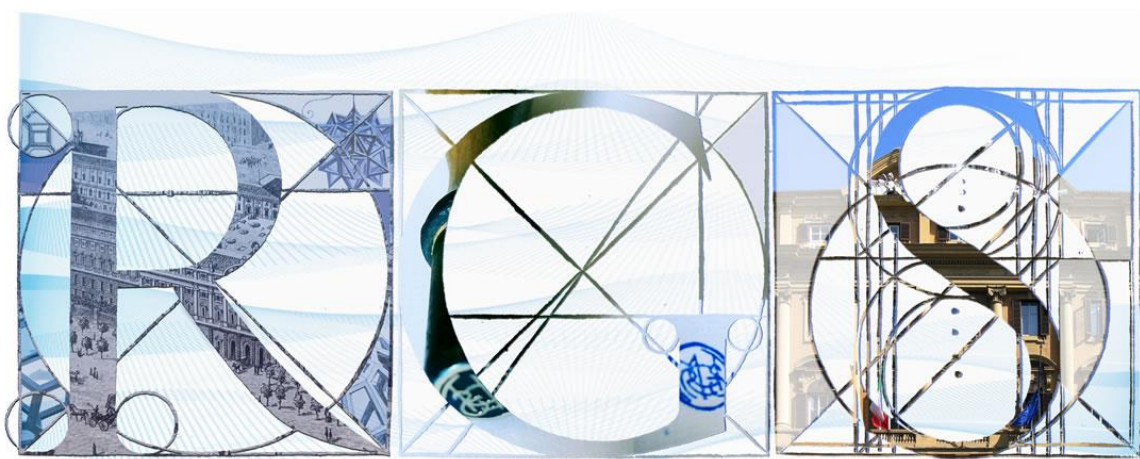


150







*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*  
*DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO*

# La Ragioneria generale dello Stato. Dalla nascita alla Prima guerra mondiale.

Luciano Cimbolini



## INDICE

|  |    |
|--|----|
| CAPITOLO 1 - Premessa.....   | 1  |
| CAPITOLO 2 - La Riforma Cambray-Digny, ovvero la nascita della Ragioneria generale dello Stato ..... | 2  |
| CAPITOLO 3 - L'evoluzione .....  | 10 |
| 3.1 - Nel solco della tradizione .....   | 10 |
| 3.2 - Le amministrazioni parallele .....   | 17 |
| CAPITOLO 4 - Dopo la Prima guerra mondiale .....   | 20 |
| CAPITOLO 5 - Conclusioni .....   | 25 |



## 1 - Premessa

Centocinquanta anni sono tanti. Se volessimo sintetizzare il cammino della Ragioneria generale dello Stato potremmo parlare di “Una storia nella Storia”. L’azione della RGS, difatti, s’intreccia in modo profondo con la tumultuosa storia d’Italia e con il processo politico, economico e sociale che parte dall’Unità d’Italia e arriva sino ai giorni nostri.

Il viaggio della RGS non è stato facile. I momenti difficili sono stati molto più numerosi di quelli facili nel corso delle vicende dello Stato italiano e delle sue fragili finanze pubbliche.

Di seguito vedremo la prima parte di questo viaggio: i primi cinquanta anni, ossia quelli che vanno dal 1869 alla Prima guerra mondiale.

I primi cinquanta anni, in realtà, sono un mezzo secolo “lungo”, perché non si chiudono nel 1919, alla fine della Grande guerra, ma, nella loro sostanza, arrivano sino al 1924, anno di approvazione della riforma della contabilità di Stato voluta da Alberto De’ Stefani, primo ministro delle finanze del governo fascista. Riforma che getterà le prime basi per quella che poi sarà la RGS del XX secolo e, per trascinamento, anche di quella attuale.

Di seguito proveremo a delineare le principali le linee di sviluppo che hanno caratterizzato il percorso della RGS in questo periodo.

## 2 - La Riforma Cambray-Digny, ovvero la nascita della Ragioneria generale dello Stato

La RGS nasce il 22 aprile del 1869, giorno in cui venne approvata la legge 5026 sulla amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale, sotto l'egida del Ministro delle finanze del tempo, il Conte fiorentino Luigi Guglielmo Cambray-Digny.

L'art. 17 della legge 5026 del 1869 istituisce, alla immediata dipendenza del Ministro delle finanze, una Ragioneria generale ed una Direzione generale del tesoro. I successivi articoli 18 e 19 prevedono che la Ragioneria generale *"col metodo della scrittura doppia, riassumerà e terrà in evidenza i 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 variazioni che si verificano nella consistenza del patrimonio mobile ed immobile dello Stato ..."* ed *"è ... incaricata della formazione delle situazioni del Tesoro e finanziarie, e di predisporre sulle proposte e cogli elementi trasmessi dai singoli Ministeri a quello delle Finanze, il progetto dei bilanci da sottoporsi all'approvazione del Parlamento. È pure incaricata di preparare al termine di ogni anno finanziario i bilanci consuntivi dell'amministrazione dello Stato"*.

L'art. 20 dispone che gli *"Uffici di ragioneria presso le Amministrazioni centrali terranno le loro scritture coordinate con la scrittura della Ragioneria generale e in corrispondenza con essa, ed a questo effetto saranno sottoposti alla vigilanza del Ragioniere generale"*.

L'art. 21, infine, afferma che *"La Ragioneria generale è retta da un Ragioniere generale, il quale sarà personalmente responsabile dell'esattezza e prontezza delle registrazioni contabili. La nomina dei Ragionieri sarà fatta sopra proposta del Ministro delle Finanze d'accordo col Ministro cui la Ragioneria è addetta"*.

Queste poche righe riassumono sia le funzioni originarie, sia quasi tutte le principali linee di azione della RGS nei suoi primi 50 anni. In queste parole, difatti, si trova anche il DNA della RGS, perché ben delineano gli aspetti cruciali delle sue future attività: scritture contabili, bilanci preventivi e rendiconti, patrimonio pubblico, rapporti con il Tesoro e con le altre amministrazioni, nomina, funzioni e responsabilità del Ragioniere generale.

L'istituzione e l'azione della RGS, però, hanno anche un significato politico, poiché legato inscindibilmente al processo di unificazione dello Stato italiano.

La legge 5026, rimasta formalmente in vigore sino al 1923, con i suoi pregi e difetti, rappresenta il punto d'arrivo del processo di unificazione contabile dello Stato unitario, derivante, in una prima fase, dalla sostanziale fusione per incorporazione dei sistemi fiscali e di bilancio degli altri stati preunitari nel sistema piemontese. Allo stesso tempo, però, è anche il punto di partenza, nel contesto di crisi finanziaria e di disordine amministrativo e fiscale del giovane Stato italiano, dei successivi dibattiti e delle riforme del bilancio pubblico culminate con le riforme di De' Stefani.



I fattori politici, economici e finanziari che originarono il primo ordinamento contabile unitario erano connotati da svariate emergenze: i costi militari, amministrativi e sociali dell'unificazione, specie dopo la Terza guerra d'indipendenza, la scarsità di risorse correnti per farvi fronte, la stringente necessità di mezzi per finanziare gli investimenti infrastrutturali indispensabili per portare il Paese ad un livello di sviluppo quanto meno paragonabile a quello delle altre grandi economie europee, l'unificazione dei sistemi fiscali e di bilancio di tanti Stati fino a poco tempo prima stranieri, l'urgenza di prestiti esteri, a tassi sostenibili, per chiudere i disavanzi di bilancio.

Già nel 1864, l'Italia sfiorò il default, ma nel 1866, i costi della Terza guerra d'indipendenza avevano precipitato il rapporto tra entrate effettive e uscite effettive al 44%. Il deficit di bilancio era salito a 740 milioni di lire dai 260 milioni del 1865, ovvero circa 13% del PIL. La crisi finanziaria aveva costretto all'introduzione del corso forzoso della lira. Dopo il fallimento della Banca Overend, Gurney & Company, il crollo del debito italiano portò il rendimento dei titoli di stato al picco del 13,8%. La quotazione della rendita italiana sui mercati crollò dalle 66 lire di marzo alle 49 di fine aprile. La differenza di rendimento con i titoli inglesi sfiorò i 900 punti, con una media annua di 610 punti base.

Emblematico sul perché della creazione della RGS è il Discorso sulla finanza italiana del 20 gennaio 1868 che Cambray-Digny, ministro delle finanze dei tre Governi Menabrea (1867/1869), tenne alla Camera. Il Ministro, a sostegno della proposta di legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e la contabilità generale, forniva un profilo della RGS, nella sua idea originaria, come istituto di controllo, con il duplice fine di garantire la conoscenza della situazione finanziaria dello Stato unitario mediante la corretta e tempestiva tenuta delle scritture contabili e di assicurare la regolarità della spesa pubblica.

Nell'Italia, prima e dopo l'Unità, tutto il ceto politico era di orientamento liberale, seppur con diverse sfumature. Come dimostrato dalla posizione di Cavour durante il dibattito al Parlamento subalpino sull'ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità e della Corte dei conti, la politica del tempo sentiva profondamente l'esigenza del controllo non solo delle entrate e delle spese in generale, ma della singola entrata e della singola spesa in termini di correttezza e regolarità.

Oltre al controllo, l'altro motivo di fondo del "perché" di una Ragioneria generale era l'impellente necessità del Governo di conoscere rapidamente la situazione finanziaria dello Stato. Per conoscenza si intendeva, letteralmente, il "sapere" quanti soldi c'erano in tesoreria, quante erano le spese effettive da pagare, a quanto ammontava il disavanzo, quanto era il debito contratto e quanto quello da contrarre per coprire lo sbilancio e poter così fronteggiare gli impegni assunti.

Teniamo presente, difatti, che alla vigilia dell'Unità, gli Stati preunitari erano sette e le amministrazioni finanziarie nove. La differenza era legata al Regno delle Due Sicilie, dove c'era un ordinamento per l'isola e uno per gli stati di terraferma. Diverse erano anche le amministrazioni finanziarie di Umbria, Marche ed Emilia.

Unire tutte queste diversità, in un contesto di guerre, tensioni sociali, instabilità politica e finanziaria, richiese uno sforzo enorme. I primi ministri delle finanze svolsero un compito straordinario, progressivamente unificando gli apparati e le legislazioni dei sistemi finanziari e tributari presenti nelle varie province.

La consapevolezza dell'importanza delle istituzioni finanziarie e delle conoscenze che queste potevano offrire per il governo della finanza pubblica era totale, poiché il debito

pubblico accumulato durante le guerre d'indipendenza era tale da mettere a rischio la sopravvivenza della costruzione unitaria.

Per gli ambienti diplomatici e per l'opinione pubblica internazionale, la conservazione del nuovo Regno poteva essere pregiudicata dalle difficoltà di bilancio. Lo stesso dogma del pareggio di bilancio, vero e proprio feticcio del ceto politico liberale, era intimamente connesso agli impegni presi con i partner europei e con i finanziatori sui mercati internazionali dei capitali.

I bilanci statali erano instabili e soggetti a continue variazioni, anche molto tempo dopo la chiusura delle contabilità dell'esercizio. I rendiconti erano approvati con grande ritardo. Il consuntivo dei proventi e delle spese per l'esercizio 1859 delle antiche provincie venne presentato al Parlamento italiano solo nel dicembre 1863. I disavanzi non erano mai quantificati in modo definitivo, a causa delle sopravvenienze di spesa dopo la chiusura dell'esercizio.

L'ordinamento contabile era poco efficace anche ai fini gestionali. Le situazioni finanziarie erano tardive e confuse, poiché incapaci di tenere conto dei risultati degli anni precedenti e perché costrette a subire troppe variazioni "postume".

Quintino Sella, divenuto per la seconda volta Ministro delle finanze, nella sua esposizione finanziaria al 30 settembre 1864, denunciava le lentezze nella redazione dei conti pubblici, rimarcando l'assenza di organiche norme amministrative e contabili. In particolare, lamentava le lacune di una disciplina che teneva aperto indefinitamente il bilancio, facendolo passare attraverso sette diversi stadi, con altrettanti cambiamenti nella situazione del Tesoro.

Il disordine contabile condusse quasi al dissesto, tanto da travolgere nel settembre 1864 il Governo Minghetti. Secondo Gaspare Finali *"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 dal seggio"*

La Destra storica profuse grandi energie per costruire un apparato pubblico capace di gestire la complessa materia finanziaria. I ministri delle finanze, seppur spesso con differenti vedute, furono personaggi di primo piano, quali lo stesso Cambray-Digny, Bastogi, Sella, Minghetti, Scialoja, Ferrara e Rattazzi.

Dopo la caduta della Destra e lo sdoppiamento, nel 1877, fra Ministero delle finanze e quello del tesoro, il ruolo di ministro delle finanze fu sempre affidato a uomini di grande prestigio, come Depretis, Magliani, Seismit-Doda, Grimaldi, Giolitti, Luzzatti e Sonnino.

I maggiori esponenti politici partecipavano al dibattito sulla finanza pubblica, sulla contabilità di Stato e sul sistema tributario. I progetti di riforma della contabilità pubblica furono numerosi, anche se spesso non andarono a buon fine.

Il problema del superamento degli ordinamenti provvisori del 1859 e del 1861/63, nonostante quattro progetti (Bastogi, Minghetti, Sella e Scialoja), però, rimase insoluto, finché nell'aprile del 1869, a Firenze, fu approvato il disegno di legge presentato alla Camera. il 4 febbraio 1868, da Cambray-Digny, dal titolo "Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità".

I principali protagonisti del dibattito sul disegno di legge, furono, oltre a Cambray-Digny, Sella, Ferrara, Minghetti, Scialoja, Restelli, Duchoquè-Lambardi e Giuseppe Cerboni, futuro Ragioniere generale dello Stato.

Quando, alla fine del 1867, Cambray-Digny divenne Ministro delle finanze si trovò di fronte a 31 tipi di uffici finanziari diversi. Questo caos amministrativo era sentito insostenibile anche dall'opinione pubblica e non solo dagli addetti ai lavori. Cambray-Digny operò in modo pragmatico, comprendendo che il meglio era nemico del bene e che il "presto" faceva aggio su tutto. Il progetto di riforma era frutto anche del lavoro della Commissione istituita nel maggio del 1867 dal precedente Ministro, Francesco Ferrara e presieduta da Minghetti, dove, oltre ad Achille Griffini di Milano e Augusto Bordoni dell'Accademia dei Ragionieri di Bologna, ebbe un ruolo importante, in qualità di segretario, anche Cerboni, che in seguito suggerì molte innovazioni contabili, soprattutto per adattare il suo metodo di scrittura doppia alle esigenze dell'amministrazione pubblica.

Nell'ambito della Commissione Ferrara/Minghetti, si iniziò a parlare di una Tesoreria generale delle finanze e di una Ragioneria dello Stato presso il Ministero delle finanze, con ragioniere "generali" presso i Ministeri.

La legge 5026 del 1869 fu un compromesso sotto la spinta dell'emergenza finanziaria, che però lasciò aperte molte questioni cruciali e quindi molto spazio ai regolamenti attuativi e alle interpretazioni. La più importante delle questioni in sospeso era se l'oggetto del bilancio fosse la cassa o la competenza.

In Parlamento c'erano dubbi sull'istituzione della RGS. Ad esempio, Sella, che poi come Ministro, dovette concretamente applicare la riforma, temeva una sovrapposizione con le competenze della Corte dei conti e un aggravio di spese derivante dalla riforma stessa. Per il relatore alla Camera, on. Restelli, invece, un sistema contabile razionale e una più efficace disciplina del controllo avrebbero giustificato i paventati aumenti di spesa.

Il primo pareggio di bilancio dello Stato italiano del 1875, conseguito dal Governo Minghetti, ad esito della prima programmazione finanziaria di lungo periodo dello Stato italiano, cioè il piano quinquennale di Sella del 1871, con ogni probabilità dette ragione a Restelli.

Il 1875/1876 sono altri due anni cruciali, poiché, oltre al conseguimento del pareggio di bilancio, ebbe fine l'esperienza di governo della Destra storica, con l'ascesa al potere di Agostino Depretis, assieme al suo ministro delle finanze, Agostino Magliani.

La legge 5026 recò anche altre novità, oltre all'istituzione della RGS.

L'esercizio di bilancio era previsto dal primo gennaio al 31 dicembre.

I bilanci di previsione erano due: il bilancio di prima previsione da presentare al Parlamento entro il 15 marzo dell'esercizio precedente e quello definitivo da presentare nei primi 15 giorni di marzo dell'anno a cui si riferiva il bilancio stesso. Il bilancio definitivo consisteva nello stato di previsione delle entrate e delle spese con le rettifiche e aggiunte delle spese relative ai servizi di ciascun Ministero, in riferimento anche ai residui dell'esercizio precedente e con il progetto riassuntivo di pareggio fra le entrate e le spese. Assieme al bilancio definitivo di previsione doveva essere presentata *"la situazione del Tesoro condotta al termine dell'anno finanziario scaduto alla fine dell'antecedente mese di dicembre, cioè le risultanze di cassa e dei residui attivi e passivi della gestione dell'anno stesso"*.

Per inciso, al bilancio unico, con assestamento in corso di esercizio, si arrivò negli anni 1883/1884 con le riforme Magliani che, tra le altre cose, indirizzarono in modo

definitivo i bilanci statali verso il criterio della competenza giuridica. Nella legge Cambrey-Digny, difatti, erano presenti sia elementi di cassa (v. art. 24) che elementi di competenza (v. art. 65). Ai sensi dell'art. 28, formalmente, le entrate e le spese si distinguevano solo in ordinarie e straordinarie. Nella realtà, però, prima per prassi e poi a seguito di conferma legislativa con le riforme Magliani del 1883/84 e fino all'entrata in vigore legge 62 del 1964, le entrate e le spese erano suddivise in effettive, cioè che avevano effetti modificativi sul patrimonio, con a latere quelle per costruzioni di strade ferrate; per movimento di capitali (senza effetti modificativi sul patrimonio) e per partite di giro. Le entrate e le spese effettive si dividevano in ordinarie e straordinarie; le ordinarie in fisse e variabili. Le entrate e le spese reali erano composte dalle effettive, dalla costruzione di strade ferrate e dai movimenti di capitali. Il risultato dell'esercizio comprendeva anche le partite di giro.

Il primo pareggio di bilancio del 1875 o, meglio, il primo avanzo di 14 milioni di lire era rappresentato dal saldo (positivo) fra le entrate effettive e le spese effettive.

Fondamentali erano i meccanismi di autorizzazione della spesa, grazie ai quali il bilancio dello Stato non era più concepito solo in senso programmatico, ossia come semplice piano di lavoro, ma come un atto autorizzativo e impositivo di limiti per l'esecutivo e l'amministrazione.

Le entrate e le spese, tanto ordinarie quanto straordinarie, erano suddivise in capitoli.

Dopo l'approvazione del bilancio di prima previsione, ogni Ministero doveva ripartire in articoli la somma stanziata in ciascun capitolo. Dopo l'approvazione del bilancio definitivo, per ogni nuova spesa si richiedeva un'autorizzazione con una legge speciale, che doveva indicare i mezzi di copertura al fine garantire il pareggio di bilancio.

Il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e il fondo per le spese impreviste sopprimevano a eventuali carenze nelle assegnazioni.

La legge 5026 prevedeva che le scritture di bilancio fossero tenute in partita doppia, nel rispetto del principio fondamentale di un razionale e completo sistema di contabilità, vale a dire quello di tenere un conto per tutti coloro che avessero un interesse economico o azione nell'azienda alla quale si riferiva il sistema contabile.

Mentre la legge n. 5026 aveva previsto che solo le scritture delle ragionerie centrali presso i ministeri fossero coordinate con quelle della RGS, che era tenuta a adottare la scrittura doppia, il successivo regolamento (r.d. 5852 del 1870) disponeva che dovesse essere modificato l'insieme dei registri di contabilità per coordinarli al sistema della scrittura doppia e che anche le ragionerie delle intendenze di finanza dovessero utilizzare questo metodo.

Con la scrittura doppia si voleva tenere conto non solo del dare dei debitori dello Stato, ma anche dell'avere dello Stato, rappresentato da uno dei suoi conti generali. Se c'erano più debitori verso lo Stato per uno stesso oggetto, il conto generale doveva evidenziare il complessivo credito statale verso i singoli debitori, a garanzia dell'esattezza delle scritture annotate sui libri, in modo che, in caso di errori in una delle partite di debito o di credito, il totale del dare dei conti debitori non sarebbe potuto risultare uguale all'avere dei conti creditori. Lo stesso, al contrario, valeva per le partite di debito dello Stato verso i suoi creditori.

Gli atti che impegnavano il bilancio pubblico, per essere esecutivi, dovevano essere vistati dal capo della ragioneria. Al Ragioniere generale spettava la vigilanza sulle

ragionerie speciali (come venivano denominate le ragionerie centrali presso i ministeri o le altre amministrazioni), poteva convocare i capi delle stesse per avere chiarimenti e notizie e per dare loro istruzioni. Doveva, inoltre, esercitare un riscontro contabile su tutta l'amministrazione. Il concreto contenuto del riscontro, tuttavia, non era definito.

In base alle proposte dei singoli ministeri, la RGS predisponeva i progetti dei bilanci e le situazioni finanziarie e di tesoreria; a fine esercizio, doveva redigere i bilanci consuntivi. Entro aprile ogni ministero doveva trasmettere alla RGS il proprio conto consuntivo in tre esemplari ai fini della redazione del rendiconto consuntivo generale dello Stato, al quale erano uniti il conto generale di cassa, lo stato patrimoniale e i conti speciali (aziende delle private e dell'asse ecclesiastico, ecc.).

L'applicazione della legge 5026 fu certamente complessa, anche per sue congenite e in certo senso necessitate lacune. Della sua concreta attuazione se ne occupò soprattutto Sella, succeduto a Cambrey-Digny al Ministero delle finanze.

Gli anni successivi al 1869 si caratterizzarono per un intenso dibattito parlamentare e per una notevole attività di regolazione in materia sia di attribuzioni del Ragioniere generale dello Stato, sia di correzioni da apportare alla legge di contabilità.

Con r.d. del 17 febbraio 1870, la guida della RGS fu affidata a Giovanni Battista Picello. L'ufficio del Ragioniere generale venne organizzato con un capo ragioniere di prima classe, due ragionieri di seconda e terza classe, affiancati da personale d'ordine.

Tra i molti decreti attuativi promossi da Sella, va segnalato il r.d. 5927 del 1870, col quale furono istituite le ragionerie presso alcuni ministeri e amministrazioni speciali. Venne introdotto anche il Consiglio dei ragionieri, organo consulenza tecnica in materia amministrativo-contabile al cui parere erano sottoposti gli affari di maggiore importanza. Le sue attribuzioni saranno poi meglio disciplinate con il decreto 3182 del 1876.

Tutto il dibattito sulla legge 5026 si svolse a Firenze, al tempo capitale del Regno.

Il Ministero delle finanze era ubicato nella Palazzina della Livia e poi estesosi anche al Casino Mediceo di San Marco (oggi Palazzo Buontalenti). La prima sede della RGS fu dunque Firenze e, nello specifico, Via degli Arazzieri. Dopo il trasferimento della Capitale a Roma, il Ministero delle finanze venne sistemato prima nel Convento di Santa Maria sopra Minerva, poi progressivamente nei conventi di Santa Maria delle Vergini e di Sant'Andrea della Valle e in un Palazzo di Via della Ripetta. La Ragioneria generale rimase a Firenze sino al 1876.

Solo dal 1877 la RGS si trasferì a Roma, prima nel Palazzo della Minerva e poi, dal 1878, con Cerboni alla sua guida, nel Palazzo delle finanze di Via XX Settembre, inaugurato il 3 settembre 1877.

Il 1869, oltre a segnare l'inizio alla storia della RGS, concluse anche un percorso culturale e politico iniziato quanto meno nel 1853 con la legge Cavour (legge 1483/1853). La riforma Cambrey-Digny definì un sistema amministrativo-contabile che, con molte imperfezioni, si rivelò capace di gestire la fragile finanza pubblica di un grande e giovane Stato da poco unificato.

Molti dei dibattiti del tempo sono ancora attuali, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello politico-finanziario. Il rapporto della RGS con gli altri dicasteri e con le rispettive ragionerie, ad esempio, ebbe sin dalle origini le connotazioni che poi avrebbe conservato negli anni successivi.

L'esigenza di contemperare la gestione e il controllo unitario del bilancio pubblico, propria del DNA del Ministero delle finanze e della RGS, con le richieste di autonomia di

spesa degli altri ministeri e delle amministrazioni speciali, è un argomento che subito si delineò come centrale nell'ambito delle politiche di bilancio. La scelta fatta nel 1869 e rimasta in vigore fino al 1923, fu di lasciare le ragioniere centrali e speciali all'interno della struttura dell'amministrazione di riferimento, ma sottoponendole a vigilanza ispettiva della RGS.

Sicuramente l'ordinamento finanziario-contabile previsto da Cambray-Digny, per il tramite del sistema piemontese, fu venato di tanti influssi stranieri, soprattutto di origine franco-belga. La RGS, quale centro amministrativo di coordinamento contabile e finanziario, rappresenta, probabilmente, l'unico elemento originale del nuovo sistema di contabilità pubblica. Un istituto simile, difatti, non era presente in alcun paese europeo.

La figura di Cambray-Digny fu fondamentale nel percorso che condusse al primo ordinamento contabile italiano; fondamentale non tanto per le sue conoscenze tecniche (comunque elevate), quanto per le sue capacità di mediazione e per la sua grande influenza nei rapporti politici del tempo.

Come Ministro (e non fu il solo, in verità) ben comprese che, per consolidare lo Stato italiano, un ordinamento contabile "nuovo" e "unitario", seppur imperfetto, era indispensabile. Non cadde nella trappola del "meglio come nemico del bene" e accettò, per una tempestiva approvazione della legge, il rinvio a decisioni future quegli assestamenti che già in sede di dibattito parlamentare apparivano necessari.

Le sue parole alla Camera nel 1867 sono più efficaci di qualunque altro discorso. Dice il Ministro " *Noi abbiamo bisogno in Italia 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*". Ed ancora " *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 condurre le cose a tal segno che il Ministro delle finanze potesse conoscere settimanalmente la situazione finanziaria del regno intero...*". Afferma, infine, " *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*".

Da queste poche frasi, appare evidente il legame, forte sin dalle origini, della RGS con le esigenze finanziarie e di bilancio dello Stato unitario. Teniamo presente, difatti, che, nei suoi primi anni, il Paese visse una crisi finanziaria permanente, con pesanti disavanzi, che si accumulavano e variavano nel corso del tempo e con un debito pubblico in costante aumento, da rifinanziare mediante il ricorso a capitale straniero.

Tutti erano consci della crisi della finanza pubblica, ma le opinioni sui percorsi di risanamento potevano divergere. Sella ebbe totale consapevolezza della spirale viziosa (disavanzo – debito – spesa per interessi – ulteriore disavanzo) che avrebbe potuto portare al collasso dei conti pubblici e al più che probabile crollo della costruzione unitaria. Per questo motivo riteneva decisivo il fattore temporale e dunque il rientro rapido dal disavanzo mediante ricorso alla tassazione prima e ai tagli di spesa poi. La sua determinazione per il raggiungimento del pareggio di bilancio non era però fine a sé stessa, ma era inquadrata in un percorso politico di recupero della sovranità nazionale, grazie all'affrancamento dal capitale estero.

Minghetti, invece, rappresentava l'altra faccia del dibattito sulle politiche fiscali, cioè quella del favore verso un rientro graduale dal disavanzo e dal debito e verso una politica economica (abbozzata) e finanziaria che contemperasse le necessità dell'erario con le precarie condizioni reddituali del Paese, stanco e sfibrato dalle guerre d'indipendenza.

Gli esercizi controfattuali sono sempre illusori e dunque è inutile prendere posizione su chi avesse ragione. Per ironia della storia, ad ogni modo, anche grazie agli strumenti predisposti da Cambray-Digny, un Sella, non proprio entusiasta degli stessi, fu in grado di elaborare un programma di bilancio di lungo periodo fatto di inasprimenti fiscali e contenimento delle spese, grazie al quale, Minghetti, Presidente del consiglio e Ministro delle finanze, conseguì, nel 1875, il primo pareggio di bilancio dello Stato italiano.

## 3 - L'evoluzione

Il periodo successivo al 1869 può essere diviso in due parti.

Il primo consiste in una "evoluzione nel solco della tradizione", poiché presentò sviluppi legislativi e organizzativi in materia di bilancio dello Stato e di ruolo della RGS, coerenti con il modello originario. La fine di questo periodo è individuabile nella legge Luzzatti del 15 luglio 1906, n. 326, che, modificando la legge Di Broglio 533 del 1902, istituì un corpo permanente di ispettori all'interno della RGS, aumentandone contestualmente l'organico.

Il secondo periodo, iniziato ad inizio del XX secolo con le riforme economiche interventiste di Giolitti, proseguito con Nitti e poi culminato con l'amministrazione emergenziale della Prima guerra mondiale, si connotò, invece, per la cosiddetta fuga dai ministeri grazie alla creazione di molteplici amministrazioni speciali autonome, con regole peculiari anche in termini di controllo. Questo causò una perenne tensione fra quest'ultime e la RGS, che del modello ministeriale era l'archetipo.

Anche da questa dialettica fra un modello interventista ed "eccezionale" di burocrazia e un modello tradizionalmente liberale, nascerà la configurazione moderna della RGS, grazie alle scelte di Alberto De' Stefani, che opererà, nel periodo 1922/25, in modo deciso per un modello di amministrazione rigidamente ministeriale e gerarchico, improntato su un ruolo strategico del Ministero delle finanze e della RGS.

### *3.1 - Nel solco della tradizione*

---

La legge Cambray-Digny non entrò subito in vigore. Sella, difatti, con il r.d. 5395 del 1869, rinviò all'1.01.1870 la sua operatività e con il r.d. 5513 del 1870 istituì, a partire dal primo marzo 1870, la qualifica dirigenziale di Ragioniere generale dello Stato. Il r.d. 5621 del 1870 collocò la RGS alla dipendenza del Ministero delle finanze. Il primo Ragioniere generale fu Giovanni Battista Picello. Nel 1870, il personale della RGS era composto di 9 persone, poi divenute 37 nel 1871. Nel 1876 erano 53; 46 nel 1878. Nel 1880 si arrivò a 58 unità; nel 1890 si scese a 44 e nel 1900 a 43 unità. Nel 1911 il personale era di 78 unità; nel 1915 di 83. Le dimensioni appaiono molto contenute, anche tenuto conto del forte aumento del numero dei dipendenti pubblici, soprattutto a partire dai primi del 900.

Con r.d. 4 settembre 1870, n. 5852, fu approvato il regolamento con cui Sella dette attuazione alla legge Cambray-Digny, secondo alcuni forzandone lo spirito per adeguare alcune norme alle proprie vedute.

Gli anni successivi all'entrata in vigore della riforma videro un intenso dibattito parlamentare e altrettanto un'intensa attività di regolazione aventi ad oggetto sia le attribuzioni del Ragioniere generale, sia gli aggiustamenti da apportare all'ordinamento di Cambray-Digny.



Il controllo delle spese era spesso di tipo formale, mentre la diffusa formazione di eccedenze d'impegni rispetto agli stanziamenti causava grande instabilità nella gestione finanziaria statale.

Sempre aperte erano le questioni dei rapporti tra le ragionerie e gli uffici amministrativi dei ministeri e delle comunicazioni cui erano tenute le ragionerie stesse nei confronti della RGS.

Con il r.d. 193 del 1871, il personale del Ministero delle finanze fu distinto nei ruoli amministrativo e di ragioneria. Progressivamente si cercò di disciplinare il potere di vigilanza del Ragioniere generale e, nel 1872, furono emanati i regi decreti 742 e 751, per regolare i rapporti con le amministrazioni e per inserire nell'ambito della RGS cinque ispettori adibiti alla vigilanza.

Sino al riordino effettuato dal Governo Depretis nel 1883/84, vi furono molti altri interventi, ma nessuno di questi ebbe portata generale.

Il r.d. 1478 del 1873 classificava i crediti verso agenti, economi, ecc., in due categorie in base al criterio distintivo della inesigibilità giuridica e della impossibilità di fatto di riscuoterli.

Minghetti, lavorò invece molto sulla semplificazione delle procedure e dei modelli contabili.

Per dare al bilancio un contenuto più realistico, Depretis, con la legge 3590 del 1876, ne farà spostare di sei mesi la presentazione al Parlamento.

Sempre Depretis (Presidente del consiglio e Ministro delle finanze), con il r.d. 4219 del 1877 istituì il Ministero del tesoro, scorporandolo da quello delle Finanze. Al Ministero del tesoro venne attribuito, fra gli altri, il compito di dare esecuzione alla legge di contabilità, di sorvegliare l'esercizio del bilancio e i servizi di cassa. Alle sue dipendenze vennero poste la RGS, le Direzioni generali del debito pubblico, del tesoro e del demanio, l'Economato generale e l'Avvocatura erariale.

Negli anni successivi, il Ministro delle finanze tenne anche l'interim del Tesoro, anche dopo che il r.d. 5988 del 1889 sancì la definitiva e reale separazione fra i due dicasteri.

Con Depretis alla Presidenza del consiglio e Magliani al Ministero delle finanze, Giuseppe Cerboni venne chiamato a ricoprire il ruolo di Ragioniere generale dello Stato (dal 10 aprile 1876 al 30 aprile 1891).

In questo periodo si riaprì il dibattito sul metodo contabile da adottare per la tenuta dei conti. Sia l'opera scientifica, sia l'azione come Ragioniere generale di Cerboni furono in buona parte dedicate all'elaborazione e all'affermazione del metodo da lui inventato, ovvero la logismografia.

Nella legge Cambray-Digny non si parlava di partita doppia, bensì di scrittura doppia. Come visto sopra, l'art. 18 prevedeva che la RGS, col metodo della scrittura doppia, riassumeva e teneva in evidenza i risultati dei conti delle riscossioni e dei versamenti delle entrate pubbliche e delle spese ordinate ed eseguite, in relazione non solo ai capitoli del bilancio, ma anche ai vari servizi e alla responsabilità di ciascuna amministrazione.

La scrittura doppia, pertanto, era (sulla carta) il metodo obbligatorio di tenuta delle scritture contabili riassuntive e (sempre sulla carta) lo rimarrà sino al 1923. L'art. 24, della legge 2440 del 1923, nell'affermare che *"la ragioneria generale dello Stato riassume i*

*risultati dei conti delle entrate accertate, riscosse e versate e delle spese impegnate e pagate; riassume altresì le modificazioni che si verificano nella consistenza del patrimonio mobile e immobile dello Stato",* escludeva ogni obbligo di riferirsi a predefiniti metodi di scritture e non rendeva più necessario il ricorso alla "scrittura doppia", lasciando ampia discrezionalità nei meccanismi di raccolta e di rilevazione dei fatti amministrativi.

Le prime istruzioni sugli adempimenti connessi alla legge Cambray-Digny, furono emanate con una circolare del 20 ottobre 1870. Queste imponevano alla RGS la tenuta di un giornale e di un mastro riassuntivo di tutte le operazioni patrimoniali e finanziarie dello Stato e alle ragionerie centrali dei ministeri l'adozione di un giornale e di un mastro riassuntivo delle loro operazioni patrimoniali e finanziarie. Nelle istruzioni aggiornate, emanate dalla RGS con circolare 4 settembre 1874, furono previsti conti comuni a tutte le amministrazioni e conti speciali riferiti ad alcune di esse. Il sistema delineato nel 1874, anche se più organico del precedente, tuttavia si rivelò ancora inadeguato rispetto alle esigenze dell'amministrazione.

Con Cerboni, scrittura doppia divenne sinonimo di logismografia, il metodo di scritture contabili da lui inventato e già sperimentato al Ministero della guerra dal 1870.

Cerboni, nel 1877, fu autorizzato da Depretis ad applicare la logismografia alle scritture delle amministrazioni centrali, avendo nel frattempo pubblicato il Quadro di contabilità per le scritture in partita doppia (metodo logismografico) della RGS. Nel 1880, fu emanata una circolare della RGS che invitava le ragionerie centrali ad adottare la logismografia nelle proprie scritture.

Con l'applicazione della logismografia alla contabilità di Stato, le teoriche dei conti personali elaborate in Italia sin dalla seconda metà dell'Ottocento, fra cui quella di Cerboni, trovarono la loro prima manifestazione empirica strutturata.

Il metodo logismografico ebbe vita breve, poiché venne abbandonato con una circolare del 1891 del Ministro Luzzatti. Non si conosce il suo grado di effettiva applicazione nelle amministrazioni. La scrittura doppia, seppur obbligatoria, rimase spesso lettera morta a causa dell'eccessiva dimensione e complessità dell'azienda Stato, anche in relazione alle tecnologie del tempo. Con la fuoriuscita di Cerboni, oltre a venire meno la sua "logismografia", iniziò a decadere anche la teoria personalistica dei conti, in favore di nuove teorie fondate sui conti a valore e, specialmente, della teoria patrimonialistica di Fabio Besta. Proprio a Besta, nel 1904, Luzzatti richiese un contributo, al fine di elaborare un progetto per ripristinare scrittura doppia nella contabilità generale dello Stato.

L'idea dell'inutilità di un sistema scritture doppie presso la RGS, invece, riprese vigore agli inizi del XX secolo. Nel 1908, il progetto di riforma della legge di contabilità dell'On.le Carcano proponeva di eliminare ogni metodo di scrittura doppia nella contabilità pubblica.

Teniamo presente, tuttavia, che il metodo scritturale è indipendente dalla logica del bilancio statale che, in tutto questo periodo, visse di un connubio finanziario-patrimoniale, ovvero, in una logica tesa (invano) a misurare gli effetti delle movimentazioni finanziarie anche e soprattutto sul patrimonio dell'azienda statale. "Invano" perché, a fronte un obbligo formale, la misurazione del dato patrimoniale in concreto non avvenne mai, se non in modo marginale, in favore della rilevazione prevalente del dato finanziario. Del tutto assente in questa fase, invece, è il concetto di reddito economico, poiché non ancora elaborato dalla dottrina ragionieristica. Per arrivare alle teorie reddituali, si dovranno aspettare gli studi di Gino Zappa a partire dal 1920.

Nel processo di riforma della legge Cambrey-Digny e di razionalizzazione della contabilità di Stato, i passaggi fondamentali furono sicuramente le leggi promosse da Magliani, Ministro delle finanze e Ministro del tesoro ad interim nei vari governi Depretis che guidarono il Paese, senza soluzione di continuità, dal maggio 1881 al luglio 1887.

La legge 1445 dell'8 luglio 1883 e il successivo testo unico di contabilità approvato con r.d. 17 febbraio 1884, n. 2016, introdussero molte novità che influenzeranno la fisionomia della contabilità pubblica italiana sino ai giorni nostri.

Una delle principali novità fu il bilancio unico, con assestamento in corso d'esercizio, che superava così il sistema dei due bilanci, di prima e di definitiva previsione. Nel nuovo sistema, il Ministro del tesoro, entro novembre, doveva presentare al Parlamento il progetto di legge per l'assestamento definitivo del bilancio "unico", che riportava solo le modifiche quantitative alle previsioni iniziali. Il bilancio di assestamento non contemplava, dunque, tutta la materia esposta in quello di previsione, ma solo le poste oggetto di variazioni. Per questo motivo non si poteva parlare, sotto il profilo contabile, di un vero bilancio, bensì di un "assestamento" ("assetto") di quello già approvato dal Parlamento, perché non teneva conto delle poste o capitoli invariati. Se non lo era sotto il profilo tecnico-contabile, era però un nuovo bilancio sotto quello economico-finanziario, poiché l'equilibrio iniziale fra entrate e spese doveva essere garantito anche nell'assestamento. La sua funzione era quella di provvedere alle carenze manifestatesi dall'inizio dell'esercizio fino a novembre per nuove spese già approvate dal Parlamento, per prelevamenti dal fondo di riserva e per nuove necessità di spesa da autorizzare.

Il Ministro del tesoro, inoltre, doveva presentare al Parlamento, entro novembre, oltre all'assestamento del bilancio in corso, anche il bilancio di previsione del nuovo esercizio e il rendiconto dell'esercizio scaduto. Il riepilogo generale doveva essere approvato con la stessa legge che deliberava il bilancio dell'entrata. Il progetto di legge per l'assestamento doveva comprendere l'elenco dei capitoli oggetto di variazioni, il riepilogo del bilancio variato, con le modifiche ai capitoli e la situazione presunta a fine esercizio delle attività e passività del Tesoro.

La nuova articolazione voleva offrire al Parlamento il bilancio di previsione rettificato e completato con i residui e con le previsioni di cassa.

In materia di cassa, il miglioramento del preventivo rispetto al sistema precedente era evidente, poiché Tesoro e Parlamento potevano basarsi non su dati presunti, ma sui residui accertati con il rendiconto dell'anno precedente assieme alle previsioni di competenza dell'esercizio in corso.

Il riepilogo era indispensabile, perché, una volta variati i capitoli originari, bisognava riassumere le nuove risultanze del preventivo modificato, poiché la riforma prevedeva che l'assestamento indicasse i mezzi per conseguire il pareggio fra entrate e spese.

La scelta più importante di Magliani, però, fu quella di orientare il bilancio dello Stato in modo definitivo verso la "competenza finanziaria". La legge 1455 del 1883 definì la natura e il contenuto del bilancio preventivo in termini di bilancio unico di competenza.

I contenuti di questa legge, poi confluita nel testo unico sulla contabilità generale dello Stato approvato con il r.d. 2016 del 1884, che ne coordinava le novità con la legge Cambrey-Digny, rimasero in vigore, nelle loro componenti fondamentali, fino al 1923. Il regolamento di esecuzione del testo unico, emanato con r.d. 3074 del 1885, dettò le disposizioni applicative della riforma Magliani.

Sull'oggetto del bilancio, l'articolo 25 del Testo unico prevedeva che *"Sono materia del conto del bilancio: 1 Le entrate accertate e scadute dal 1° luglio a tutto giugno; 2. Le spese ordinate e liquidate e quelle impegnate nello stesso periodo di tempo, in virtù di decreti corredati delle necessarie giustificazioni e registrati alla Corte dei conti, le quali saranno imputate nei modi e nelle forme prescritte dal regolamento; 3. Le riscossioni degli agenti, i versamenti nelle casse del Tesoro e i pagamenti effettuati nel periodo suindicato"*. Veniva conservato, almeno formalmente, il metodo della scrittura doppia. L'articolo 18, difatti, disponeva che *"La Ragioneria generale con metodo di scrittura doppia riassumerà e terrà in evidenza i risultati dei delle pubbliche entrate accertate, riscosse e verste e delle spese impegnate, ordinate e pagate, in relazione non solo ai capitoli del bilancio, ma anche ai vari servizi e alla responsabilità di ciascuna Amministrazione"*.

Il conto della competenza fu separato da quello dei residui e venne introdotta la perenzione quinquennale dei residui passivi.

In materia di classificazione delle entrate e delle spese, venne formalizzata la prassi, già recepita dal Parlamento, che distingueva le entrate e le uscite, oltre che in ordinarie e straordinarie, anche in effettive, per costruzione di strade ferrate, per movimento di capitali e partite di giro. Questa classificazione sarebbe poi stata confermata anche nelle riforme del 1923/24.

Dopo il 1884, la produzione normativa in materia di contabilità pubblica diminuì molto. I dibattiti, invece, proseguirono, ma senza sfociare in modifiche rilevanti sul sistema, pur fornendo interessanti spunti per il futuro. Fra le molte riflessioni dell'epoca, la più moderna ed interessante era quella di Bernardino Grimaldi, che fu Ministro del tesoro e delle finanze, che enucleava il concetto di diritto al bilancio. Secondo Grimaldi, era necessario che chiunque potesse conoscere il bilancio dello Stato. La pubblicità dei conti pubblici, difatti, era uno degli aspetti che differenziava lo Stato rappresentativo dal regime assolutistico.

Dopo il 1884, Magliani, Giolitti, Grimaldi, Vacchelli e Finali presentarono i loro progetti di riforma Luzzatti, con i suoi progetti del 1904 e del 1905 in materia di riordinamento dei servizi contabili delle amministrazioni centrali e di provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato, chiuse la serie delle ipotesi di riforma.

Fra i progetti approvati, vi fu quello di Giolitti, al tempo Ministro del tesoro (legge 6216 del 1889 in materia di impegni di spesa), che prevedeva, fra le altre cose, l'esclusione dall'assestamento dei capitoli di spese facoltative, che potevano essere variati solo con legge speciale. Le spese non effettuate a fine esercizio, così, non potevano essere qualificate come residui senza la preventiva autorizzazione e l'indicazione nel rendiconto delle cause di ogni impegno di spesa.

La legge Giolitti fu modificata dal suo successore Grimaldi con la legge 260 del 1893, che stabilì che gli elementi per accertare la causa legale degli impegni, per la loro dimostrazione al Parlamento, dovevano essere forniti alla Corte dei conti analiticamente e non soltanto indicati nel rendiconto. La 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, ripristinando il precedente sistema, secondo il quale le eccedenze erano approvate "per bilanci", ossia per Ministeri. Le variazioni nei residui dovevano essere iscritte in distinti capitoli del bilancio di competenza del successivo esercizio, ma solo dopo la parifica del rendiconto che li prevedeva da parte della Corte dei conti. Diversamente, 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 stesso.

Furono riorganizzati i servizi amministrativi e contabili centrali e periferici e riveduti gli organici e le attribuzioni delle intendenze di finanza. Accanto al ruolo della carriera ispettiva della RGS, fu creato un ruolo di ispettori del Tesoro, con compiti di vigilanza e di controllo sulle tesorerie e sugli uffici finanziari decentrati.

Luzzatti, al tempo Ministro del tesoro, promosse l'emanazione del r.d. 3 del 1897, concernente il controllo sugli impegni.

In tema di magazzini, sempre Luzzatti fece approvare la legge 256 del 1897, avente a oggetto l'istituzione del riscontro effettivo sui magazzini e depositi di materie e di merci di proprietà dello Stato, cui seguì il regolamento approvato con r.d. 532 del 1897. Il regolamento era stato preceduto dal r.d. 338 del 1897, che istituì il ruolo degli ispettori di ragioneria per l'esecuzione, da parte della RGS, del riscontro contabile sulle ragionerie e per le ispezioni sui magazzini e depositi dello Stato.

Con il ministro Di Broglio, invece, passò la legge 533 del 1902, che trasferiva in unico ruolo il personale ispettivo della RGS.

Luzzatti fece approvare anche la legge 326 del 1906 concernente la riforma degli organici del Ministero del tesoro. Luzzatti segnalava che la RGS non era in grado, per scarsità di mezzi, di adempiere pienamente alle sue funzioni, compresa la vigilanza sui magazzini. Perché il Parlamento costituisse un reale limite alle spese dell'amministrazione, sempre secondo Luzzatti, era necessario costituire un corpo permanente di ispettori all'interno della RGS.

Per chiudere questa parte, occorre accennare ad alcuni progetti di riforma della contabilità di Stato che, seppur non approvati, ebbero grande influenza sugli sviluppi successivi dell'ordinamento contabile.

Gaspare Finali, agli inizi del 1901, presentò un disegno di legge, mai approvato, di notevole interesse storico, per modificare il testo unico sulla contabilità dello Stato.

Il progetto affrontava di nuovo il problema della decorrenza dell'esercizio finanziario, proponendo di spostarne l'inizio dal primo luglio al primo maggio, per porre rimedio al problema degli esercizi provvisori, che in Italia erano molto più frequenti rispetto agli altri stati europei.

Il disegno di legge riguardava anche le commissioni di vigilanza sugli impegni e il rafforzamento dell'influenza del Ministro del tesoro sulle ragionerie dei ministeri, riproponendo l'idea di porre tutte le ragionerie alle dipendenze della RGS.

Le commissioni di vigilanza, composte in prevalenza da esponenti dell'amministrazione attiva, secondo Finali, non potevano esercitare il ruolo di argine alle spese fuori bilancio. La RGS, tuttavia, non era in grado di esercitare un efficace controllo, anche per carenze di organico.

La nozione di controllo era anche condizionata dalle difficoltà nel concettualizzare un'idea di amministrazione unitaria, essendo ancora presente la concezione autonomistica nella organizzazione e nelle funzioni amministrative.

Pur concordando sul rafforzamento dei controlli del Tesoro, Finali, conscio delle difficoltà del passaggio delle ragionerie centrali presso i ministeri alle dipendenze della RGS, ritenne che sarebbe stato opportuno quantomeno rendere obbligatorie le ispezioni

della RGS stessa per garantire al Ministro un adeguato controllo sull'andamento dei servizi contabili.

Luzzatti, tornato nel frattempo al Tesoro, nel marzo 1904 presentò un nuovo disegno di legge per riordinare i servizi contabili delle amministrazioni centrali e per adottare provvedimenti per la vigilanza sugli impegni di spesa. La Commissione Besta - D'Alvise, nominata dallo stesso Luzzatti, fra le altre cose, caldeggiò il ripristino della partita doppia, di fatto venuta meno, nelle scritture statali.

Il Ministro segnalava la necessità limitare il fenomeno dei mandati provvisori. Di fronte alle due soluzioni in origine ipotizzate, cioè la creazione di uffici centrali guidati da magistrati inamovibili, ovvero la previsione di una Ragioneria generale presso cui accentrare il lavoro contabile di tutte le amministrazioni statali, si era optato per la soluzione intermedia delle ragionerie centrali, che offrivano la possibilità di un riscontro senza mettere in discussione il principio di responsabilità ministeriale. Le ragionerie centrali, secondo Luzzatti, alleviarono ma non risolsero il problema delle eccedenze di spesa, che continuavano a proliferare e a eludere il Parlamento, talora mascherate come storni compensativi. Le ragionerie centrali, difatti, non facevano parte di un sistema di garanzie e di responsabilità e non erano sottoposte alla vigilanza Ministro del tesoro, responsabile ultimo della corretta gestione del bilancio.

Le funzioni di controllo del Ministro del tesoro e della RGS nella gestione contabile dei singoli bilanci, dunque, erano deboli, poiché le ragionerie centrali erano alla dipendenza delle amministrazioni presso cui operavano. Da ciò nasceva sia l'opportunità di regolare uniformemente le ragionerie centrali, sia del loro collocamento alle dipendenze del Ministro del tesoro, titolare della vigilanza sull'applicazione della legge di contabilità e della difesa del bilancio dagli eccessi dell'amministrazione rispetto ai limiti parlamentari.

Luzzatti ribadiva, inoltre, la necessità di una rigida disciplina sia per la constatazione e la denuncia degli impegni, anche nel campo dell'amministrazione ordinatrice, sia per la registrazione degli impegni stessi e per la determinazione delle responsabilità per i trasgressori.

Il disegno di legge, mai discusso per la chiusura della legislatura, fu ripresentato nella successiva dallo stesso Luzzatti, con sostanziali aggiornamenti, anche a seguito di una nuova soluzione per la tenuta dei conti proposta dalla commissione Besta - D'Alvise. Il secondo progetto del febbraio 1905 era ancora più innovativo, mirando in modo esplicito al contemperamento della responsabilità ministeriale con quella del Governo, all'estensione del controllo, al rispetto dei limiti fissati dal Parlamento e all'abolizione dell'assestamento.

Premesso che al Ministro del tesoro spettava la vigilanza sull'applicazione della legge di contabilità e la difesa delle prerogative parlamentari rispetto all'azione amministrativa, era necessario definire strumenti idonei per rendere efficace questa vigilanza. Permaneva il dissidio 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 sé stante.

A legislazione vigente, Tesoro e RGS non erano in grado di controllare direttamente la gestione finanziaria a causa dell'inefficacia dell'azione svolta da uffici costituiti presso le amministrazioni controllate e da queste dipendenti. Per Luzzatti era dunque essenziale la dipendenza strutturale, organica e funzionale delle ragionerie centrali dalla RGS.

Anche Vincenzo Vianello era favorevole all'ampliamento delle funzioni di controllo degli uffici di ragioneria, che dovevano essere autonomi rispetto all'amministrazione

attiva. La RGS, invece, doveva avere quell'autorità, al momento assente, nei confronti delle ragionerie delle amministrazioni centrali.

Anche il secondo disegno di legge decadde, soprattutto per l'opposizione degli ambienti amministrativi.

I progetti e le idee di Luzzatti sono importanti, poiché, innanzitutto, indicavano una tendenza culturale favorevole a un controllo forte e accentrato sugli effetti finanziari dell'azione amministrativa dello Stato inteso in senso unitario. In secondo luogo, poiché fornirono molti spunti al primo Ministro delle finanze del periodo fascista, Alberto De' Stefani, nella sua opera di drastica riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria alle fine del primo conflitto mondiale. La riforma De' Stefani chiuse, con una razionalizzazione autoritaria e accentratrice, il dibattito che si era sviluppato, prima e dopo la guerra, fra i fautori di uno Stato interventista dotato di molteplici amministrazioni speciali e i sostenitori di uno stato minimo di stampo schiettamente liberale (forse più a parole che nei fatti, in realtà), facente perno sul modello ministeriale.

Nel frattempo, lo Stato era cambiato di pari passo con i mutamenti dell'economia e del clima culturale nel Paese. Nuove idee, frutto anche dell'allargamento del suffragio e dell'ingresso nella sfera politica di nuovi interessi, si erano affacciate alla ribalta, portando con sé nuovi soggetti economici, che, anche nel settore pubblico, affiancarono i tradizionali ministeri nella fornitura dei servizi pubblici.

### ***3.2 - Le amministrazioni parallele***

---

La legislazione in tema di contabilità pubblica, dopo il 1906, subì un sostanziale blocco, per riprendere dopo la Prima guerra mondiale.

In relazione a questo periodo, vanno segnalate la legge 822 del 1910 che concentrava presso le ragionerie centrali tutte le scritture sugli impegni, la legge 740 del 1913, che aboliva l'assestamento del bilancio di previsione, e il decreto lgs. 1672 del 1915 che aboliva le commissioni di vigilanza sugli impegni.

Il dibattito sul ruolo dello Stato, tuttavia, proseguì, spinto non tanto da teorie dottrinali, quanto dalla realtà degli interessi. L'Italia liberale, dopo aver realizzato il sogno unitario, aveva iniziato a trasformarsi sin dalla fine del 1800. Nuove esigenze di sviluppo diedero vita a nuovi modelli organizzativi nella sfera economico-amministrativa, cui seguirono nuove teorizzazioni sul ruolo dello Stato e sulle sue articolazioni.

In realtà, sotto il profilo economico, il liberalismo, anche nell'Italia liberale, si era rivelato più uno schema teorico che una reale pratica politica. Anche sotto la Destra storica, ovvero una classe dirigente post-unitaria di fermi convincimenti liberali e liberistici, difatti, lo Stato dovette sempre intervenire nell'economia per far fronte alle continue emergenze di un Paese fragile, a basso reddito e con un forte ritardo industriale rispetto ai vicini europei.

Il nuovo secolo portò un cambiamento di paradigma non solo pratico, ma anche teorico. L'affermazione in Europa del "socialismo municipale" interessò anche l'Italia. A partire dai primi del '900, si ebbe una connotazione in senso socialista del concetto di "municipalizzazione", ovvero l'acquisizione da parte dei comuni di prerogative di governo del territorio organizzate in vere e proprie aziende.

La tendenza municipalizzatrice assunse anche una matrice politica e di classe e non più soltanto amministrativa. L'esercizio diretto dei servizi fu strumento per la realizzazione delle istanze del nascente movimento operaio. Il comune, progressivamente, si trasformò in un "ente economico", per rispondere ai crescenti bisogni degli strati sociali più bassi.

Durante il primo ventennio del nuovo secolo, i comuni dettero vita a servizi di tutela del lavoro e di assistenza pubblica, municipalizzarono le aziende di trasporto e si fecero carico della pubblica istruzione, della lotta alle rendite, del sostegno ai disagiati, della gestione del credito (mediante il controllo delle casse di risparmio locali) e delle politiche abitative popolari.

Al rapido processo di urbanizzazione, che causò un grande incremento della domanda di servizi pubblici e un'evoluzione delle tecnologie, gli enti locali risposero aumentando la loro imprenditorialità industriale.

La prima riforma significativa fu l'emanazione della legge 29 marzo 1903 n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali, nota anche come legge Giolitti sulla municipalizzazione.

Anche a livello centrale si fece strada questa nuova concezione del ruolo del settore pubblico. Lo Stato, difatti, dovette farsi carico di nuove funzioni, soprattutto in campo sociale e produttivo. Il principale protagonista di questa azione riformatrice fu sempre Giolitti.

Riassumiamo alcuni dei passaggi di questa tendenza, che fu propria di tutti i governi del periodo, definita da storici di rango come "fuga dai ministeri" o come "Stato parallelo".

Il r.d. 250 del 1905 (Governo Fortis) istituì l'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, posta sotto la direzione del Ministero dei lavori pubblici, affidandole la gestione della rete fino ad allora in mano a compagnie private. Il riscatto delle reti avvenne nel luglio del 1905, con l'entrata in vigore della legge 137 del 1905 sul riordino delle ferrovie. Lo Stato assunse la gestione diretta delle linee, denominandola rete delle "Ferrovie dello Stato". La struttura dell'amministrazione ferroviaria venne organizzata, nel luglio del 1907, come azienda autonoma. Questo modello era molto diverso dalla direzione ministeriale, vale a dire dalla struttura che aveva contraddistinto in modo pressoché integrale il periodo dell'Italia liberale.

Un particolare degno di attenzione, per i futuri sviluppi dell'amministrazione finanziaria, è rappresentato dal fatto che uno degli avversari del modello aziendale delle ferrovie, nel 1905, fu proprio Luzzatti che, in luogo dell'azienda autonoma, avrebbe preferito un ministero ad hoc.

Con legge 305 del 1912, il quarto governo Giolitti decise la nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita. Nello stesso anno, fu istituito da Francesco Saverio Nitti, allora Ministro dell'agricoltura, industria e commercio, l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA), ente pubblico specializzato nel monopolio delle assicurazioni sulla vita. Questi, assieme alle municipalizzazioni, furono i maggiori esempi di cambiamenti in settori strategici, che, di lì in avanti, furono gestiti con modelli aziendalistici, al di fuori dello schema ministeriale di matrice cavouriana.

Questa tendenza si manifestò anche in altri versanti.

La legislazione per il Mezzogiorno introdusse alcune amministrazioni speciali. Il Consorzio sovvenzioni su valori industriali, dopo il salvataggio di alcune imprese, nel 1913 fu costituito dalla Banca d'Italia come organo permanente per il finanziamento e il



risanamento di aziende in crisi. Il Consorzio, divenuto operativo nel 1915, era guidato dalla Banca d'Italia e riuniva i Banchi di Napoli e Sicilia, alcune casse di risparmio, il Monte dei Paschi di Siena e l'Istituto Bancario San Paolo di Torino. Da questo nucleo originario, nel 1933 nacque l'IRI.

Assieme all'Italia stava cambiando anche la sua burocrazia. Con l'età giolittiana l'amministrazione italiana, difatti, entrò in quello che è stato definito come il periodo del "decollo amministrativo". Il numero dei dipendenti salì da 126 mila nel 1891 a 377 mila nel 1910. Nel 1923 arrivò a 509 mila. Teniamo presente che l'apparato preunitario contava, in tutti i sette stati, soltanto 60.000 unità circa, di cui poco meno di 25 mila nel solo Regno delle Due Sicilie. Parallelamente, la spesa pubblica aumentò in rapporto al prodotto interno lordo. Nel 1913 arrivò del 14%, superando i valori di Inghilterra, Francia e Germania.

Nel periodo precedente alla Prima guerra mondiale vi fu una duplice tendenza.

Da un lato, non vi furono innovazioni di rilievo in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e di sistemi di controllo, compreso quello della RGS.

Dall'altro, invece, si ebbe il forte sviluppo delle amministrazioni parallele, costituite da uffici con ampi margini di autonomia gestionale e finanziaria, organi decentrati per il coordinamento di politiche regionali o settoriali, aziende autonome e speciali apparati allocati presso i ministeri al centro o in periferia. Il modello scelto, spesso, simulava le Ferrovie, soprattutto dopo legge organica del 1907, che prevedeva un consiglio di amministrazione comprendente alcuni tecnici e presieduto dal ministro, un direttore generale dotato di ampi poteri e una rilevante autonomia di gestione, sia pure nel contesto di un bilancio presentato in Parlamento per un controllo a consuntivo. La tendenza verso l'autonomia aveva la chiara finalità di sfuggire al modello ministeriale e ai suoi controlli di regolarità amministrativa e contabile, ritenuti farraginosi e inutili.

Fra modello ministeriale e amministrazioni speciali i termini del confronto spesso furono quelli di un vero e proprio scontro, anche di tipo culturale, prima, durante e dopo quell'evento decisivo, anche ai fini del concetto stesso di Stato, che fu la Prima guerra mondiale.

Come accennato, la fuga dai ministeri fu soprattutto una fuga dai controlli previsti dalla contabilità pubblica. Le amministrazioni parallele, però, avevano una loro cultura economica di tipo interventista, rappresentata, livello tecnico e politico, da uomini di grande spessore, quali Nitti, Giuffrida e Beneduce, ai quali si oppose fermamente una cultura di matrice strettamente liberale e non interventista, guidata da Luzzatti, Einaudi, Salvemini e De' Stefani.

## 4 - Dopo la Prima guerra mondiale

La Prima guerra mondiale fu il grande spartiacque.

Le necessità belliche causarono il sostanziale sfaldamento del sistema amministrativo classico e la disarticolazione dei ministeri, in favore di una miriade di uffici speciali operanti praticamente senza nessun reale limite di azione, né in termini contabili, né in materia di appalti.

In realtà, la cultura dell'emergenze e il ricorso a strumenti eccezionali erano presenti anche prima, ma durante la guerra l'eccezione divenne la regola e mutò radicalmente il sistema, portando l'amministrazione dell'emergenza a livelli mai visti prima.

Nel primo dopo guerra, di conseguenza, la struttura amministrativa era in completo disordine, soprattutto sotto il profilo amministrativo-contabile.

Nel periodo bellico, le strutture finanziarie statali, imperniate sui grandi enti pubblici dedicati alla raccolta del risparmio privato per finanziare il Tesoro, ebbero un grande impulso. Da una parte la Cassa depositi e prestiti, l'Istituto nazionale assicurazioni e la Cassa nazionale di previdenza furono impegnate nel collocamento dei prestiti nazionali. Il Consorzio fra gli istituti d'emissione e gli altri maggiori organi privati del risparmio nazionale (r.d. 1375 del 1914 e modifiche successive) miravano a sovvenzionare l'industria privata mediante anticipazioni su valori garantiti.

Il processo di ristrutturazione degli organi della finanza statale operò profonde deroghe formali alle norme di contabilità. La prassi, però, come dimostrerà la Commissione d'indagine sulle spese di guerra, si mosse in modo ancora più spregiudicato.

Nel dicembre 1914, il Ministro della guerra del gabinetto Salandra, Vittorio Zupelli, presentò alla Camera un disegno di legge per la conversione di numerosi decreti che autorizzavano le amministrazioni della guerra e della marina a derogare temporaneamente alle norme della contabilità generale, soprattutto in tema di appalti. Giovanni Cassis, relatore per l'Ufficio centrale del Senato, pur muovendosi in favore dell'industria nazionale, riteneva utile ripartire le ordinazioni fra il maggior numero possibile di imprese. Le norme di contabilità in materia di approvvigionamenti pubblici erano ritenute superate, così come il sistema delle aste pubbliche, con le sue formalità finalizzate all'individuazione del giusto prezzo.

La legislazione di guerra apportò molte eccezioni all'ordinamento contabile del 1883. La legge 424 del 1915 autorizzò le amministrazioni di guerra e di marina a derogare alle norme di contabilità dello Stato in materia di provviste, lavorazioni e trasporto di generi e materiali. La legge 592 del 1915, come rimedio alla disoccupazione operaia, introdusse facilitazioni sugli appalti di lavori pubblici per conto dello Stato, delle provincie e dei comuni.

La guerra spinse alla creazione di nuovi organi e istituti. Con due regi decreti del 22 giugno 1916 furono istituiti il Ministero dell'industria, commercio e lavoro (scindendolo dal Ministero dell'agricoltura) e il Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari. Con il decreto luogotenenziale del 5 luglio 1917, fu istituito il Ministero delle armi e munizioni,

ma già con un decreto del 9 luglio 1915 fu creato un sottosegretariato dipendente dal Ministero della guerra. Nacquero anche molti comitati, cui vennero attribuiti compiti già spettanti ai ministeri oppure nuove funzioni. Il d.lgt. 926 del 1916, concesse al Ministero di agricoltura sia poteri straordinari in materia di acquisto di alimenti e materie agricole mancanti nel Paese, sia poteri di requisizione di merci e stabilimenti.

Il prefetto, tra gli organi tradizionali, fu quello che aumentò maggiormente le proprie competenze, poiché ad esso venne affidata l'organizzazione locale degli approvvigionamenti e dei consumi.

La congerie di comitati, commissioni, organi esecutivi e di controllo del periodo bellico, istituiti quasi sempre con decreti-legge, portò alla paralisi del parlamento postbellico, chiamato a ratificare la gran mole di legislazione straordinaria. La loro creazione portò all'estremo la tendenza a sottrarre il controllo della gestione finanziaria ai suoi organi naturali, quali la RGS e la Corte dei conti. A fine guerra, con la chiusura dei conti correnti con il Tesoro, massicce spese per approvvigionamenti e trasporti apparvero per la prima volta nei bilanci passivi dei ministeri.

Al termine del conflitto ripresero i progetti e gli studi di riforma dell'amministrazione e, soprattutto, dell'ordinamento contabile. I tentativi, protratti fino a tutto il 1921, in realtà non portarono a risultati concreti, anche a causa della profonda crisi dello Stato liberale.

Nel gennaio 1918, l'onorevole Ruini, relatore per il Comitato per la riforma della pubblica amministrazione, affermava, tra l'altro, che occorreva trasformare da preventivo a 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"*.

La Commissione promossa dagli onorevoli Giuffrida e Mazzoccolo riteneva che le esigenze economiche richiedessero maggiore velocità di azione dell'amministrazione e l'introduzione dei metodi industriali nei rapporti tra Stato e i cittadini e che la semplificazione del controllo sulle spese fosse il principale problema della contabilità pubblica. Einaudi, in polemica con Giuffrida, rispose che queste posizioni non tenevano conto della natura dell'azienda statale, della peculiarità dei suoi rapporti con terzi e delle caratteristiche oggettive e soggettive delle funzioni pubbliche.

Con d.lgt. 107 del 1918, fu nominata la commissione presieduta dal senatore Villa, cui più tardi si affiancò il comitato "dei sette", presieduto dall'onorevole De Nicola, al fine di elaborare i principi per una riforma dell'amministrazione statale, con esclusione degli ordinamenti militare, giudiziario e scolastico.

La relazione Villa propose di attribuire la firma dei titoli di spesa al direttore generale nel caso in cui le operazioni di gestione del bilancio implicassero rapporti con soggetti giuridici esterni all'amministrazione, lasciando al ministro l'alta direzione degli affari e l'indirizzo politico. Suggerì, inoltre, che la Corte dei conti parificasse il rendiconto generale solo dopo l'esame giudiziale di tutti i conti di agenti, tesorieri, funzionari delegati, ecc., mentre alle ragionerie centrali sarebbe spettato l'accertamento della esistenza dei fondi di bilancio e della loro esatta destinazione, nonché la liquidazione del debito dello Stato.

Giolitti, Presidente del consiglio, nell'ambito di un programma di riforma mirato alla semplificazione dei servizi e alla riduzione del personale, con la legge 260 del 1921 nominò una commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale.

Il Presidente della Commissione, senatore Cassis, consegnò il suo primo rapporto nel giugno del 1821, a seguito del quale fu presentato alla Camera un disegno di legge per delegare al Governo "facoltà straordinarie" per l'attuazione in via d'urgenza della riforma amministrativa.

Dopo tre anni dalla fine della guerra, delle sofferenze e dei disagi premiati dalla vittoria, nuovi orientamenti politici, nuove aspirazioni e nuove idee erano emersi e alcuni di questi investivano direttamente la struttura amministrativa statale.

Leggi speciali, organismi provvisori ancora vigenti, sperequazioni nei servizi e molteplici sovrastrutture avevano notevolmente appesantito la macchina amministrativa. Molti propendevano per un ritorno all'ordinamento precedente, abrogando tout court le norme del periodo bellico. Prevalse, invece, l'idea di riformare il sistema per adattarlo alle nuove esigenze. Venne riproposto anche il tema del decentramento che, da Cavour in poi, fu molto discusso a livello parlamentare e governativo, ma con scarso successo nel contesto di centralismo debole che caratterizzò i primi sessanta anni dello Stato unitario.

La commissione della Camera incaricata di riferire sulla delega, presieduta dall'onorevole Riccio, non condivise integralmente la posizioni del Governo e istituì una commissione parlamentare consultiva, fissando anche alcune direttive generali per l'emanazione delle leggi delegate. La Commissione raccomandò di riformare gli ordinamenti amministrativi e contabili, di unificare, ridurre e velocizzare ogni tipo di controlli, di decentrare le funzioni dell'amministrazione e di abolire gli organismi superflui. Precisò inoltre che dovevano rimanere intatte le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e che il decentramento doveva essere inteso come autogoverno, ovvero come "decentramento di funzioni statali ai comuni, alle provincie, alle regioni", senza alcun carattere autarchico.

Le facoltà straordinarie al Governo, anche tenendo conto delle conclusioni della Commissione Riccio, furono approvate con la legge 1080 del 1921.

Il Governo Bonomi, in attuazione della legge 1080, predispose novantasei provvedimenti per la riforma dell'amministrazione, alcuni dei quali non in linea con le posizioni delle commissioni Cassis e Zupelli. Nessun schema di provvedimento divenne legge, perché il Paese stava sprofondando nella grave crisi politica che portò all'avvento del fascismo.

Molte delle idee elaborate prima e dopo la guerra, furono comunque utilizzate nell'ambito delle riforme fasciste. Verso la fine del 1922, il gabinetto Mussolini presentò alla Camera un disegno di legge per la delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione da attuarsi entro tredici mesi dall'entrata in vigore della legge delega 1601/1922.

La legge dei "pieni poteri" recitava *"per ordinare il sistema tributario, allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, per riorganizzare i pubblici uffici, renderne agili le funzioni e diminuire le spese, il Re, sotto la responsabilità dei suoi Ministri, è munito di pieni e poteri fino al 31 dicembre 1923"*.

Nella relazione al Re sullo schema di provvedimento che poi divenne il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, avente valore di legge formale grazie ai poteri straordinari conferiti al Governo con la citata legge 1601 del 1922, si premetteva che le disposizioni vigenti in materia di amministrazione del patrimonio e di contabilità di Stato, di contratti e di controlli, non erano *"più consoni alle nuove esigenze ... onde è divenuto indispensabile*

*non una radicale innovazione, ma un migliore adattamento di esse alle mutate condizioni”.*

Durante la guerra, come si è visto, in Italia si sviluppò anche un nuovo rapporto tra Stato e industria, specie quella di carattere militare. Il costo del conflitto tra il 1915 e il 1918 è stato stimato in circa 148 miliardi di lire: il doppio di quanto speso dallo Stato tra il 1862 e il 1913. In questo contesto, vennero compiute truffe e speculazioni. Su questi ‘sovrapprofitti’ e sull’organizzazione della mobilitazione industriale, che determinò un enorme aumento dell’influenza del governo sull’economia, ha indagato tra il 1920 e il 1922 la Commissione parlamentare d’inchiesta sulle spese di guerra, organo fortemente voluto da Giolitti e poi soppresso da Mussolini che ordinò la consegna nelle sue mani, e non al Parlamento, del suo materiale e della relazione finale.

Gli esiti dei lavori di indagine furono sconvolgenti. Complessivamente la Commissione accertò che, nel solo campo aeronautico, almeno sei industrie avrebbero lucrato, durante e dopo la guerra, ingenti capitali allo Stato, deliberando recuperi per un totale di 3.386.000 lire. Quanto descritto nei riguardi delle imprese aeronautiche era “solo” un piccolo ma significativo esempio. La Commissione riuscì solo in parte a svelare le dimensioni delle frodi all’erario, dovute ai sovrapprofitti derivanti dall’amministrazione emergenziale e allo smantellamento del sistema dei controlli.

Dei lavori della Commissione era ben consapevole Alberto De’ Stefani, primo Ministro delle finanze dell’era fascista. Al Ministero delle finanze, poi, si sarebbe aggiunto il Tesoro, una volta deceduto nel dicembre del 1922 il suo originario titolare, Vincenzo Tangorra.

Fondamentali per De’ Stefani erano il pareggio del bilancio (da perseguire attraverso tagli alla spesa pubblica, la ristrutturazione dell’amministrazione, l’abolizione di molte imposte del periodo di guerra e l’introduzione di nuove imposte dirette anche a carico dei redditi più deboli in modo da allargare la base imponibile), il contenimento della dinamica salariale assieme ad un’accorta riapertura dei canali di credito e la ripresa di un liberismo doganale controllato.

In materia di amministrazione, De’ Stefani risolse in modo drastico il dibattito fra i fautori del modello ministeriale e quelli degli enti speciali. Dopo più di cinquant’anni dall’Unità e con l’avvento del fascismo, si passò da un centralismo debole a un centralismo vero, con un drastico ridimensionamento delle amministrazioni speciali in favore del modello ministeriale.

In un’ottica di continuità con il liberalismo amministrativo, il settore pubblico, difatti, tornava a far perno sui ministeri e, almeno sino alla crisi del 1929, la RGS divenne il fulcro della programmazione e della gestione del bilancio.

Con il r.d. 1700 del 31.12.1922, come primo atto, il Ministero del tesoro venne riaccorpato alle Finanze. Riprendendo quanto sostenuto da Finali e Luzzatti nei loro progetti di riforma di inizio secolo, De’ Stefani pose, per la prima volta, la RGS in situazione di sovraordinazione gerarchica rispetto alle ragionerie centrali. Più precisamente, con il r.d. 126 del 1923, le ragionerie centrali venivano poste alle dipendenze del Ministro delle finanze. Con il successivo r.d. 599 del 1923, venne sancito passaggio delle ragionerie alle dipendenze della RGS.

Il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e il successivo Regolamento approvato con il r.d. decreto 23 maggio 1924, n. 827 modificarono le regole della contabilità generale dello Stato. Riprendendo in parte l’elaborazione dottrinali di Besta in materia di classificazione delle entrate e delle spese, De’ Stefani, voleva adeguare le leggi contabili al ritmo sempre

più accelerato della vita economica e rafforzare il sistema dei controlli per garantire una gestione cauta della finanza pubblica, finalizzata al riequilibrio dei conti e al pareggio di bilancio. Il pareggio venne effettivamente raggiunto nel 1925, con una spesa pubblica che scese, nel periodo 1922/1925, dal 35% al 13% del PIL.

Il dominus dell'amministrazione era individuato nel potere esecutivo che, mediante l'approvazione delle leggi sulla contabilità, sul sistema tributario, sul debito pubblico e sul complesso delle spese statali, esercitava il suo controllo sull'economia. Il potere esecutivo era costituito dal governo, formalmente *longa manus* del Re, ma praticamente autonomo che, secondo una concezione piramidale dell'organizzazione statale, riuniva i "capi dei grandi rami dell'amministrazione", coordinati e diretti dal Capo del governo (artt. 3 e 4 della legge 2283 del 1925).

La gestione pubblica divenne fortemente centralista, in linea con l'idea di Stato accentrato propria del regime fascista, nel quale ciascuna singola amministrazione era titolare di specifici poteri e funzioni da svolgere autonomamente, ma secondo schemi comuni e predefiniti e sotto la supervisione di un organismo terzo e specializzato quale la RGS.

Da queste riforme nasce, in buona parte, la RGS per come la conosciamo.

Ma, come si è soliti dire in questi casi, questa è un'altra storia.

## 5 - Conclusioni

La RGS, sin dall'inizio, è stata un sistema di organizzazione della finanza pubblica basato sulla concentrazione dei dati in un unico centro nevralgico in grado, oltre che di acquisire i dati stessi, anche di elaborarli e controllarli, per fornire al governo utili strumenti conoscitivi per la predisposizione di un'efficace politica finanziaria. Se è vero, come affermano molti, che al tempo non poteva parlarsi di politica economica, le esposizioni finanziarie dei ministri delle finanze post-unitari comunque rivelano chiaramente la presenza di una consapevole politica di bilancio e tributaria.

Al tempo stesso, nel DNA della RGS c'è pure l'elemento del controllo della spesa, all'inizio "proprio" della singola spesa, ereditato dalla concettualizzazione dello Stato e della funzione pubblica propri della classe politica liberale, in un contesto tipicamente ministeriale.

Il pendolo fra bilancio e controllo, dunque, inizia a oscillare sin dalla nascita della RGS.

A questi aspetti, si accompagna sin da subito un difficile rapporto con le amministrazioni di spesa, in una costante dialettica fra le esigenze di tenuta della finanza pubblica e quelle di sviluppo dell'economia. La perenne fragilità dei conti pubblici, sempre in condizioni critiche, eccetto che per brevi periodi, dall'Unità sino al giorno d'oggi, ha spesso inasprito questa dialettica.

Anche da questa sommaria analisi dei suoi primi cinquant'anni, emerge la realtà di una RGS, sin dalle sue origini, connaturata, in un meccanismo quasi simbiotico, con la costruzione dello Stato unitario. Nel DNA della RGS c'è uno stretto legame con quella costruzione storico politico, frutto del percorso di unificazione risorgimentale, che va sotto il nome di Stato italiano nelle sue varie declinazioni.

La RGS, sin dal 1869, è sempre stata sempre in prima linea nel difficile compito di tutela e garanzia dei conti pubblici, di programmazione finanziaria e di raccolta e messa a sistema dei dati e delle informazioni necessarie alle decisioni di finanza pubblica, al fine di tutelare quei beni appartenenti alla collettività tutta, rappresentati dal bilancio pubblico e dal corretto impiego delle risorse che le pubbliche amministrazioni ottengono da cittadini ed imprese.

