

Guido Melis

Rita Perez, Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 139

(doi: 10.1444/107406)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 1, marzo 2023

Ente di afferenza:

Associazione no profit (s.prezioso@svimez.it)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

1. Recensioni

Rita Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 139.

La storia della Ragioneria generale dello Stato si snoda – si potrebbe dire – nel cuore della storia stessa dell’amministrazione italiana, costituendone un capitolo decisivo. La contrassegna la lunga fedeltà alle radici, il senso costante da *grand-corps*, se così possiamo chiamarlo. Indubbiamente una virtù (essendo la nostra tradizione amministrativa povera di simili esempi). Ma che al tempo stesso ne costituisce il limite storico, perché pone costantemente la Ragioneria sulla difensiva, nella gelosa rivendicazione del suo crescente potere, e dunque in contrasto con le varie politiche riformiste succedutesi (quasi sempre senza successo) negli oltre 150 anni della sua vita istituzionale. Un paradosso, questo, che nel libro di Rita Perez emerge in modo evidente, e che anzi a mio avviso ne costituisce un filo rosso che tutto lo percorre: culto del controllo e quindi potere di veto sulle amministrazioni «del fare»; scrupolosa tutela della spesa e quindi suo inevitabile rallentamento procedurale; gelosa rivendicazione delle regole le più minute e dunque ostilità al loro evolversi e a volte alla loro stessa semplificazione. Citando una intervista di Manin Carabba di qualche anno fa, definirei così la Ragioneria: «un grande corpo che ha la migliore cultura giuscontabilistica in Italia (insieme alla Corte dei Conti), ma totalmente privo di cultura nel campo della politica economica».

La storia della Ragioneria generale è relativamente semplice da percorrere. Si può riassumere in pratica nelle grandi leggi che l’hanno prima istituita e poi progressivamente normata: 1869, 1923, 1939, 1978, e parzialmente ma con effetti decisivi 1997.

La prima, la legge Cambray-Digny, quella istitutiva, mette fine al disordinato decennio postunitario. Sostituisce, pur mantenendone i connotati essenziali, la legge di contabilità fatta approvare da Cavour per il Regno di Sardegna nel 1853. Ha lo scopo – dice bene Rita Perez – di unificare le varie disposizioni ereditate dagli stati preunitari; e dispone di costituire – questo anzi ne costituiva il fulcro – collocata nel Ministero delle finanze (non esisteva allora il Tesoro), una Ragioneria generale dello Stato. Al tempo stesso i vecchi uffici di contabilità assumono la denomi-

nazione di Ragionerie centrali, posti in connessione – seppure non ancora gerarchica – con il nuovo istituto.

Cambray-Digny, toscano, era un esponente di spicco dell'*élite* della Destra. Ebbe in quegli anni incarichi di rilievo: durante il biennio in cui fu Ministro «condusse – scrive il suo biografo Raffaele Romanelli – una politica di drastica riduzione del disavanzo statale: promosse leggi sulla riscossione delle imposte dirette, sulla contabilità e l'amministrazione dello Stato; rese esecutiva la tassa di macinazione dei cereali; creò la Regia cointeressata del monopolio dei tabacchi e istituì le Intendenze provinciali di finanza». Lo si può a buon diritto ritenere un continuatore della riforma finanziaria di Cavour nel clima difficile della «politica della lesina». Se si esamina attentamente il complesso degli atti normativi da lui emanati una parola, starei per dire con Rita Perez una parola chiave, si staglia nettamente sulle altre: il sostantivo «vigilanza». Se si guarda il dizionario Treccani alla voce relativa si trovano come prima definizione le seguenti parole: «comportarsi e agire con grande circospezione e attenzione»; dove più dei verbi contano le due parole «circospezione» e «attenzione». Contano e costituiscono sin dall'origine una sorta di stimate posta in capo all'istituto della Ragioneria generale e a chi ne era responsabile. L'amministrazione italiana sin dalle origini procedette al passo lento e controllato delle fanterie, piuttosto che al galoppo sfrenato dei cavalleggeri. Ma in quella amministrazione la Ragioneria avrebbe aggiunto qualcosa di suo nell'esercizio delle funzioni e nello stile stesso: e cioè il passo felpato, il silenzio della discrezione, la cautela nell'agire, nonché – ma questo fu vizio comune – il culto mai tradito del precedente.

Tuttavia nella riforma Cambray-Digny restavano delle falle: 1°) il personale non necessariamente doveva essere costituito allora da diplomati in ragioneria (anzi, la storia degli studi di ragioneria in Italia evidenzia una certa asimmetria, affermandosi quegli studi solo nel primo decennio del Novecento e richiedendosi solo tardivamente il diploma di ragioniere per i concorsi <https://www.eticapa.it/eticapa/linconclusa-riforma-della-dirigenza-pubblica-intervento-di-valerio-talamo/ell'amministrazione>); 2°) le Ragionerie centrali restavano ancora autonome, seppure legate al meccanismo del coordinamento dei conti, e quindi erano di fatto partizioni dei Ministeri presso cui erano state istituite, dipendevano da quei capi ufficio e da quei direttori generali; 3°) coesistevano nello stesso Ministero più uffici preposti ai controlli dei conti (il che generava molte confusioni).

Ciò indusse un processo (ma anche questo graduale e lento) di perfezionamento della riforma. Lo cito un po' di fretta: il passaggio del 1883 dal bilancio di sola cassa a quello di competenza, che dilatò – spiega Perez – i poteri della Ragioneria generale; il testo unico sulla contabilità pubblica del 1884; e soprattutto il regolamento dell'anno successivo (che – come segnala Perez – «ampliava i poteri della Ragioneria e del Ragioniere generale dello Stato, elencandoli specificamente», «introduceva un visto del Ministro del Tesoro», disponeva che, ove il Ragioniere centrale fosse ostile all'apposizione del visto egli poteva esservi obbligato da un ordine scritto dello stesso Ministro).

A confermare che la storia dei controlli contabili non necessariamente coincideva con quella delle alternanze politiche e parlamentari, la via inaugurata nel 1869 non fu affatto interrotta con il 1876, quando il lungo dominio della Destra storica cedette alla Sinistra di Depretis (che anzi fu un sostenitore della centralizzazione contabile). L'irresistibile ascesa della Ragioneria continuò, e anzi vi ebbe un ruolo importante un uomo che tuttavia alla Sinistra non apparteneva e che al contrario poteva considerarsi, nei tempi nuovi, uno degli eredi più autorevoli della vecchia generazione della Destra: Luigi Luzzatti. La sua attività, forse al di là di quella espletata nelle vesti di Ministro (fece qualche esperienza di governo, ma non fu come il suo avversario Giolitti il protagonista del primo quindicennio del Novecento), ebbe una valenza culturale, una influenza morale rilevantissima, influenzando profondamente le nuove leve dei giovani ragionieri diplomatisi ed entrati in amministrazione dopo la legge Cambrey-Digny.

Tra questi (le loro biografie sono state fatte oggetto di medaglioni celebrativi nelle sintesi storiche pubblicate in varie epoche dalla stessa Ragioneria, ma manca ancora – ed è una lacuna grave – un loro dizionario biografico: sono stati in tutto, dal 1870 ad oggi, 21; 21, contro 97 governi) spicca una figura *sui generis*: quella di Giuseppe Cerboni (in carica dal 1876 al 1891). Cerboni anche lui toscano, già dirigente dell'amministrazione granducale prima dell'Unità, aveva ideato l'ossatura della legge Cambrey-Digny.

Legato a un altro grande funzionario dell'età costituente, Gaspare Finali, Cerboni introdusse nell'amministrazione il metodo detto della logismografia, che sviluppò e impose universalmente nel lungo periodo nel quale fu Ragioniere generale. Dico impose perché il metodo (adottato nel 1877 per tutte le scritture dello Stato, poi anche nelle intendenze di finanza, poi negli enti locali) era particolarmente laborioso per non dire cervelotico, implicava numerose segnature delle medesime cifre in vari registri, aggravava enormemente la fatica degli uffici. Contestato anche dai primi accademici che all'università insegnavano la ragioneria (uno per tutti, suo acerrimo avversario, fu il cattedratico Fabio Besta) si dimise solo nel 1891 dalla carica di Ragioniere generale. Il suo metodo logismografico non gli sopravvisse, abolito nel 1903-1904 in tutte le amministrazioni dello Stato.

Il caso Cerboni è un episodio, ma tuttavia indicativo: era nata nella Ragioneria e intorno ad essa una leva di tecnici contabili, più tardi anche di valenti economisti, che, al di là degli eccessi appena menzionati, avrebbe a lungo dato a quella amministrazione del controllo una speciale fisionomia diciamo così «professionale». Tutti uomini (non ci sono donne tra i ragionieri generali, neppure in anni recenti), tutti o quasi rimasti in sella a lungo: i primi 4 dal 1870 al 1899; altrettanto i titolari succedutisi dal 1899 al 1919; poi – la stessa persona, il mitico Vito De Bellis, ininterrottamente alla guida della Ragioneria generale dal 1919 sino alla morte nel 1932, 23 anni; quindi a cavallo tra anteguerra mondiale e fascismo; il

suo successore, Ettore Cambi sino al 1944; due dei successivi dal '44 al '56; Marzano, Stammati, Firmi e Milazzo dal 1956 sino al 1974; Ruggeri e Monorchio dal 1983 al 2002; Grilli dal 2002 al 2005, poi Canzio dal 2005 al 2013, Franco dal 2013 al maggio 2019, e da ultimo Biagio Mazzotta dal 2019 (oggi in carica).

La guerra interruppe per tre anni l'avanzata inarrestabile dei Ragionieri di Stato. La contabilità di guerra, quasi azzerata per legge la funzione della Corte dei Conti, fu improntata più che al culto dei controlli all'obiettivo superiore della velocità della spesa (e, anche se non sempre, della sua efficacia). I «metodi industriali», mutuati dalla prima esperienza dell'industrializzazione, prevalsero sulla vigilanza dei Ragionieri. La spesa pubblica si dilatò. I soggetti capaci di spesa si moltiplicarono.

Il ritorno alla normalità (uso le parole di Rita Perez) si ebbe nel dopoguerra, anche per la predicazione di tenaci cultori delle regole come Luigi Einaudi e Luigi Luzzatti. E culminò nella riforma del primo fascismo, intitolata al Ministro delle finanze Alberto De' Stefani.

Ha ragione Rita Perez nell'osservare che si trattava in definitiva del recupero del vecchio disegno luzzattiano (Luzzatti stesso se ne vantò sui giornali). Niente o poco di fascista si trova in quella riforma, salvo l'ulteriore irrigidirsi del peraltro già esistente modello gerarchico: né camicie nere, né tessere imposte dall'alto, né invasione della politica. Viceversa tutto lo staff del Ministero delle finanze e in particolare della Ragioneria veniva dall'amministrazione liberale (a cominciare dal già citato primo Ragioniere generale dell'«era fascista», Vito De Bellis) ed aveva dalla sua una forte connotazione tecnico-specialistica. Era la burocrazia della cifra.

La riforma De Stefani intanto – lo notò Sabino Cassese – segnava la staffetta tra la *leadership* sull'amministrazione del Ministero dell'interno e quella del Ministero delle finanze. Il controllo della spesa si perfezionava; i grandi tecnici assumevano un ruolo di comando; attraverso la «bollinatura» (esiste sul punto un piccolo ma assai interessante studio di Elisa D'Alterio) il Ragioniere generale assumeva il ruolo decisivo – per il sì o per il no – su qualunque decisione implicasse spesa: il che significava orientare l'amministrazione, giacché da parte dei Ministeri spesso si preferiva anticipare il verdetto «contrattando» prima del provvedimento con il Ragioniere e coi suoi collaboratori.

Fuori però (ed era qui la contraddizione) regnava una giungla inestricabile e inesplorata. Era la giungla destinata a infittirsi sempre di più della finanza degli enti pubblici, delle società per azioni del solo Stato e di quelle a partecipazione mista coi privati. Era questa un'area ancora sconosciuta anche agli studiosi, normata in modo generico e spesso solo per alcuni aspetti, lasciata al quasi sterile controllo di collegi sindacali nei quali poteva capitare che sedessero anche componenti delle Finanze ma che raramente essi potessero esercitare alla stessa stregua che verso i Ministeri il loro potere di condizionamento.

Un tentativo di riportare ordine in quella giungla (molto tardivo però, si ammetterà) fu quello del 1939, che Rita Perez illustra in un capitolo

intitolato appunto *Il controllo del parastato*. Vi campeggia la legge Thaon di Revel. Questa legge, pure riorganizzando razionalmente l'intera Ragioneria con la creazione degli Ispettorati, e pure promuovendo il titolare della Ragioneria dal grado IV al III, cioè uno dei vertici dello Stato, non riuscì a penetrare la spessa e sfuggente famiglia (per la verità erano più famiglie) degli enti pubblici.

Insomma, agli esordi della Repubblica la Ragioneria aveva attraversato in pratica solo tre momenti di assetto o riassetto generale: il 1869, il 1923, il 1939. In questi tre passaggi si erano enormemente rafforzati i suoi poteri sul sistema dei Ministeri, ma al tempo stessi si era verificata una imponente «fuga dall'amministrazione» delle professionalità non giuridiche e non contabilistiche.

Gli anni della Repubblica non mutarono se non parzialmente il quadro così delineato: fu istituito (1944) il Ministero del tesoro e in esso fu trasferita la Ragioneria; entrò in vigore l'articolo 81 della Costituzione (alla cui scarsa efficacia l'autrice dedica pagine assai penetranti); intervenne nel 1955 la creazione delle Ragionerie provinciali dello Stato; furono creati nel 1962-1963 due nuovi Ispettorati e con essi promossa una riorganizzazione del personale, oltretutto l'accrescimento delle funzioni; ma – come scrive Perez – «ancora nel 1980 si diceva che la Ragioneria generale era ferma al 1923».

Erano intanto falliti ben tre tentativi di portare la Ragioneria generale nel nuovo Ministero del bilancio sottraendola al Tesoro: uno di Ezio Vanoni nel 1954-1955; uno, fugace, di Tambroni nel 1960; uno successivo che coincise con il passaggio da un Ministero all'altro di Giuseppe Pella (1960-1961). Un quarto tentativo, il più dirompente ma respinto, si sarebbe poi avuto nel primo Governo di centro-sinistra organico ad opera del Ministro del bilancio dell'epoca Antonio Giolitti (a questo tentativo, nascendo dalla medesima cultura, si dovrebbe poi accostare quello di Giorgio Ruffolo di immettere nei bilanci pubblici una forma di programmazione capace di andare oltre la semplice vigilanza).

Gli anni '80 inaugurarono una serie di possibili novità.

Sono queste le pagine del libro più dense di elementi conoscitivi nuovi, di analisi inedite e di spesso illuminanti osservazioni critiche.

Il tema adesso diventava quello del ruolo della Ragioneria rispetto alle politiche di programmazione. Il tentativo – scrive l'autrice – di «consentire il passaggio dal bilancio come atto di *public administration* al bilancio come documento di *public policy* in grado di riflettere la politica del governo e di darle attuazione». Si trattava di modificare la struttura interna del bilancio, articolandolo per programmi, e affidando alla Ragioneria specialmente il controllo dei risultati. Ma – osserva qui Perez – «l'organizzazione interna della Ragioneria non fu toccata e la sua attività di controllo, non essendo fondata su programmi da realizzare e su risultati da conseguire, continuò a limitarsi alla verifica del volume della spesa pubblica, a occhiuti controlli giuridico-contabili sulla sua gestione». Insomma «l'esperimento programmatico si chiuse con un fallimento».

Ugualmente deludenti furono gli esiti della riforma della contabilità pubblica che si intendeva promuovere con la legge n. 468/1978, che un'altra volta ancora non intervenne però sui compiti della Ragioneria generale.

Il quadro cominciò a mutare positivamente quando, nel 1981, fu istituita la Commissione tecnica per la spesa pubblica (detta anche Commissione Andreatta). La Commissione, che dal 1987 operò dentro il Ministero del tesoro, durò vent'anni, producendo ben 630 documenti sui vari problemi del bilancio. Una delle sue conclusioni, grazie anche al benefico incrocio con i risultati dell'indagine conoscitiva sulla applicazione della legge 468 del 1978, fu l'attuazione di un principio costituzionale rimasto negletto: quello della necessaria copertura finanziaria delle leggi. La Ragioneria ne ricevette due fondamentali funzioni: la verifica delle relazioni tecniche allegate alle proposte di spesa; e quella sul Documento di programmazione economica e finanziaria.

Il libro si chiude con un capitolo sugli anni '90 del secolo scorso e «i nuovi compiti» attribuiti alla Ragioneria e con alcune pagine conclusive relative ai mutamenti profondi che ne derivarono anche sul piano della organizzazione: il primo mutamento importante, nel 1997, lo introduce Ciampi, ed è la riarticolazione che ne fa uno dei quattro dipartimenti del nuovo Ministero dell'economia e delle finanze; il secondo cambiamento è l'attribuzione di nuovi compiti, specialmente in proiezione europea: con il semestre europeo tutta la funzione di bilancio per così dire «si europeizza». C'è poi l'esperienza della *spending review*, in dipendenza della crisi del 2010 (ma anche almeno in parte prosecuzione della Commissione per la spesa pubblica, e collegata all'Ufficio parlamentare del bilancio costituito nel 2014).

«Che cosa resta – si chiede infine Rita Perez – dei compiti svolti dalla Ragioneria generale nel secolo scorso?». Poco, pochissimo. Certo, c'è ancora il controllo sulla legittimità degli atti, ma con assai meno discrezionalità di quanto non accadesse nel passato. In compenso «le relazioni tecniche sono pubbliche, le decisioni sono oggetto di controllo, di dialogo e di eventuali contestazioni da parte delle altre amministrazioni».

Il potere del Moloch creato nel 1869 si è di molto attenuato. In compenso la Ragioneria è diventata – cito le parole di Rita Perez – parte decisiva «nel processo legislativo che determina la nuova spesa e protagonista [...] della procedura di bilancio». L'epoca del dominio incontrastato dei conti e della gelosa tutela della spesa si sta trasformando in una attività moderna dalle molte diverse finalità e dalle molteplici funzioni.

(Guido Melis)