero delle colonie ed alle conseguenti variazioni nei bilanci coloniali ».

Da ultimo, per quanto riguarda i trasferimenti di fondi dall'uno all'altro articolo del bilancio e le variazioni di bilancio riguardanti aumenti di stanziamenti e la istituzione di nuovi articoli delle spese con fondi derivanti da eccedenze di entrate, l'art. 8 della stessa Legge 28 giugno 1924, n. 1001, stabilì che: « Le facoltà di disporre trasferimenti di fondi conferite ai Governatori delle colonie

sono limitate, a decorrere dall'esercizio 1924-25, al trasporto di fondi non eccedenti complessivamente, nell'anno finanziario, il decimo dello stanziamento previsto, sia che trattisi di trasporto ad altro articolo del bilancio, sia che trattisi di trasporto per istituzione di nuovi articoli. I trasporti di fondi che eccedano il limite predetto nonchè quelli a favore degli articoli per sussidi, premi di operosità, spese segrete e spese casuali, sono autorizzati su proposta del Governatore con decreto motivato del Ministro delle Colonie, emanato di concerto col Ministro delle Finanze. Sono del pari autorizzate, con decreto del Ministro delle Colonie di concerto col Ministro delle Finanze, le variazioni di bilancio riguardanti aumenti di stanziamento ed istituzione di nuovi articoli della spesa con fondi derivanti dalla eccedenza delle entrate effettive proprie della Colonia, già complessivamente accertate e riscosse, sull'ammontare di quelle previste. I decreti ministeriali e governatoriali, emessi ai sensi dei precedenti comuni, saranno comunicati al Parlamento in allegato ai rendiconti consuntivi delle singole colonie. Non potrà tuttavia farsi uso delle facoltà di cui sopra: a) per trasportare fondi autorizzati per servizi civili ad aumento di quelli autorizzati per servizi militari e viceversa; b) per trasportare dalla parte ordinaria alla parte straordinaria o viceversa fondi autorizzati per servizi civili; c) per stornare a favore di altri articoli di bilancio somme stanziare in articoli per spese fisse e per spese d'ordine ».

Il controllo amministrativo sulla gestione del bilancio coloniale spetta al Ministero delle Colonie. A tal fine il Governo delle colonie trasmette trimestralmente al Ministero il conto generale della gestione del bilancio coloniale. Il Ministero, eseguito il controllo di sua spettanza, passa alla Corte dei Conti il conto stesso cogli allegati relativi per il rilascio della dichiarazione di regolarità. Parimenti un riassunto del registro di consistenza dei beni immobili patrimoniali è trasmesso annualmente alla Ragioneria generale dello Stato ed alla Corte dei Conti, cui pure sono inviati gli inventari dei beni mobili. Alla Corte dei Conti devono, infine, rendere ogni anno il conto giudiziale della loro gestione, a mezzo del Governo della colonia, gli agenti contabili coloniali entro i tre mesi successivi alla chiusura dell'esercizio cui i conti si riferiscono. Norme pressochè identiche regolano il bilancio della Somalia.

Anche il Governatore di tale colonia, non oltre il mese di settembre, trasmette al Ministero delle Colonie il bilancio di previsione dell'esercizio seguente ed, entro la prima quindicina di ottobre, il consuntivo di quello precedente. Le entrate del bilancio si distinguono dal punto di vista formale in entrate ordinarie (civili e militari) e straordinarie (civili e militari) e, dal punto di vista sostanziale dei rapporti finanziari fra la colonia e la madrepatria, in entrate (ordinarie e straordinarie) proprie della colonia, e contributi della madrepatria (ordinari e straordinari), oltre alle somme provenienti dalle accensioni di debiti contratti dal Governo centrale per conto della colonia.

Per quanto si riferisce ai trasporti di fondi dall'uno all'altro articolo del bilancio ed alla istituzione di nuovi articoli valgono quelle stesse disposizioni che vigono per la Colonia Eritrea e che sono portate dal Decreto Luogotenenziale 27 agosto 1915, n. 990, dal R. decreto 15 ottobre 1923, n. 2602, e dalla Legge 28 giugno 1924, n. 1001. La Corte dei Conti esercita per la colonia somala il suo controllo sul rendiconto consuntivo e sulla relativa contabilità, che, trasmessa dal Governatore al Ministero delle colonie, è da questo sottoposta a quell'alto Consesso il quale giudica anche sui conti prodotti dagli agenti contabili demaniali ed ha sopra i funzionari stipendiati dalla colonia (agenti aventi maneggio di denaro pubblico) la giurisdizione di cui alla legge di contabilità generale dello Stato.

Per quanto riguarda le colonie della Libia osservo che col l'anno finanziario 1914-1915 si cominciò a formare un bilancio unico per la Tripolitania e la Cirenaica, bilancio che in seguito andò sdoppiandosi. Gli attuali bilanci preventivi e consuntivi delle due colonie presentati rispettivamente nei mesi di gennaio e dicembre, comprendono sia entrate ordinarie (rappresentate in parte minima da entrate delle colonie ed in parte molto maggiore dai contributi della madrepatria) che straordinarie (che si riferiscono in parte trascurabile ad entrate delle colonie e nella quasi totalità a contributi straordinari dello Stato ed a somme provenienti da mutui. Le spese, poi, si suddividono in ordinarie e straordinarie.

Appunto perchè le sovvenzioni statali hanno grande importanza, speciali disposizioni intorno ad esse si leggono nell'art. 69 del Decreto Luogotenenziale 22 agosto 1915, n. 1363, il quale dice: « I contributi a carico dello Stato, occorrenti per pareggiare le entrate

alle spese coloniali, sono iscritti nel bilancio di previsione in speciali articoli delle entrate ordinarie e straordinarie, in relazione ai corrispondenti stanziamenti passivi dello stato di previsione del Ministero. Qualora, al termine dell'esercizio, i contributi si dimostrino insufficienti, le maggiori somme necessarie sono chieste al Parlamento col disegno di legge per l'approvazione del conto consuntivo. Quando invece alla chiusura dell'esercizio i contributi medesimi risultino superiori ai bisogni, le somme eccedenti sono iscritte in appositi articoli di spesa, da istituirsi nel bilancio coloniale, e riversate a favore del Tesoro dello Stato ».

Le facoltà e le incombenze dei Governatori in tema di bilanci sono quelle stesse che hanno i Governatori dell'Eritrea e della Somalia. Come pure vigono per la Tripolitania e la Cirenaica le citate disposizioni di cui nel R. decreto 15 agosto 1913, n. 1161, nel R. decreto legge per l'Eritrea e la Somalia 15 ottobre 1923, n. 2602 (le disposizioni di cui in questo decreto sono contenute per la Tripolitania nel R. decreto legge 25 marzo 1923, n. 880, e, per la Cirenaica, nel R. decreto legge 29 aprile 1923, n. 1212) e nella Legge 28 giugno 1924, n. 1001. L'art. 3 del Decreto Luogotenenziale del Ministro delle Finanze. ~~Ma le successive disposizioni legislative~~ del 1924, n. 990, aveva bensì disposto che le facoltà di trasferimento dall'uno all'altro articolo del bilancio e la istituzione con fondi di bilancio di nuovi articoli del bilancio dovesse essere esercitata dal Ministro delle Finanze. Ma le successive disposizioni legislative attribuirono anche ai Governatori della Cirenaica e della Tripolitania le facoltà circa la materia ora considerata, che, per il citato articolo 3 del Decreto Luogotenenziale 27 giugno 1915, già esercitavano i Governatori della Eritrea e della Somalia.

Infine, essendo stato abolito coll'art. 15 del Decreto Luogotenenziale 27 giugno 1915, n. 990, il controllo preventivo della Corte dei Conti e ridotto col 1915-16 anche il controllo dell'Amministrazione centrale ad un semplice riscontro sommario dei mandati emessi dalla Ragioneria ed estinti dalle Tesorerie coloniali, anche i bilanci delle colonie libiche sono sottoposti a quel solo controllo postumo della Corte dei Conti che vige per le altre colonie.

Prof. G. FASOLIS
della Regia Università di Genova.

