BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.2

L'evoluzione della contabilità pubblica nell'Italia unita: norme e istituti

Atti del Seminario svoltosi a Torino
28 marzo 2025

INDICE

Saluto del Presidente della Corte dei Conti Guido Carlino
……...……p.3

Sergio Foà – *Presentazione - L'evoluzione della contabilità pubblica e i prodromi della legalità finanziaria*
……...…p.4

Marco Pieroni – *Relazione introduttiva*
……...p.8

Paolo Patrito – *Confronti e modelli europei di contabilità pubblica*
……p.10

Giulio Stolfi – *La legge Cavour del 1853*
……..…p.20

Luciano Cimbolini – *La finanza pubblica negli Stati preunitari e gli ordinamenti provvisori*
……p.30

Matteo Traverso – *La legge Cambray-Digny del 1869*
……..…p.40

Morgane Ordine – *Il bilancio in Parlamento*
……p.48

Elisa D'Alterio – *Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato nel periodo unitario*
..……p.57

Michele Rosboch – *Dal T.U. del 1884 alle riforme del primo Novecento*
……p.76

Clemente Forte – *Osservazioni conclusive*
……..…p.85

IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA NELLA COSTRUZIONE DELLO STATO E OLTRE LO STATO (*)

di Elisa D'Alterio[1]

Voglio l'Italia ben organizzata,
non voglio nessun accentramento fuori di posto, niente di anormale,
non voglio un mostro in cui la testa sia tutto
e nel complesso riesca un corpo fiacco, malsano,
orribile perché le parti rimanenti del corpo non sono armoniche,
non corrispondono bene tra loro e funzionano male…

Q. Sella, Dibattito parlamentare sul disegno di legge
sul concorso dello Stato nell'opera edilizia di Roma, 14 marzo 1881.

ABSTRACT

Le finalità dell'articolo sono due. La prima è quella di ripercorrere le fasi dell'evoluzione del ruolo dell'amministrazione finanziaria statale, anche alla luce di recenti sviluppi. La seconda è quella di evidenziare la centralità del ruolo di tale amministrazione nella costruzione del "progetto italiano" e, più precisamente, nella formazione di una identità istituzionale dello Stato, di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è stato, fin dal principio, una delle massime espressioni. In questa prospettiva, si può cogliere anche il mutato peso della Ragioneria generale nel tempo, fino ad arrivare ai nostri giorni.

The role of financial administration In the building of the State and beyond the State

The essay has two purposes.
The first is to retrace the evolution of the role of the state financial administration, also in light of recent developments. The second is to highlight the centrality of this administration's role in the construction of the "Italian project" and, more specifically, in the formation of the state's institutional identity, of which the Ministry of Economy and Finance has been, from the beginning, one of the greatest expressions. From this perspective, one can also grasp the changing importance of the General Accounting Office over time, up to the present day.

1. Premessa

«L'amministrazione delle finanze è di gran lunga la più vasta di quante ne conta lo Stato. Prescindendo dagli uffici provinciali delle Intendenze e da quelli del Lotto, l'amministrazione centrale oltre il segretariato, comprende le direzioni generali del Tesoro, delle Gabelle, del Demanio e Tasse sugli affari, delle Imposte dirette e del Catasto, del Debito Pubblico, e della Cassa Depositi e Prestiti; inoltre colla Finanza va connessa la Corte de' conti»[2].

In questa descrizione dell'ingegnere Raffaele Canevari, che ha realizzato, negli anni Settanta dell'Ottocento a Roma, il Palazzo delle finanze, sede fin da quei tempi del Ministero (dell'economia e) delle finanze, veniva fotografata l'articolazione dell'amministrazione finanziaria del neonato Stato

(*) L'articolo è stato elaborato nell'ambito del progetto di ricerca "Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell'Unione Europea-progetto FinPA" (CUP E53D23006580006), finanziato dal fondo dedicato ai progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (Prin), bando 2022, Unione Europea-Next Generation EU (Missione 4, Componente 1) e Ministero dell'università e della ricerca.

[1] Prof. Ordinaria di Diritto Amministrativo e Pubblico, Giurisprudenza, Università degli studi di Catania

[2] Accademia dei Lincei, *Relazione intorno ad una Memoria del sig. comm. Canevari avente per titolo "Notizie sulle fondazioni dell'edificio pel Ministero delle finanze in Roma", della Commissione composta dagli accademici Ponzi, Cremona e Sella (relatore).* Letto nella sessione del 14 febbraio 1875, in Atti della R. Accademia dei Lincei, 1874 - 1875, Serie 2, Annata 272, vol. 2, p. 417.

italiano[3]. In questa fotografia, non era fatto alcun cenno alla Ragioneria generale[4]. Eppure, la Ragioneria era stata istituita nel 1869, unitamente alla Direzione del Tesoro, indicata, invece, come prima direzione tra le varie strutture che componevano il Ministero. Questa circostanza non è priva di significato. La Ragioneria, infatti, era all'epoca una piccola struttura, con meri compiti di computisteria. Il numero dei suoi dipendenti era esiguo e il capo della struttura, il Ragioniere generale, era stato nominato, la prima volta, nel marzo del 1870[5].

La storia successiva del Ministero è stata, tuttavia, caratterizzata da una evoluzione significativa della Ragioneria, al punto che, per un certo periodo, tale struttura è stata definita uno «stato nello stato»[6]. La Ragioneria ha «visto progressivamente ampliare le proprie funzioni e la propria articolazione organizzativa, fino a divenire momento centrale dell'attività finanziaria pubblica. Dal punto di vista funzionale, si è assistito ad una continua estensione dei compiti ad essa affidati e alla crescita dei suoi poteri di ingerenza sulla gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato»[7].

Cinque fasi principali hanno caratterizzato questo sviluppo: una prima fase, che è quella della istituzione della Ragioneria generale e della Direzione del Tesoro con la legge Cambray-Digny del 1869; una seconda fase corrispondente al potenziamento della struttura e dei compiti della Ragioneria sotto la guida di Alberto De Stefani; una terza fase, riconducibile all'adozione della legge 26 luglio 1939, n. 1037, e allo sviluppo dei corpi ispettivi di finanza pubblica; una quarta fase riferibile alla codificazione del principio di copertura finanziaria in Costituzione; una quinta fase, quella che parte dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso e che corre parallelamente all'ingresso e alla permanenza dell'Italia nell'unione monetaria[8].

Per molto tempo, la testa o il motore dell'amministrazione finanziaria statale è stato riconosciuto nella Ragioneria generale dello Stato. Pochi anni dopo la sua istituzione, si è subito sentito il bisogno di un suo rafforzamento, che è difatti avvenuto attraverso le ricordate fasi,

---

[3] L'idea della realizzazione del grande palazzo è di Quintino Sella. Si voleva dotare Roma di nuovi edifici, realizzando una «Roma amministrativa», lungo l'asse da Porta Pia al Quirinale, nelle vicinanze della stazione ferroviaria. A Sella si devono lo sviluppo di quell'area e la realizzazione dei primi grandi ministeri. Successivamente, Giovanni Giolitti seguirà, invece, una diversa idea progettuale, ritendendo opportuno dislocare gli ulteriori edifici istituzionali in altre parti della città (come Interno, Grazia e Giustizia e Istruzione).

[4] L'amministrazione finanziaria ha, nel tempo, cambiato più volte configurazione, fino ad arrivare ad una fase, intorno agli anni Sessanta del Novecento, caratterizzata dalla presenza di ben quattro ministeri finanziari. Per una descrizione molto dettagliata, sebbene ormai superata, si rinvia alla voce di G. Stammati, *Finanza (amministrazione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, 1968, pp. 537 ss. Più recente la ricostruzione di L. Fiorentino e A. Pajno, *Il Ministero dell'economia e delle finanze (articoli 23-26)*, in *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 266. Con il nuovo millennio, vi è sempre stato soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze.

[5] Va, altresì, notato che il Ministero delle finanze era, originariamente, «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». L. Cimbolini, *La Ragioneria generale dello Stato. Dalla nascita alla Prima guerra mondiale*, pubblicato sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato. A livello normativo, con regio decreto 31 marzo 1870, n. 5621, si era stabilito che la Ragioneria generale fosse parte integrante del Ministero delle finanze. Con regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, a decorrere dal 10 gennaio 1878, è stato istituito il Ministero del tesoro, alle cui dipendenze sono stati posti la Ragioneria generale e le direzioni generali del tesoro, del debito pubblico e del demanio, nonché l'economato generale e l'Avvocatura erariale.

[6] Olmo, funzionario delle finanze, mise in evidenza come l'affermazione delle funzioni previste dal nuovo quadro normativo rendesse la Ragioneria generale «uno Stato nello Stato». Il riferimento è tratto da S. Cassese, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1974, pp. 970 ss.

[7] D. La Rocca, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXXVIII, 1987, *ad vocem*.

[8] La tassonomia è stata elaborata nella seguente opera: E. D'Alterio, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2020, pp. 27 ss., a cui si rinvia.

caratterizzate da accelerazioni e rallentamenti[9]. In questa ricostruzione, ci sono però almeno due profili da tenere presenti. Il primo è rappresentato dal ruolo delle altre strutture che compongono l'amministrazione finanziaria, a partire dalla Direzione, oggi Dipartimento, del Tesoro, che è rimasto nel tempo in una posizione di netta separazione, nonostante il collegamento (innanzitutto, fisico), rispetto alla Ragioneria. Il secondo è l'effettiva centralità che la Ragioneria ha occupato nel tempo nell'amministrazione finanziaria, che appare, senz'altro, riconoscibile nelle prime quattro fasi dello sviluppo e diviene invece sempre più sfumata nella quinta fase, fino a giungere alla contemporaneità, segnata da una nuova e complessa fase.

Le finalità della presente analisi sono due. La prima è quella di ripercorrere le accennate fasi, seguendo una tassonomia elaborata in precedenti studi[10] e aggiungendo alcuni più recenti sviluppi. La seconda, che si articola insieme alla prima, è quella di evidenziare la centralità del ruolo dell'amministrazione finanziaria statale nella costruzione del "progetto italiano" e, più precisamente, nella formazione di una identità istituzionale dello Stato, di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è stato, fin dal principio, una delle massime espressioni. In questa prospettiva, si può cogliere anche il mutato peso della Ragioneria generale nel tempo, fino ad arrivare ai nostri giorni. Bisogna ammettere che del legame tra il ruolo dell'amministrazione finanziaria statale e l'identità nazionale rimane oggi, a ben vedere, non molto, nonostante la storia di questa amministrazione, a partire dalla storia del suo Palazzo, sia carica di peso e valore nello sviluppo del Paese.

2. In nome dello Stato italiano

L'edificio che ospita il Ministero dell'economia e delle finanze (Palazzo delle finanze), in via Venti Settembre a Roma, fu ultimato nel 1876[11] e voluto da Quintino Sella per rappresentare la solidità e l'efficienza delle istituzioni dello Stato italiano, appena costituito. Molti dettagli tecnici sono ricavabili dalla citata relazione di Canevari, dove si legge che la struttura venne realizzata per ospitare «l'amministrazione più grande del Regno d'Italia», che contava, all'epoca, oltre duemila impiegati. Considerando un tale fabbisogno, venne stimata la necessità di 70.400 metri quadrati di superficie coperta, «superficie che nessun palazzo in Italia raggiunge, salvo forse due o tre eccezioni»[12]. Il fine primario era quello di unire tutte le strutture dell'amministrazione finanziaria in una sola sede, come passo essenziale verso l'unificazione amministrativa, anche sostenendo elevati costi. Il risultato fu la realizzazione del più grande palazzo istituzionale del Regno, secondo soltanto al Palazzo del Quirinale[13].

Non solo la struttura ma anche gli interni del Palazzo delle finanze furono pensati per essere espressione massima dell'identità istituzionale e amministrativa dell'Unità italiana. Oltre alla Sala del Parlamentino, utilizzata in origine anche per le udienze pubbliche della Corte dei conti, il Palazzo ha una importante sala (c.d. Sala della Maggioranza, oggi Sala Ciampi), dove si sono svolti i primi Consigli dei ministri, dopo il trasferimento della capitale a Roma. Il progetto di decorazione della

---

[9] Lo ha segnalato chiaramente Costantino Baer che, pur affermando che la Ragioneria generale rappresentava il maggior merito della legge del 1869, ne lamentava la scarsa autorità: «insino a che resterà uffizio puramente amministrativo, renderà sempre utili servizi, ma ben poco potrà contribuire a scemare le spese dello Stato; perciocché manca a quell'uffizio l'autorità necessaria», autorità che secondo il Baer avrebbe potuto essere stabilita con l'istituzione, ad esempio, di un Consiglio del tesoro, da cui fare dipendere la Ragioneria: C. Baer, *Il Ministero delle finanze e il Consiglio del tesoro*, in *Nuova antologia*, 1874, ricordato da R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di stato da Cavour al fascismo*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 76 ss.

[10] E. D'Alterio, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 27 ss.

[11] La delibera di avvio dei lavori per la costruzione dell'edificio risale al 1871.

[12] R. Canevari, *Notizie sulle fondazioni dell'edificio pel Ministero delle finanze in Roma*, cit., p. 53.

[13] Si cfr. l'approfondimento, pubblicato sul sito della Corte dei conti (*https://www.corteconti.it/Download?id=fc5a92fb-0232-44f4-86ce-400d1291a0c2*), dal titolo *Le sedi storiche: Torino, Firenze e Roma*. La Corte dei conti, dal 1876 al 1962, ha avuto la sua sede in un'ala, appositamente realizzata, del Palazzo delle finanze (quella che affaccia su via Pastrengo) e fu la prima struttura ad occupare il Palazzo, come si legge nel citato approfondimento («L'ordinanza presidenziale firmata a Firenze il 27 agosto 1876 documenta, infatti, a partire dall'autunno di quell'anno, l'avvio del trasferimento di alcuni Uffici nella parte laterale (con ingresso da via Pastrengo) del nuovissimo palazzo del Ministero delle Finanze e del Tesoro», p. 3).

sala fu affidato al pittore Cesare Mariani, che realizzò l'imponente affresco della volta nel 1879[14]. L'opera è incentrata sul concetto di nazione, per celebrare in chiave allegorica l'unificazione dell'Italia: «la volta poi è tutta ricoperta da una sola grande pittura allegorica a buon fresco, la quale rappresenta l'Italia ricostituita per opera de' suoi più illustri»[15].

L'analisi storica del luogo in cui la pubblica amministrazione opera è un tassello importante nella ricostruzione del ruolo delle istituzioni. Questi dati architettonici e artistici assumono, infatti, un particolare significato nella ricostruzione del ruolo dell'amministrazione finanziaria nello sviluppo del sistema amministrativo italiano. Oltre alle imponenti dimensioni e alle numerose allegorie a sfondo patriottico che caratterizzano l'edificio, va notata la collocazione. Il Palazzo è stato costruito al centro di quella che è poi divenuta la «cittadella amministrativa», lungo l'asse del Quirinale[16]: qui si ergeva «il poderoso Ministero delle Finanze, immagine meravigliosa di una alta concezione dell'amministrazione»[17].

Esiste un collegamento sostanziale, oltre che simbolico, tra un tale ruolo e il processo di unificazione amministrativa realizzatosi a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento. Al riguardo, almeno sei punti meritano particolare attenzione.

Un primo punto è che l'Unità d'Italia ha posto il problema della formazione di un bilancio generale al fine di realizzare un vero e proprio processo di ricostruzione amministrativa e finanziaria dello Stato. In secondo luogo, tra il 1860 e il 1865, si è conseguito l'obiettivo principale di convertire in finanza italiana le differenti finanze degli Stati preunitari, in cui l'Italia era divisa[18]. In terzo luogo, si è reso, di conseguenza, necessario il riordinamento su basi uniformi e più razionali dei bilanci dello Stato, associandovi una unificazione di tutti gli uffici finanziari. Quarto punto: non solo l'affermazione di uno Stato moderno ha richiesto un ordinato svolgimento dell'azione

---

[14] Per una descrizione molto accurata degli esterni e degli interni del Palazzo, si possono consultare almeno due pregevoli lavori: E. Polla, *Il Palazzo delle Finanze di Roma Capitale*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1979 e F. Borsi, G. Spagnesi, G. Piantoni, M. de' Spagnolis Conticello, *Il Palazzo delle finanze e del tesoro*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Editalia, 1989. Il gruppo dei tecnici e artisti coinvolti nella realizzazione del Palazzo fu notevole: tra i vari nomi, Cesare Mariani, Francesco Pieroni, Ercole Rosa, Pietro Costa, Eugenio Agneni, Domenico Bruschi, Cecrope Barilli, e molti altri.

[15] Esiste un libretto, in più stampe, di cui è probabilmente autore lo stesso Cesare Mariani (l'opuscolo non è firmato), dove è riportata una dettagliata descrizione dell'affresco, da cui è estratta la citazione (p. 3). I quattro lati della volta sono affrescati con quattro gruppi di figure, che rappresentano, rispettivamente, «i reali di Savoia, i grandi capitani, gli uomini di Stato, i filosofi ed i poeti» (p. 4), che si affacciano da logge collegate da una balaustra che circonda la volta. L'Autore sottolinea che «vedonsi ritratti quegl'italiani che intesero a rendere illustre e libera la loro patria; e furono scelti fra quelli che più vi si adoperarono» (p. 4). Fuori dalle logge e in disparte è stata ritratta la figura di Garibaldi: «vedesi avanzare sulla balaustra il Garibaldi, e più indietro il leggendario Giovanni da Procida, ambedue i quali son posti lì a dinotare anche la guerra insurrezionale, ch'ebbe pure parte notevole nella conquista della nostra indipendenza» (p. 6). Al centro della volta, infine, è rappresentata l'allegoria dell'Italia «tornata nazione. Sta seduta sopra un trono d'oro in mezzo ad un cielo luminoso, ed è circondata da festosi genietti che sventolano bandiere in segno di esultanza […]» (p. 4).

[16] La scelta del luogo non fu semplice. In una prima fase, si cercò un edificio preesistente da sottoporre ad espropriazione ma i costi e gli spazi disponibili non lo consentirono. Pertanto, in base a quanto disposto dalla legge 3 febbraio 1871, n. 33, che proclamava Roma capitale del Regno, disponendo il trasferimento della sede del Governo con possibilità di occupare, se necessario, edifici o altri immobili appartenenti a corporazioni religiose previa espropriazione con decreto reale, venne espropriata l'area dell'orto annesso al convento della Certosa di mq 70.630 (dati tratti dalla citata relazione del Canevari).

[17] S. Cassese, *I "luoghi" della burocrazia a Roma dall'unità alla Prima guerra mondiale*, in *I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi*, Marsilio editore, 1985, p. 22. L'Autore ricorda anche una, non molto lusinghiera, descrizione che la guida del Touring Club, in una versione del 1925, faceva del palazzo ministeriale: «occupa 36 mila metri quadri ed ha tre grandi cortili. In quello di mezzo, che si può liberamente traversare dal pubblico, è una fontana. Chi vuol farsi un'idea dell'immensità della macchina burocratica può infilare una delle scale di angolo e fare una passeggiata a un piano qualunque negli scuri e squallidi corridoi. L'uniformità desolante delle centinaia di camere polverose d'ufficio che si aprono sui corridoi con le indicazioni degli occupanti, i tavoli degli uscieri, il pubblico annoiato che attende, formano un quadro caratteristico, ripetuto all'infinito e non privo, per una volta, di interesse pel semplice visitatore e di insegnamento» (p. 19).

[18] Per una ricostruzione della situazione della finanza pubblica negli Stati preunitari, V. Zamagni, *Bilancio e finanza pubblica*, in *L'Unificazione*, *Enciclopedia Treccani*, 2011.

amministrativa, le cui manifestazioni finanziarie fossero contemplate in un bilancio, ma è stato soprattutto necessario un coordinamento in un ufficio centrale, in modo che potesse stabilirsi una armonica correlazione, sotto il profilo strutturale e funzionale, fra la unicità del bilancio e la organicità della rilevazione e del controllo. Un quinto punto ha corrisposto alla forte necessità di ordinare un sistema di scrittura, sotto un unico responsabile, che mettesse continuamente in evidenza tutti i movimenti amministrativi, i passaggi, le partite, al fine di conoscere settimanalmente la situazione dell'intero Regno[19]. Infine, si è resa essenziale la realizzazione di un grande e unico centro, ove si riunisse corrispondentemente e si tenesse in evidenza la contabilità descrittiva di tutta l'entrata e di tutta la spesa del Regno[20].

Nella Ragioneria generale tutti questi punti hanno trovato la perfetta composizione e soluzione. La legge Cambray-Digny ha istituito tale struttura con la funzione di tenuta unitaria dei conti e delle scritture contabili (c.d. computisteria) del Regno d'Italia, attraverso il «metodo della scrittura doppia» (art. 17)[21]. La descrizione delle sue funzioni (artt. 18-21) precede ed è molto più articolata di quella della Direzione generale del Tesoro (art. 22), a cui sono stati assegnati compiti collegati alla vigilanza sulla riscossione delle entrate, movimento dei fondi e, soprattutto, gestione dei pagamenti attraverso la tesoreria (peraltro, il servizio di tesoreria è poi, gradualmente, migrato alla Banca d'Italia)[22]. Nel complesso, è stata soprattutto l'istituzione della Ragioneria generale ad avere rappresentato un importante espediente organizzativo del processo di ricostruzione finanziaria, necessaria all'affermazione di uno Stato moderno, quale il neonato Regno d'Italia[23].

Alle origini è poi riconducibile, in termini simbolici, un ulteriore riferimento artistico. Si tratta del quadro – per molto tempo presente nello studio del Ragioniere generale dello Stato, al secondo piano del Palazzo delle finanze – che ritrae frate Luca Pacioli nelle vesti di precettore[24]. Il frate, noto

---

[19] Nei discorsi parlamentari di Marco Minghetti, durante l'ottava legislatura (sessione 1861-1863), si legge: «quando l'onorevole mio amico Bastogi era ministro delle finanze, io confesso che rimaneva meravigliato com'egli richiedesse tanto tempo per dare la situazione del tesoro, e più mi doleva ch'egli uscisse dal Ministero senza avere potuto presentare quel documento importantissimo al Parlamento. L'onorevole ministro Sella pose in ciò la migliore volontà del mondo, e so che il suo primo pensiero fu quello di dare immediatamente alla Camera la situazione del tesoro, pur nondimeno fu costretto a ritardarla; e questo perché? Perché, o signori, non esiste nell'amministrazione centrale una scrittura generale. Quando ciò seppi, confesso che rimasi stupito; e non solo non esiste una scrittura generale bilanciata, ma neppure semplice; non solo non esiste una scrittura generale del tesoro ma neppure una parziale per ciascuna direzione. La contabilità dello Stato si fa per foglietti, per moduli, per elenchi copiati le tre, le quattro volte, ripetuti e riassunti ogni mese, ogni trimestre, ogni semestre». Camera dei deputati, *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, II, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1888, p. 19.

[20] Forti pressioni provenivano dall'estero: «gli ambienti diplomatici internazionali erano al corrente di questa situazione e i giornali inglesi, francesi e tedeschi arrivarono a mettere in dubbio la sopravvivenza del nuovo Regno a causa delle difficoltà di bilancio. Era dunque un obiettivo prioritario la costruzione di una nuova impalcatura fiscale, ma si comprende come mai essa non potesse essere concepita in poco tempo, anche a causa degli episodi bellici nel frattempo occorsi; ci volle un decennio perché fosse interamente completata e qualche anno in più perché andasse a regime con il raggiungimento del pareggio di bilancio alla metà degli anni 1870». Così V. Zamagni, *Bilancio e finanza pubblica*, cit.

[21] L'art. 17 della legge n. 5026 del 22 aprile 1869 stabilisce che la Ragioneria generale «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».

[22] Dal 1894, il servizio di tesoreria è svolto dalla Banca d'Italia a livello provinciale, attraverso le sezioni di tesoreria istituite nelle filiali; dal 1999 anche la tesoreria centrale, che è sempre stata gestita dalla Direzione generale del tesoro, è stata affidata alla Banca. Il Ministero esercita una generale vigilanza sul regolare andamento del servizio, con verifiche periodiche condotte presso le unità periferiche; inoltre, la Banca deve riferire al Ministero rispetto alla gestione della tesoreria centrale. Vi sono direttori a capo delle sezioni di tesoreria provinciale; il direttore della sede di Roma ha la qualifica di tesoriere centrale dello Stato. Sul punto, P. Ferro, *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 3, 2000, pp. 420 ss.

[23] Naturalmente, vi furono molti altri espedienti, soprattutto di carattere economico-finanziario, come l'unificazione dei debiti pubblici degli Stati preunitari, con leggi 10 luglio 1861, n. 94 e 4 agosto 1861, n. 174 (tra i vari lavori sul tema, G. Rinaldi, *Sul Gran Libro del debito pubblico nell'Italia unita*, in *Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, n. 20, 2021, pp. 1 ss.), nonché l'unificazione della moneta, con l'istituzione della lira.

[24] Si tratta di una copia di un originale conservato al museo di Capodimonte a Napoli, attribuito a Jacopo de' Barbari: per un approfondimento, A. Ciprian, *Il ritratto di Luca Pacioli di Jacopo de' Barbari: tra rigore prospettico e invenzioni*

matematico vissuto a cavallo tra il Quattrocento e il Cinquecento e attivo soprattutto presso il Ducato di Urbino e il Ducato di Milano ai tempi di Ludovico il Moro, è considerato il padre della contabilità (a lui è ricondotta, tra i numerosi studi, l'ideazione della partita doppia)[25]. Anche in questo caso, sono interessanti i simboli: il frate indica su una lavagna un triangolo equilatero, che sembra appena disegnato con il bastone che l'uomo tiene in mano e che punta su una breve linea, allungata dal vertice della figura. Il triangolo, con questa linea interrotta, è il simbolo che, ormai da molto tempo, è utilizzato in vari documenti e raffigurazioni riferibili alla Ragioneria generale dello Stato. Il simbolo matematico-geometrico si associa, infatti, alla funzione originaria della Ragioneria, ossia la funzione di tenuta dei conti e delle scritture contabili, ricordando lo stretto collegamento tra il sapere aritmetico e quello computistico e contabile, di cui il Pacioli è stato uno dei massimi rappresentanti[26]. Gaetano Stammati, nelle sue memorie, ricorda la presenza del quadro di Pacioli nel suo studio di Ragioniere (descrizione da cui si intuisce che la presenza della tela nel Palazzo risalga a prima della sua nomina a un tale incarico)[27].

3. Dalla computisteria alla "bollinatura" e ai controlli

L'istituzione della Ragioneria generale ha, dunque, rappresentato uno dei principali interventi organizzativi e strutturali di coordinamento e unificazione del sistema finanziario del neonato Stato italiano, secondo un generale modello di unificazione contabile, fortemente voluto da Quintino Sella. Questo processo di centralizzazione è avvenuto, innanzitutto, all'insegna di un graduale riordino del sistema di tenuta delle scritture contabili e, successivamente, attraverso lo sviluppo di una serie di funzioni e collegati interventi organizzativi, che hanno assunto un carattere incrementale. In altri termini, l'una funzione si è, nel tempo, sommata all'altra, ampliando gradualmente il ruolo della Ragioneria.

Il fine generale di tali sviluppi, almeno con riferimento alle prime tre fasi, è stato quello dell'accentramento finanziario, che è stato realizzato attraverso il rafforzamento tanto della Ragioneria generale, quanto della Direzione del Tesoro: accentrata la tenuta delle scritture (che erano disarticolate presso le diverse amministrazioni, con modalità eterogenee e disaggregate)[28], è stato necessario accentrare il sistema di tesoreria del Regno, che venne istituito presso il Ministero e posto sotto la guida del Tesoro[29]. Anche quando il servizio di gestione a livello provinciale venne affidato, negli anni Novanta dell'Ottocento, alla Banca d'Italia, la Tesoreria centrale continuò ad avere la sua sede nei piani terra e delle sostruzioni del Palazzo delle finanze di via Venti Settembre, come sezione della Direzione del Tesoro (quindi, parte integrante del Ministero). Una avvincente visita di un

---

rifrattive, *The Portrait of Luca Pacioli* by Jacopo de' Barbari: Between Perspective and Refractive Inventions. In Bergamo F., Calandriello A., Ciammaichella M., Friso I., Gay F., Liva G., Monteleone C. (Eds.). *Misura / Dismisura. Atti del 45° Convegno Internazionale dei Docenti delle Discipline della Rappresentazione/Measure / Out of Measure.Transitions. Proceedings of the 45th International Confer- ence of Representation Disciplines Teachers*, Milano, FrancoAngeli, pp. 2607-2628.

[25] Pacioli viene ricordato anche per gli studi sulla partita doppia (c.d. «metodo veneziano») e di contabilità, contenuti in uno dei trattati della *Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalità*. Era un abachista ed è considerato il padre della contabilità, sebbene alcuni studiosi evidenzino che si tratta di una falsa paternità, perché le origini di tale materia precederebbero l'opera di Pacioli e sarebbero ascrivibili agli studi di Cotrugli, di qualche decennio precedente (fonte *Treccani.it*).

[26] Nel Rinascimento, il legame tra i differenti saperi era un dato strutturale della preparazione dei grandi studiosi, intellettuali e artisti di quel tempo. In particolare, «il ragioniere d[eve] conoscere prima di tutto l'aritmetica per poi potersi dedicare alla soluzione dei problemi computistici e contabili»: la frase è attribuita a Luca Pacioli (si cfr. la voce di D. Parisi, *Pacioli, Luca*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero-Economia*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2012).

[27] G. Stammati, *La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)*, Napoli, Esi, 1990, p. 261.

[28] Le esigenze di ordine, chiarezza e trasparenza della situazione finanziaria dello Stato nascevano dalla confusione e dalle pesanti difficoltà di bilancio che caratterizzavano il sistema amministrativo a pochi anni dall'Unificazione. Sul punto, Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1959, pp. 83 ss.

[29] Si cfr. F.A. Rèpaci, *La gestione della tesoreria dello Stato*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 1960.

cronista, a cui venne concesso eccezionalmente l'ingresso in questi luoghi, è raccontata e graficamente descritta in un numero della Rivista "L'Illustrazione italiana" del 1899[30].

Ad inizio del Novecento, Luigi Luzzatti presentò un disegno di accentramento organizzativo della funzione di riscontro contabile, svolta dalle ragionerie centrali presso i singoli ministeri e da quelle territoriali, sotto la diretta dipendenza dei vertici politici[31]. L'attività di riscontro contabile rispondeva alla funzione di accertamento e garanzia delle coperture finanziarie, in applicazione di un principio generale, quello di copertura finanziaria per l'appunto, da sempre presente nella normativa italiana di contabilità pubblica, anche nell'ambito degli Stati preunitari[32]. Il dibattito sul punto era molto vivace: lo ha raccontato diffusamente Giovanni Abignente, nella sua nota opera dedicata alla riforma della pubblica amministrazione, dove ha messo in evidenza il problema della scarsa autonomia dei capi ragionieri nel rapporto con i ministri, operando come meri esecutori delle volontà dei vertici politici di turno (con buona pace della garanzia delle coperture)[33]. A questo problema non poneva rimedio il controllo preventivo della Corte dei conti, eccessivamente concentrato su aspetti di legittimità e poco attento al profilo delle coperture e degli equilibri di bilancio[34].

Il disegno di Luzzatti, che ha portato tutte le ragionerie (centrali e territoriali) alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato, venne realizzato con due decreti del gennaio e marzo 1923 – adottati in chiusura di una "seduta stanca" del Consiglio dei ministri –, poi assorbiti dalla più ampia riforma, definita dal r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, e conosciuta come "riforma De Stefani"[35]. In questo periodo, che ha coinciso con il primo governo Mussolini, i ministeri del tesoro e delle finanze, che alla fine degli anni Settanta dell'Ottocento erano stati divisi, vennero unificati sotto il Ministro

---

[30] Il cronista racconta la sua visita presso la V sezione "Tesoreria Centrale" del Ministero delle finanze: «è ben difficile che gl'impiegati del vasto ministero vi siano ammessi. Io debbo la mia visita nel regno della moneta, alla compiacenza d'un alto personaggio che permise, in via eccezionale, lo schiudimento delle auree porte. I tre custodi dei tesori del regno sono il comm. Cacchi, tesoriere centrale, il comm. Ravasenda, controllore – e il cav. Splandore, delegato del Tesoro, tre persone che vivono angustiate alla luce scialba dei sotterranei con una buona soma di responsabilità sulle spalle. Accompagnato dai tre custodi incominciai la mia visita […]», in *L'Illustrazione italiana*, 16 aprile 1899, p. 254. Attualmente, è interessante notare che anche l'accesso alle riserve auree della Banca d'Italia, conservate – in parte – nei sotterranei del non molto distante Palazzo Koch, in via Nazionale a Roma, avviene attraverso l'uso di tre distinte chiavi tenute da tre differenti persone, di cui una esterna a Banca d'Italia, nell'ambito di una procedura di sicurezza molto articolata (senz'altro, assai più complessa di quella descritta dal simpatico cronista nel 1899, in merito al Palazzo delle finanze). Va, infine, precisato che il patrimonio della Tesoreria statale, costituito da monete, valori, gioielli e altri tesori, una volta depositati nei sotterranei di via Venti Settembre, sono stati trasferiti nel 1999, anno del più generale trasferimento del sistema di tesoreria centrale, nei locali della Banca d'Italia (Commissione depositi in valori diversi custoditi presso la Tesoreria centrale dello Stato, *La singolare vicenda dei depositi custoditi nel caveau della Tesoreria dello Stato*, Roma, Banca d'Italia, 2024).

[31] Nel 1904, Luzzatti presentò il progetto di porre le ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale, in modo che si realizzasse un «unico sistema di garanzie e di responsabilità»; ancora più completo il progetto del 1905, che, tra i molti aspetti, prevedeva verifiche più approfondite sugli atti da cui si generavano gli impegni, al fine di contenere le numerose eccedenze.

[32] Sulla storia del principio di copertura finanziaria e di quello di equilibrio, si segnala la ricostruzione riportata nella proposta di legge costituzionale, d'iniziativa dei deputati Beltrandi, Bernardini, Farina, Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti, *Modifica dell'art. 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio dei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*, presentata il 19 luglio 2011 (Atti parlamentari della Camera dei deputati, n. 4526, XVI Legislatura).

[33] G. Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Bari, Laterza, 1916, p. 201.

[34] Da qui, emergeva la forte dialettica tra i ruoli della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Tratti di questo antagonismo sono ricavabili, ad esempio, dalla lettura del volume di F. Vicario, *Le amministrazioni centrali e la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, il debito pubblico*, in *Enciclopedia metodica di amministrazione e contabilità-Biblioteca di ragioneria applicata*, I, Torino, Unione topografico-editrice torinese, 1914, dove l'Autore ha sferrato un attacco diretto alla Ragioneria, definendola: «un ufficio esclusivamente contabile dell'Amministrazione attiva e dipendente dal Ministro del Tesoro. Per tale dipendenza, nel più ampio senso della parola, e quindi per la sua costituzione gerarchica, ma specialmente il carattere delle sue attribuzioni, non può in diritto, e meno in fatto per mancanza di elementi, esercitare alcun controllo sull'amministrazione neanche finanziaria dello Stato» (p. 83).

[35] A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Il Quadrato, 1963, pp. 34-36: «l'unificazione della Ragioneria è stata la mia seconda chiave passe-partout come restauratore della Finanza pubblica».

Alberto De Stefani, anche per la prematura scomparsa del Ministro del tesoro, Vincenzo Tangorra, nel 1922[36].

Questa normativa, oltre a unificare l'intero sistema delle ragionerie, attribuì alla Ragioneria generale un insieme di attività molto rilevanti: in tal senso, da una funzione conoscitivo-informativa, collegata alle origini e alla necessità di una unificazione contabile, si passò a una funzione direttiva, riconosciuta in capo alla Ragioneria generale. In particolare, l'art. 160 del regolamento esecutivo del 1924 arricchì molto il complesso dei compiti, seguendo un approccio cumulativo[37].

È proprio a questa fase che è riconducibile il significativo potenziamento della Ragioneria generale non solo in rapporto al complessivo assetto dell'amministrazione finanziaria ma soprattutto nell'intero apparato dello Stato, di cui divenne la guida[38]. Non è un caso che proprio a questi anni risalga la prima apparizione del "bollino"[39]. Lo stampo, che tuttora riporta sovrapposte le iniziali del ministro/ministero e del Ragioniere generale/ragioneria generale (è un timbro in ferro a pressione, soltanto da pochi anni "digitalizzato")[40], ha costituito il modo per attribuire una specie di sacralità, attraverso l'apposizione di un sigillo, all'attività di concertazione e a quella consultiva (parere) che il Ministro delle finanze/tesoro, attraverso la Ragioneria, già svolgeva ai sensi del regolamento di contabilità del 1885[41]. A queste attività si è poi aggiunta la più generale attività di esame dei provvedimenti normativi con effetti finanziari (oggi oggetto centrale della attività di c.d. "bollinatura"), al fine di garantire la corretta osservanza del principio di copertura finanziaria[42].

Il processo di accentramento finanziario ha toccato il punto più alto con l'istituzione della funzione di controllo, che è andata quindi a sommarsi al complesso di funzioni a mano a mano acquisite dalla Ragioneria. Si trattava sempre di una proposta di Luzzatti: già durante il terzo gabinetto Di Rudinì, la legge 11 luglio 1897, n. 256, aveva assegnato agli agenti del Tesoro (poi divenuti ispettori della Ragioneria) una funzione di ispezione periodica dei magazzini militari, al fine di rilevarne l'effettiva consistenza (disciplina che, all'epoca, fu oggetto di varie critiche)[43].

La legge n. 1037/1939 ha assegnato alla Ragioneria una piena funzione di controllo, istituendo l'ispettorato generale di finanza pubblica, a cui vennero affidati compiti volti a verificare, sul campo, che «l'attuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e nel modo più proficuo ai fini dello Stato»[44]. Venne così introdotto un controllo successivo, con natura extra-gerarchica e un perimetro molto elastico. Era una funzione ben distinta sia dalle tenute dei conti, che dai riscontri svolti a garanzia delle coperture: si può dire che attraverso l'istituzione dei controlli ispettivi il progetto unitario di Sella, più concretamente definito con l'opera di Luzzatti, ha trovato il suo definitivo compimento.

---

[36] A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, cit., pp. 84 ss.

[37] Artt. 160 ss. del regolamento, r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

[38] S. Cassese, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Politica del diritto*, 1973, n. 1, pp. 39 ss. (e spec. 46).

[39] Su questi aspetti, si rinvia alla più ampia trattazione in E. D'Alterio, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, spec. pp. 25 ss.

[40] Da pochi anni, l'apposizione del bollino non avviene più attraverso l'apposizione del timbro ma con una applicazione digitale, che tuttavia ha conservato l'antica immagine del timbro.

[41] Le iniziali impresse originariamente sul timbro erano quelle del Ministro delle finanze/Ministero delle finanze (MF) e della Ragioneria generale dello Stato (RG, senza la «S»). In questi primi provvedimenti bollinati, il sigillo è apposto nell'angoletto in basso a sinistra dell'ultima pagina del provvedimento normativo, dopo quindi la firma del Re, di Mussolini e di De Stefani (si tratta della pagina che, usualmente, precede quella in cui è apposto il sigillo di Stato).

[42] Art. 160, lett. f), r.d. n. 827/1924.

[43] F. Vicario, *Le amministrazioni centrali e la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, il debito pubblico*, cit., p. 84. Va, peraltro, notato che, ancora prima della legge del 1897, il r.d. 17 marzo 1872, n. 742, riconosceva un potere di vigilanza del Ragioniere generale sulle ragionerie di amministrazioni centrali e intendenze di finanza, da esercitarsi anche attraverso «ispettori addetti». Il ruolo venne rinforzato con il r.d n. 751 dello stesso anno, immettendo cinque «ispettori di ragioneria»; una successiva circolare di settembre 1872 della Ragioneria generale ha definito i contenuti delle verificazioni. Le modalità descritte in tale circolare sono le stesse delle attuali ispezioni dei Servizi ispettivi di finanza pubblica (lettera di incarico, presentazione dell'ispettore presso l'ufficio, limiti nell'attività, non ingerenza, ecc.).

[44] Art. 3 della legge n. 1037/1939, poi integrato dall'art. 22 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

4. La certezza finanziaria: dove c'è la relazione tecnica, c'è la Ragioneria generale dello Stato

La definizione del principio di copertura finanziaria in Costituzione (art. 81, co. 4, poi co. 3, Cost.) ha segnato una quarta fase. L'originario fine dell'accentramento, che si legava al più ampio processo di unificazione amministrativa e finanziaria, si era ormai esaurito. Nuove e molteplici esigenze hanno animato lo sviluppo di compiti e funzioni in un contesto istituzionalmente nuovo (al Regno succedeva la Repubblica) e ancora più fortemente indebitato a causa della guerra.

La disciplina di contabilità e finanza pubblica, al momento dell'adozione della Carta costituzionale, era ancora quella del 1923-1924: il regolamento continuava a prevedere, in capo alla Ragioneria, l'attività sia di verifica funzionale alla presentazione dei decreti di variazione al bilancio, sia di generale esame dei provvedimenti legislativi implicanti effetti finanziari, in base al generale parametro della copertura finanziaria (art. 43), con la differenza – assai rilevante – che ormai il parametro era anche una norma costituzionale. L'apposizione del bollino ha assunto così un nuovo significato, che non era più soltanto quello di dichiarare la compatibilità della disposizione con l'equilibrio finanziario, ma era anche quello di certificare che la norma non vìolasse l'art. 81 Cost.

In tal senso, si è sviluppata un'importante funzione dichiarativa (il bollino è un atto dichiarativo, alla stregua di bolli, segni, punzonature, ecc.)[45], con cui la Ragioneria produce tuttora «certezza pubblica» o anche definibile nei termini di «certezza finanziaria»[46]. Gli effetti non hanno tuttavia soddisfatto le aspettative che i padri costituenti – in particolar modo, Luigi Einaudi ed Ezio Vanoni – avevano riposto nel dare una valenza costituzionale al principio di copertura finanziaria. Le interpretazioni della Corte costituzionale e le varie prassi sviluppatesi nel tempo hanno, infatti, compromesso la corretta applicazione del principio, sistematicamente aggirato dai governi in carica[47].

In questo scenario, che ha investito anche gli anni del c.d. boom economico fino alla crisi degli anni Settanta del secolo scorso, il ruolo della Ragioneria è rimasto saldo: Roberto Tremelloni, Ministro del tesoro proprio negli anni della grande crescita economica, segnalava «un declino delle facoltà limitatrici del ministero del Tesoro» ma riconosceva, al contempo, come la Ragioneria mantenesse una forma di autonomia dalla "politica", che la ha contraddistinta da altre strutture, a partire dal Tesoro[48]. L'"autonomia" riguardava, in primo luogo, la figura del Ragioniere generale, la cui nomina era sottoposta ad un apposito parere della Corte dei conti, che ne valutava la compatibilità. Stammati, nominato prima Capo di Gabinetto del Ministro del tesoro, a cui si aggiunse la carica di Direttore generale del Tesoro (1962-1967), e poi divenuto Ragioniere generale (1967-1972), lo ha

---

[45] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*[3], Milano, Giuffrè, 1993, pp. 479 ss.

[46] La declinazione della nozione di certezza pubblica nell'ambito della finanza pubblica si collega, innanzitutto, al principio di certezza o veridicità del bilancio pubblico (e, più in generale, delle scritture contabili), alla base di quella che è stata definita la «verità contabile». Nell'ordinamento francese, ad esempio, si applicano i principi della *sincérité* e della *neutralité* in materia finanziaria (specialmente con riferimento alle *lois de finances*). Per approfondimenti sul punto, E. D'Alterio, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, cit., spec. pp. 87 ss.

[47] «Mi sono dilungato in citazioni per confortare il convincimento che l'affermazione dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, secondo cui il ricorso al mercato finanziario "concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale", non corrisponde all'ispirazione originaria dell'articolo 81 della Costituzione» (G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 425). Questa previsione è stata modificata prima nel 1988 (con legge n. 362 del 23 agosto 1988, facendo riferimento non più al ricorso al mercato finanziario ma al solo ricorso al mercato) e poi nel 2009, dove questa modalità di copertura non compare più (si veda l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). Il ricorso all'indebitamento è soggetto oggi alle limitazioni del co. 2 dell'art. 81 Cost.

[48] R. Tremelloni, *Il danaro pubblico*, Milano, Garzanti, 1964, p. 40, che aggiungeva: «è essenziale che il ministero del Tesoro possa avvalersi di ampi e generalizzati poteri supervisivi su tutta la gestione del pubblico danaro, qualunque sia l'ente che l'amministri». Rispetto alla Ragioneria: «ed in tale nobile gara la Ragioneria generale dello Stato – che ha così gloriose e fondate tradizioni di difesa dell'ordine amministrativo – compie un doveroso continuo sforzo di ricerca e di affinamento, del quale è mio dovere ringraziare – come cittadino, come legislatore e come governante – i funzionari che ne fanno parte attiva. Ogni politica dello Stato non può sperare di aver successo se siffatto spirito di leale collaborazione e di intenso interessamento vien meno […]» (p. 216).

annotato chiaramente nelle sue memorie, raccontando la sua successione a Carlo Marzano nel 1967[49]. La circostanza della cumulabilità delle cariche di Capo di Gabinetto e Direttore del Tesoro e, al contrario, la necessaria separazione rispetto all'incarico di Ragioniere generale sono indicatori molto significativi[50].

L'amministrazione finanziaria, nel suo complesso, ha continuato ad essere, ad ogni modo, il centro dello Stato: sempre Tremelloni riconosceva che «il ministero al quale ci onoriamo tutti qui di appartenere è in certo senso un pezzo centrale dell'organismo amministrativo; in un paragone biologico, potrebbe forse dirsi, è il cuore del sistema. Ne sopporta gli urti e ne attenua gli sbalzi e ne ammortizza le scosse; ne vigila le condizioni limitative e ne evidenzia le anormalità; ne controlla continuamente le vitali pressioni circolatorie, ne saggia la sopportabilità alle innovazioni, ne fornisce la misura dei risultati. Esso sopporta le ingratitudini e i risentimenti e le incomprensioni di tutti gli altri pezzi del sistema, che vogliono correre più in fretta e sostare più a lungo, o marciare da soli, o imboccare il "senso vietato". Esso ha la poco invidiabile reputazione di dire sempre di no, o quasi sempre di no, quando gli altri Ministeri hanno la fortunata possibilità di dire sempre di sì. Ma ha anche un'altissima e nobilissima responsabilità, nella divisione istituzionale dei compiti tra amministrazioni pubbliche: la responsabilità del sistema di limiti e dei generali equilibri»[51].

Lo sviluppo di una disciplina tecnica della copertura finanziaria, andata molto oltre l'enunciazione presente in Costituzione, ha rappresentato l'effettivo consolidamento della funzione dichiarativa e di garanzia, comunemente identificata con il potere di "dire no", dell'amministrazione finanziaria (e, in special modo, della Ragioneria)[52]. Questa ulteriore fase – la quinta, ripercorrendo la tassonomia di riferimento – ha avuto inizio con l'adozione della legge 23 agosto 1988, n. 362 (c.d. riforma Amato) e con l'entrata dell'Italia nell'unione monetaria. L'applicazione del c.d. "vincolo esterno"[53] e alcune riforme molto incisive, adottate in questi anni, hanno rappresentato passaggi necessari ad evitare che il sistema finanziario italiano e, più in generale, il sistema Paese cadesse «nel precipizio»[54].

---

[49] Gaetano Stammati racconta dei contenuti «decisamente favorevoli» del parere della Corte dei conti alla sua nomina a Ragioniere generale, dove però si sottolineava «l'opportunità che io lasciassi l'incarico di capo di gabinetto, ravvisando una certa incompatibilità fra tale incarico e le funzioni che stavo per assumere» (G. Stammati, *La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)*, cit., p. 232). Aggiungeva poi: «A me dispiaceva sinceramente lasciare il lavoro di direttore generale del Tesoro, tutte le opportunità che esso mi offriva di esplorare l'economia interna e quella internazionale, dispiaceva allentare o sopprimere i rapporti che avevo intrecciato con tante personalità italiane e straniere, comprendevo che il lavoro del ragioniere generale dello Stato era più autonomo, ma perciò stesso più isolato. Dispiaceva, soprattutto, che lo strettissimo rapporto che per cinque anni mi aveva legato al ministro Colombo venisse non certo a rallentarsi, ma a modificarsi. D'altra parte mi attraeva la possibilità di esercitare in prima persona la guida della grande macchina statale, che passava attraverso il bilancio» (p. 232).

[50] Sempre Stammati evidenziava come «il Tesoro era il passaggio obbligato di tutte le decisioni governative ed i rapporti con tutte le altre amministrazioni erano assai intense e, per forza di cose, assai spesso, dialettici» (G. Stammati, *La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)*, cit., p. 179).

[51] R. Tremelloni, *Il danaro pubblico*, cit., pp. 216-217.

[52] Sul potere di "dire no", si ricordano i passaggi – provocatori – dell'opera di Mario Bracci (*Perché i Ministeri non funzionano?*, in *Il Ponte*, gennaio 1947, pp. 30-40 e in Id. *Testimonianze del proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi. G. Grottanelli de' Santi, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp. 221 ss.), citati da G. Melis, *Dentro le istituzioni. Idee, giudizi, critiche, proposte*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 202: «ogni atto legislativo o amministrativo che non sia l'ordine di esporre una bandiera o l'invito a una colazione ufficiale, va alla ragioneria e là si ferma; e dopo essersi riposato mesi e mesi torna indietro con un bel "no". È una questione di principio: la prima volta rispondono sempre "no" a tutti, compreso il ministro del tesoro, dal quale la ragioneria generale formalmente dipende».

[53] I principali sostenitori della rilevanza del "vincolo esterno", come garanzia della tenuta della finanza pubblica italiana, sono stati Guido Carli e, successivamente, Carlo Azeglio Ciampi.

[54] Sulla riforma del 1988, G. Amato, *Due anni al Tesoro*, Bologna, Il Mulino, 1990. Riguardo agli interventi adottati nel 1992 per rispondere alla grave crisi finanziaria nazionale, si rinvia al resoconto riportato nel documento che accompagna la proposta di revisione costituzionale, *Modifica dell'art. 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione,* pp. 21-23 (sono trascritte varie dichiarazioni rilasciate da Giuliano Amato, autore di quegli interventi; tra le varie, «sono misure difficili da digerire, ma necessarie, siamo sull'orlo del precipizio, non potevamo fare altrimenti. Italiani, mettetevi una mano sul cuore e una sul portafogli», p. 22). Riguardo alla crisi del 1992, è curioso ricordare la pubblicazione di un articolo, di autore sconosciuto (aprile 1992), che raccontava, con toni fantapolitici, l'istituzione di

La Ragioneria, in particolare, ha assunto una posizione chiave per la realizzazione e, soprattutto, la tenuta dell'integrazione finanziaria in rapporto al ruolo dell'Italia nell'Unione europea. Allo sviluppo di questo ruolo hanno contribuito la resistenza di questa struttura ai cambiamenti politici (basti constatare che dal 1870 ad oggi i ragionieri generali sono stati 21 a fronte di circa 120 cambi di governo) e la funzione dichiarativa e di garanzia esercitata a concreto sostegno dell'art. 81 della Costituzione. Questi caratteri hanno portato la Ragioneria ad essere un punto di riferimento tecnico nel contesto delle Comunità europee e poi dell'Unione europea, che si è spesso sovrapposto all'apparato della Presidenza del Consiglio dei ministri, più condizionata dal carattere fortemente transeunte dei governi nazionali[55].

Un passaggio rilevante di questa fase è stato rappresentato dall'introduzione, nella legge di contabilità del 5 agosto 1978, n. 468, ad opera della riforma Amato e su impulso dei lavori della Commissione presieduta da Beniamino Andreatta, dell'art. 11 *ter*, dedicato al principio di copertura finanziaria[56]. Questa disposizione, oltre a individuare tassativamente le modalità di copertura finanziaria da indicare nei provvedimenti legislativi di spesa o, comunque, comportanti minori entrate (comma 1), conteneva la previsione della relazione tecnica di accompagnamento ai disegni di legge ed emendamenti di iniziativa governativa, tale da consentire l'individuazione e quantificazione delle coperture (commi 2, 4 e 5) e una specifica "verifica" da parte del Ministero del tesoro, attraverso la Ragioneria generale (comma 2). Tale articolo è poi confluito, con una serie di modifiche e integrazioni successive, avvenute anche con gli interventi del 2016, nell'art. 17 della attuale legge 31 dicembre 2009, n. 196[57].

La relazione tecnica è divenuta, nel tempo, un vero e proprio *passe-partout* dell'intervento della Ragioneria: come dire, dove c'è relazione tecnica, c'è la Ragioneria. Questo intervento si realizza sia in sede di predisposizione delle previsioni normative governative (in tal senso, la Ragioneria svolge un ruolo estremamente attivo), sia in sede di controllo preliminare alla trasmissione del testo alla Presidenza della Repubblica (attraverso la verifica a firma del Ragioniere generale e dell'Ispettore generale di Bilancio)[58].

---

una "dittatura dei ragionieri" per salvare i conti pubblici, sotto la guida dell'allora Ragioniere generale, Andrea Monorchio (il pezzo è accessibile al seguente link: *http://web.tiscali.it/vencat/dittatura.htm*).

[55] Già negli anni Sessanta del secolo scorso, la Ragioneria generale partecipava ad importanti tavoli a livello europeo; ancora una volta, alcuni passaggi delle memorie di Stammati sono interessanti: «la nuova carica mi consentì di mantenere un legame con la Commissione europea; fui nominato presidente del comitato di politica di bilancio della Comunità ed in tale qualità chiamato ad assistere ai consigli dei ministri finanziari dei paesi comunitari, e partecipai attivamente ai lavori del "Gruppo Wermer" incaricato dello studio dei problemi riguardanti l'unificazione economica e monetaria della CEE. In quel comitato, del quale facevano parte i funzionari responsabili del bilancio dei paesi della CEE, facevamo l'esame periodico della situazione del bilancio dei singoli paesi […] tentai anche di iniziare l'esame del bilancio della stessa comunità […] ma non mi fu possibile approfondire lo studio, […] perché di lì a poco abbandonai la carica di ragioniere generale […]» (G. Stammati, *La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)*, cit., pp. 234-235).

[56] La "Commissione Andreatta" era la Commissione tecnica per la spesa pubblica, istituita nel 1981 presso il Ministero del tesoro e composta da esperti; fu soppressa nel 2002 (i lavori della Commissione sono descritti da R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici*. *Storia della Ragioneria Generale dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 93 ss.). Beniamino Andreatta è stato un altro protagonista di quella fase, ricoprendo tra il 1980 e il 1982 l'incarico di Ministro del Tesoro (in aggiunta, ne ricoprì molti altri), ed essendo stato tra gli autori materiali del c.d. "divorzio" tra il Ministero e la Banca d'Italia, avvenuto proprio in quegli anni (lo racconta Tommaso Padoa-Schioppa, in una relazione pronunciata per l'inaugurazione di una sala, proprio nel Palazzo delle finanze, a lui dedicata: *Andreatta a Via Venti Settembre: semi e tracce*, Roma, 13 febbraio 2008).

[57] La maggiore attenzione al principio di copertura finanziaria si deve, soprattutto, alla stipula del Trattato di Maastricht, in cui, come poi ribadito anche nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), è dichiarato che la sana gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri va considerata una delle principali premesse per la realizzazione di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza, determinando l'esigenza di fissare parametri specifici e applicabili in modo uniforme, basati sul divieto di disavanzi eccessivi e volti a garantire la sana gestione finanziaria.

[58] Per alcuni dettagli tecnici, si v. la circolare n. 32 del 13 settembre 2010 della Ragioneria generale dello Stato, che contiene gli indirizzi sulla predisposizione della relazione tecnica, alla luce della normativa di contabilità pubblica adottata nel 2009, che sostituiscono gli indirizzi della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2004. Questa circolare rinvia, per la definizione degli indicatori e criteri di valutazione degli effetti finanziari, ad altri indirizzi emessi nel 2008 e nel 2009.

A queste attività si è affiancata quella (come visto, storicamente preesistente) di apposizione del bollino, che rappresenta l'esito complessivo dell'intera procedura. La relazione tecnica accompagna tutti gli atti legislativi e normativi (inclusi i d.P.R.) del Governo, tutti gli atti anche privi di effetti finanziari (al fine di dimostrare la neutralità finanziaria) e tutti gli atti di iniziativa parlamentare (nonostante questa sia una facoltà delle commissioni parlamentari, essa è oggi divenuta, di fatto, una condizione necessaria per portare avanti le iniziative parlamentari con *chance* di adozione)[59]. La funzione dichiarativa e di garanzia della Ragioneria, proprio grazie alla relazione tecnica[60], ha quindi visto un significativo processo di espansione.

Nel 2009, è stato introdotto, nell'ambito della relazione tecnica, il cosiddetto prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sui tre saldi: la relazione tecnica è divenuta il mezzo attraverso cui la Ragioneria valuta e garantisce l'entità degli effetti prodotti dalla previsione di spesa sui tre saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni). Tale prospetto tiene conto dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche, che rappresentano, alla luce del Patto di stabilità e crescita (anche nell'attuale versione, sebbene con alcune differenze procedurali) e della vigilanza svolta nel Semestre europeo, grandezze di riferimento ai fini dell'osservanza degli obiettivi (ora "percorsi") stabiliti a livello europeo[61].

Questi strumenti hanno segnato una ulteriore evoluzione dell'assetto delle funzioni della Ragioneria, in quanto hanno consentito di rafforzare la funzione dichiarativa e di garanzia in rapporto al rispetto dei vincoli finanziari dell'Unione europea. La funzione ha così gradualmente acquisto i tratti di una più generale funzione di tutela della finanza pubblica, con rilevanza ultra-statale.

5. Un "ponte verso l'Europa"? Dalla tutela finanziaria alla garanzia-mediazione

Tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, vi era stato il tentativo di collegare il ruolo della Ragioneria generale alle politiche di programmazione economica, volendo agire sul bilancio dello Stato, predisposto dalla stessa Ragioneria, al fine di renderlo da atto di *public administration* a documento di *public policy*. Quel tentativo, nel complesso, si risolse in un fallimento, che ebbe un evidente riflesso nel mancato spostamento della Ragioneria dal Ministero del Tesoro – dove è sempre stata fino alla definitiva unificazione dei ministeri finanziari – al Ministero della programmazione economica e del bilancio[62]. Questo punto merita una particolare attenzione, non solo rispetto ai più fortunati e successivi sviluppi dell'attività di programmazione in ambito finanziario (essi, inoltre, si accompagneranno alla previsione di nuovi obblighi e meccanismi per una più ampia accessibilità delle informazioni finanziarie), ma soprattutto in relazione alla dinamica dei rapporti con il Dipartimento del Tesoro.

Fino all'inizio del nuovo millennio, la Ragioneria ha mantenuto e, in alcuni tratti, visto crescere il suo peso. Hanno inciso in tal senso la ricordata riforma Amato del 1988, nonché le riforme del 1997 e del 1998[63]. Tuttavia, nell'arco degli ultimi venti anni, nonostante siano state portate avanti ulteriori iniziative che hanno rafforzato – come si dirà anche più avanti – il ruolo della Ragioneria nel contesto europeo, si è allentata, con una lenta gradualità e il ritmo di una "goccia cinese", l'incidenza di tale istituzione sulla formazione delle politiche pubbliche. Al contrario, il Dipartimento del Tesoro,

---

[59] Per approfondimenti sulla disciplina della relazione tecnica, E. D'Alterio, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 36 ss.

[60] Si cfr. S. Scagliarini, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2016, pp. 1589 ss.

[61] I prospetti sono pubblicati sul sito istituzionale della Ragioneria: *https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/prospetti_riepilogativi_degli_effetti_finanziari/.*

[62] Tale tentativo è descritto da R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici*, cit., pp. 75 ss. e pp. 93 ss., dove sono altresì analizzati vari sviluppi.

[63] Tra gli atti legislativi e regolamentari più rilevanti si ricordano la legge 3 aprile 1997, n. 94, il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, il d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e il d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154.

pur perdendo alcune attività (come in materia monetaria e nel controllo della tesoreria), ha acquisito una crescente centralità nelle grandi scelte finanziarie, concernenti le politiche pubbliche (a partire da quella di gestione del debito pubblico, divenuta sempre più centrale), operando come braccio destro del Ministro[64].

Anche in passato, come emerge nelle memorie di Stammati, il Direttore generale del Tesoro era una figura vicina al Ministro, a differenza di quella del Ragioniere, più «isolata», in ragione della necessaria autonomia della funzione di controllo e garanzia assegnata[65]. Tuttavia, proprio quest'ultima funzione, come ricostruito nei precedenti paragrafi, è stata nel tempo esercitata come forma di potere e influenza, orientando le grandi decisioni pubbliche dello Stato[66]. In tempi più recenti, le amministrazioni hanno iniziato, invece, a dipendere sempre di meno dai pareri della Ragioneria; in determinati casi, inoltre, si è proceduto alla nomina, nel ruolo di Ragioniere generale, di figure direttamente provenienti dal Tesoro o molto vicine al Ministro in carica. Questo processo non si è tradotto in un indebolimento del ruolo dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso (anzi, la c.d. primazia finanziaria è divenuta sempre più evidente) ma in un nuovo assetto di equilibri sia interni a questa stessa amministrazione, sia esterni, nel rapporto, soprattutto, con la Presidenza del Consiglio dei ministri[67].

Vari fattori "esogeni" hanno poi indotto ulteriori cambiamenti. A seguito della pandemia di Covid19, esplosa nel 2020, e dell'adozione, a livello europeo, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento Ue 2021/241 del 12 febbraio 2021), da cui discendono il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e la relativa *governance*, il Ministero dell'economia e delle finanze ha, inizialmente, assunto un ruolo chiave. In origine, si era stabilito di incentrare tutta la gestione del Pnrr nel Ministero e, in particolar modo, nella Ragioneria generale: tale idea era riportata nelle prime audizioni in Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze, all'epoca Daniele Franco[68]. In corso d'opera, è stata articolata, invece, una *governance* diversa, ove è stato riconosciuto un rilevante

---

[64] Per una descrizione delle funzioni del Dipartimento del Tesoro: *www.dt.mef.gov.it/it/dipartimento/organigramma/*. In relazione al passato, M.T. Salvemini, *Il Tesoro e la politica di bilancio*, Roma, Officina edizioni, 1979, pp. 15 e 38.

[65] Il profilo dell'autonomia della Ragioneria generale emerge anche nell'esperienza di Andrea Monorchio (nella carica di Ragioniere generale dal 1989 al 2002): «La Ragioneria generale dello Stato è una struttura complessa che, in quegli anni, godeva di una notevole autonomia perché, pur facendo parte del Ministero del Tesoro, era dotata di un ordinamento giuridico separato. In questa struttura, il Ragioniere generale era allora, assieme al Capo della polizia, l'unico grado terzo dell'amministrazione civile dello Stato, così come previsto dal vecchio regolamento, con un'autonomia sancita per legge». A. Monorchio e L. Tivelli, *Memorie di un Ragioniere generale tra scena e retroscena*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, p. 17.

[66] Si ricorda che la Ragioneria generale ha sempre inciso sulla formazione delle politiche pubbliche: è interessante la testimonianza riportata nelle memorie di Guido Carli, che raccontava che nei cassetti del Ragioniere generale dello Stato aveva trovato una vasta documentazione composta di proposte di legge, con le quali si elencavano i provvedimenti da prendere per restringere la spesa e con cui si suggeriva ai vari governi di eliminare forme di finanziamento in determinati settori, intervenendo in tema di ferrovie ad alta velocità, metropolitane, passanti ed altre opere, incidendo altresì sulle linee di riforma della previdenza e della sanità (G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 421-422). Tale incidenza è testimoniata anche da Monorchio («nel tempo la Ragioneria generale ha subito una metamorfosi profonda: da ufficio di controllo è diventato anche ufficio di impostazione economica, di alta amministrazione. Posso ribadire, senza ombra di dubbio e senza tema di smentita, che la Ragioneria ha dato un contributo molto rilevante all'implementazione delle riforme in settori di fondamentale rilevanza, quali, ad esempio, la previdenza, la sanità, il pubblico impiego, il sistema delle autonomie, ecc.», A. Monorchio e L. Tivelli, *Memorie di un Ragioniere generale tra scena e retroscena*, cit., p. 17).

[67] Il rapporto tra la dimensione politica e il ruolo della Ragioneria generale ha sempre rappresentato un significativo problema di equilibrio. La forza e l'autonomia della seconda sono sempre state condizioni essenziali per il contenimento della prima. La solidità e credibilità della struttura si sono storicamente basate su una capacità di resistenza e di sano antagonismo: lo ricordava Alberto De Stefani, raccontando il fastidio provato da Mussolini rispetto all'"integerrimo" Vitantonio De Bellis; ne sono testimonianza anche esperienze più recenti (come quelle di Mario Canzio e di Daniele Franco, entrambi duramente attaccati sulla stampa, durante i loro incarichi di ragionieri generali). Al contrario, nei casi in cui sono emerse forme di continuità, pressione o legame tra i due attori (politico e controllore), il secondo ne è uscito indebolito. Per approfondimenti, E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 30 ss (e spec. p. 34).

[68] Memoria del Ministro, Daniele Franco, sulla "Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza" (Commissioni congiunte 5a, 6a e 14a Senato della Repubblica V, VI e XIV Camera dei deputati), 8 marzo 2021.

spazio all'apparato della Presidenza del Consiglio dei ministri (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), ulteriormente ampliato con il cambio di governo avvenuto nel 2022[69].

In base alla disciplina del 2021, la Ragioneria generale, anche in ragione del suo consolidato ruolo di riferimento tecnico a livello europeo, era stata definita il punto di contatto con la Commissione europea in merito all'attuazione del Piano. Anche questo assetto è stato, tuttavia, modificato nel 2023, a favore della Presidenza del Consiglio. Ad ogni modo, il sistema dei controlli sull'esecuzione delle misure è rimasto sempre sotto la guida della Ragioneria, che ha (anche) la diretta responsabilità della gestione a livello nazionale del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari Italia-UE. In particolare, la Ragioneria, attraverso la realizzazione di un apposito applicativo (Regis), ormai in uso presso tutte le pubbliche amministrazioni, ha diretto, e dirige tuttora, il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr[70].

Il personale e l'organigramma della Ragioneria generale sono, contestualmente, cresciuti nelle dimensioni: sono state create nuove posizioni ma, soprattutto, sono state istituite nuove articolazioni, quali l'Ispettorato generale del Pnrr e l'Unità di missione NG-EU; queste si sono aggiunte ad altre strutture interne, che erano "gemmate" qualche anno prima, come ad esempio l'Ispettorato generale dei servizi ispettivi di finanza pubblica, il Sistema centrale per il sistema delle Ragionerie e per il controllo interno dipartimentale, l'Unità di missione per l'analisi e la valutazione della spesa[71].

Questi anni stanno segnando, senz'altro, l'avvio di una sesta fase, nell'ambito della tassonomia ricostruita. Si tratta di una fase in pieno svolgimento e, pertanto, difficile in questo momento da valutare.

Si sono trasformati la configurazione della programmazione economico-finanziaria e, conseguentemente, il ruolo del bilancio dello Stato. In passato, vi sono stati tentativi di sviluppo verso un maggiore avanzamento di tale documentazione, ma sono stati esercizi con una valenza interna e, soprattutto, informativa[72]. Con l'adozione del Pnrr, nell'ambito del più ampio quadro di Next Generation EU e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la struttura e la metodologia della programmazione su logiche *performance based* hanno fatto ingresso, in modo molto incisivo, nel processo nazionale di formazione della politica finanziaria e di bilancio, al punto che i contenuti del Pnrr sono stati collegati e assorbiti dalla programmazione finanziaria[73].

Con la definizione della nuova disciplina della *governance* economica europea, attraverso le modifiche al Patto di stabilità e crescita nel 2024, tale processo si è consolidato, portando all'introduzione di nuove componenti e atti della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri, tra i quali il piano strutturale di bilancio di medio termine[74]. All'interno di questo nuovo quadro, la Ragioneria generale ha mantenuto il timone del bilancio dello Stato, attraverso il suo principale Ispettorato (quello del bilancio), ma la valenza della funzione di tutela della finanza pubblica è cambiata, sia nello Stato, sia soprattutto oltre lo Stato. Almeno tre sono, al momento, gli elementi sintomatici di questo cambiamento.

---

[69] Si v. specialmente le modifiche del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

[70] Una descrizione delle tipologie di controlli si trova in "*Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR*" (versioni 2022 e 2023).

[71] Si v. il d.P.C.M. n. 103 del 26 giugno 2019 e successive modificazioni e integrazioni.

[72] Si pensi allo sviluppo del budget economico dello Stato, che ha arricchito la documentazione previsionale secondo la logica della contabilità economico-analitica (ma senza avere valore sostitutivo), o all'evoluzione delle note integrative al bilancio, aventi soprattutto natura informativa (più recentemente, si v. Ragioneria generale dello Stato, *Previsioni di bilancio per l'anno 2026 e per il triennio 2026 – 2028 e budget per il triennio 2026 – 2028*, nota tecnica n. 2, *Note integrative agli stati di previsione*).

[73] Per un elenco dei principali atti di programmazione economico-finanziaria: *https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html*.

[74] Si v. il Regolamento Ue 2024/1263, il Regolamento Ue 2024/1264 e la Direttiva Ue 2024/1265. Per una analisi del nuovo quadro normativo, si rinvia a E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union,* London-New York, Routledge, 2025, spec. pp. 42 ss.

In primo luogo, la funzione di tutela si innesta in un nuovo rapporto trilaterale, quello che si è sviluppato tra l'Unione europea, il mercato finanziario globale e lo Stato[75]. La programmazione del bilancio e delle politiche pubbliche è ormai parte integrante di questo rapporto e lo sarà fino a quando non si esaurirà il meccanismo di pagamento del c.d. debito comune europeo, avviato con l'attivazione del Dispositivo ed entro la cornice della nuova disciplina delle risorse proprie dell'Unione[76]. Si tratta di un meccanismo che potrebbe anche trasformarsi in permanente, compensando il lento sviluppo di altre fonti di entrata nel regime delle risorse proprie dell'Unione[77]. Fino a queste previsioni, e tolte le esperienze specifiche dell'emissione di alcune categorie di titoli (come i "SURE bond"), le risorse del bilancio dell'Unione europea e, soprattutto, quelle utilizzate dagli Stati membri negli ambiti dei fondi in gestione concorrente per le politiche di coesione e in agricoltura provenivano – e provengono – dagli stessi Stati membri. La principale fonte di entrata europea è sempre stata (per il 60-70%) rappresentata dai trasferimenti da parte di tali Stati, ai sensi della decisione 88/376 Ce, in base a una quota percentuale uniforme dei prodotti interni lordi nazionali.

Il passaggio da una dimensione bilaterale e interna a una trilaterale ed esterna dei rapporti finanziari[78], nei termini sopra sintetizzati, ha inciso sulla natura e sulle modalità di esercizio della funzione di controllo collegata all'uso di queste risorse (e su quella, più in generale, svolta alla luce del Semestre europeo).

Il secondo elemento è una diretta conseguenza del primo: la funzione di tutela della finanza pubblica diviene parte di una più ampia funzione di controllo di natura "composita" e multilivello. La logica e la struttura ricordano quelle dei c.d. procedimenti amministrativi composti, con fasi europee e nazionali[79]. I controlli collegati all'attuazione delle misure del Pnrr, che costituiscono l'attività *core* della programmazione pubblica nazionale di questi anni, sono riconducibili a una funzione di controllo la cui titolarità è primariamente della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea. Queste istituzioni sono direttamente responsabili verso i terzi creditori che operano nei mercati finanziari. Da tale responsabilità discendono una più immediata attenzione e sensibilità verso il corretto uso delle risorse finanziarie da parte degli Stati membri. La correttezza delle gestioni è assicurata dal rispetto degli obiettivi e *target* definiti all'interno dei piani nazionali, approvati dalla Commissione. In altri termini, il c.d. vincolo esterno è divenuto ancora più forte[80].

Lo sviluppo di un così significativo meccanismo di indebitamento dell'Unione europea ha, inoltre, influenzato molto il modo di fare i controlli: la Commissione controlla direttamente, punto per punto e nel merito, non solo l'attuazione a livello nazionale delle misure ma, a monte, la definizione delle stesse, attraverso continue riunioni formali e informali con il Ministero dell'economia e delle finanze (specialmente, la Ragioneria generale) e le strutture competenti della

---

[75] Bisogna immaginare che la relazione si articola tra un creditore esterno (vari creditori esterni) che opera sul mercato, un debitore primario che è oggi l'Unione europea (Commissione che emette i titoli), un beneficiario (debitore interno) che è lo Stato membro.

[76] In particolare, l'art. 5 della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, ha stabilito in via «supplementare, straordinaria e temporanea» che alla Commissione è conferito il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione per un importo massimo di 750 miliardi di euro a prezzi 2018. Le operazioni di assunzione di prestiti sono effettuate in euro; il rimborso del capitale e il pagamento dei relativi interessi sono a carico del bilancio dell'Unione (i rimborsi per coprire tali passività dovranno completarsi nel 2058).

[77] Sul punto, L. Costanzi, *Interessi finanziari e potestà impositiva nell'Unione europea*, Milano, Wolters-Kluwer Cedam, 2024, pp. 273 ss.

[78] Nella storia del debito pubblico italiano, la pressione dei mercati finanziari internazionali è sempre stata molto incisiva nell'assetto istituzionale del Paese (per una completa ricostruzione, L. Tedoldi e A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, Bari, Laterza, 2021, pp. 24 ss.); in tal senso, il "paravento" dell'Unione europea, nella formazione del nuovo debito (che è, comunque, soltanto una contenuta porzione rispetto al complessivo debito nazionale), costituisce un aspetto di novità.

[79] Sui procedimenti composti, S. Cassese e F. Bignami, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno della Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2004.

[80] Questo sistema ha, infatti, rafforzato il ruolo "tutorio" – ormai irrinunciabile – che l'Unione europea esercita nei confronti dell'Italia in tema di finanza pubblica.

Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché mediante questionari, *fiche comments*, riscrittura delle norme, *pending issues*, ecc.

In terzo luogo, la funzione di tutela della finanza pubblica acquisisce una natura ibrida: il fine è la garanzia della tenuta finanziaria complessiva alla luce del nuovo regime europeo ma è anche, proprio in virtù di un tale quadro, la garanzia della tenuta nel merito della programmazione e attuazione delle politiche pubbliche nazionali, in aderenza con le linee programmatiche europee. Il passaggio è molto delicato: gli equilibri di finanza si collegano strettamente al merito dell'attuazione delle politiche pubbliche. Questo legame che, in linea teorica, dovrebbe essere fisiologico, nel sistema italiano non è mai stato così immediato.

Inoltre, le nuove regole della *governance* economica europea, con l'introduzione dei piani strutturali di bilancio di medio termine e la definizione di "traiettorie" di aggiustamento della spesa, hanno – guardando soprattutto il caso italiano – avviato un processo di consolidamento dei programmi e delle politiche pubbliche. Ciò si spiega anche in ragione della necessità di conseguire effettivamente quegli obiettivi programmatici, alla cui realizzazione si collegano i predetti rapporti debitori, che hanno orizzonti temporali ben più lunghi del 2026 (il termine è il 2058)[81]. In queste nuove regole del Patto di stabilità e crescita, è definita una presenza ancora più incisiva delle istituzioni europee, ad esempio: il piano va approvato dal Consiglio Ue; esso è la sede ove bisogna rispondere e recepire le *Country Specific Recommendations* emesse nell'ambito del Semestre europeo; ci sono poi conti di controllo, traiettorie di riferimento, percorsi della spesa netta per ciascun Stato definiti a livello europeo, ecc.

In questo quadro, la Ragioneria generale è stata chiamata ad assicurare la tenuta del complessivo assetto finanziario, anche in rapporto alla programmazione e attuazione delle politiche pubbliche, dovendo sviluppare una capacità di monitoraggio del merito delle scelte e delle misure. A un primo sguardo, potrebbero non essere colte particolari differenze rispetto al ruolo ricoperto nel passato: ci sono stati tempi, soprattutto tra gli anni Venti e Novanta del Novecento, in cui la Ragioneria stabiliva, di fatto, molti contenuti delle politiche pubbliche e ha sempre svolto attività di controllo e monitoraggio sull'operato delle pubbliche amministrazioni, anche in concorrenza con la Corte dei conti[82].

Tuttavia, esiste una differenza significativa rispetto al passato, che sta sempre più emergendo. La Ragioneria non ha più un potere di guida e una effettiva incidenza nella formazione delle politiche pubbliche. Rispetto al primo punto, la guida ha, ormai, acquisito i tratti di una funzione di tutela – con tutti i "fardelli" che ne derivano, incluso quello di fungere da capro espiatorio nelle fasi di crisi[83] –; riguardo al secondo aspetto, le grandi politiche pubbliche ormai si formano a livello europeo, come dimostrano gli impatti dei programmi Next Generation EU, Repower EU, ReArm EU[84]. In questa cornice, la Ragioneria sta re-interpretando il proprio ruolo, indossando soprattutto le vesti di garante-mediatore (tecnico) delle posizioni nazionali rispetto all'Unione europea, nell'ambito di reti e relazioni ultra-statali. La posizione di questa struttura, e più in generale dell'amministrazione finanziaria statale, è divenuta, senz'altro, più delicata.

---

[81] Se si legge l'appendice VI del Piano italiano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, è possibile rilevare che buona parte degli obiettivi indicati corrispondono a quelli del Pnrr e altri sono collegati.

[82] Sull'incidenza della Ragioneria generale dello Stato nella definizione delle politiche e grandi decisioni pubbliche, S. Ristuccia, *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468/1978*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, n. 4, pp. 880 ss. Si v. anche A. Monorchio e L. Tivelli, *Memorie di un Ragioniere generale tra scena e retroscena*, cit., p. 17.

[83] Ciò è successo, ad esempio, durante l'incarico di Daniele Franco, in occasione della preparazione della manovra finanziaria per il 2019 e, successivamente, con Biagio Mazzotta, tra il 2023 e il 2024, in merito alla valutazione dell'impatto dei bonus edilizi, previsti da determinati atti legislativi (c.d. "Superbonus" e "Bonus facciate").

[84] Alcuni approfondimenti di questi programmi, nella prospettiva nazionale, sono consultabili su *https://www.osservatorio-finpa.it/*.

6. Conclusioni

È interessante constatare come l'amministrazione finanziaria statale, che ha agito da protagonista nei lunghi decenni di costruzione e sviluppo dello Stato italiano, oggi si ritrovi ancora sul proscenio della vita pubblica italiana ma con una compagnia completamente diversa, dove sono cambiati attori e protagonisti, e in una scenografia che non è più quella incorniciata dai confini nazionali ma è quella europea e globale[85].

Questo è un contesto in cui la gloriosa tradizione, che dovrebbe inorgoglire tutti coloro che ogni mattina accedono ai varchi di via Venti Settembre, deve fare i conti con un contesto molto distante da quello che ha dato i natali e ha visto gli sviluppi di tale amministrazione, e dove la forza simbolica del bollino o le allegorie del Mariani rischiano di annebbiarsi sotto la pressione e i condizionamenti dei rapidi cambiamenti internazionali.

La sfida è complessa e richiede l'individuazione di alcuni punti fermi. Se ne provano a menzionare alcuni.

Ad esempio, il miglioramento, lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi informativi, che il Ministero dell'economia e delle finanze, a partire dalla Ragioneria generale, ha costruito e arricchito nel tempo, sono azioni essenziali per l'effettiva tenuta del sistema di finanza pubblica nel nuovo ordinamento europeo e globale. La funzione di tutela della finanza pubblica in tale contesto deve, innanzitutto, reggere sulla completa disponibilità dei dati e su una loro piena attendibilità.

Ci sono già state numerose azioni e alcune iniziative sono in corso, sia di sviluppo che di integrazione dei vari sistemi, ma il patrimonio dei dati andrebbe ulteriormente implementato e migliorato, tanto a livello statale quanto, e soprattutto, a livello territoriale. In passato, come analizzato nei precedenti paragrafi, il problema era rappresentato soprattutto dalla raccolta e il riordino dei dati contabili; oggi, invece, emerge un problema di qualità, completezza e attendibilità delle informazioni[86]. I dati raccolti con Regis e tutti quelli che, più in generale, il Ministero immagazzina, attraverso vari applicativi e in importanti banche dati, dovrebbero essere ulteriormente razionalizzati e valorizzati, a beneficio, tra i vari scopi, di una effettiva valutazione delle politiche pubbliche (soprattutto *ex ante*) che possa, anche in prospettiva ultra-statale, contribuire, ad esempio, al quadro dei nuovi piani strutturali di bilancio, e non solo. È curioso che, per molto tempo, i grandi elaboratori informatici dei Ced (centri elaborazione dati) del Ministero fossero collocati nel piano delle sostruzioni del Palazzo delle finanze, ove una volta era stipato il tesoro del Regno[87]. Sempre di un importante tesoro si tratta.

Un altro esempio riguarda la funzione di controllo. In particolare, le ispezioni di finanza pubblica, svolte dai servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato, rappresentano, ancora oggi, l'essenza della funzione di controllo nel sistema italiano. Tali controlli potrebbero essere potenziati e svolti sistematicamente sul campo, per periodi prolungati di tempo, nel contatto con la quotidianità delle amministrazioni (lo svolgimento sul campo ha sempre rappresentato l'elemento di maggiore forza di questa attività). Si potrebbe, a tal fine, aumentare in modo significativo il numero di ispettori (è singolare che, nonostante l'ampliamento organizzativo della Ragioneria, questo ispettorato sia costituito da un corpo ancora relativamente contenuto di dipendenti), incentivare la verifica degli

---

[85] Rispetto al ruolo dell'amministrazione finanziaria nel contesto europeo, si v., in generale, G. Rivosecchi, *I vincoli europei al governo dei conti pubblici nazionali*, Studi polacco-italiani, Torun, 2013, e la descrizione di V. Bontempi, *L'amministrazione finanziaria dello Stato. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello*, Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 225 ss.

[86] Sulla qualità dei dati finanziari e sulla presenza di alcune aree di miglioramento dei sistemi statistici nazionali, si rinvia a E. D'Alterio, *Statistica,* in *Enciclopedia del diritto*, vol. III (I tematici), *Funzioni amministrative*, a cura di B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1160 ss.

[87] Ancora oggi, vi sono alcuni locali del seminterrato del Palazzo delle finanze assegnati al Ced (in quel piano, attualmente, si trovano anche depositi, archivi, un asilo nido aziendale, alcuni uffici; fino agli anni Sessanta, vi erano anche gli archivi della Corte dei conti, prima dello spostamento della sede nel quartiere Prati). Il Ministero disponeva di una pluralità di centri di elaborazione, anche dislocati in più sedi, che sono stati, nel tempo, razionalizzati.

aspetti di sostanza, rendere pubblici e trasparenti i referti ispettivi[88]. In particolare, la destinazione dei referti potrebbe essere rivolta all'organo elettivo e rappresentativo della collettività (Parlamento, consigli regionali, consigli comunali, ecc.), affinché gli esiti ispettivi possano divenire oggetto di apposite sedute di dibattito assembleare e di un confronto pubblico e aperto, anche in contesti di formazione (università, scuole di specializzazione, ecc.).

La funzione di controllo potrebbe poi svilupparsi in senso multidimensionale, rafforzando il fine originario (innovandone le modalità ma senza scadere nella "consulenza" *on demand*) e sviluppando nuove prospettive, ad esempio con collegamenti più diretti ad iniziative di effettiva *spending review* (che potrebbero così basarsi su dati e rilevazioni oggettive e sul campo) e programmi di maggiore trasparenza. Queste prospettive, qui soltanto accennate, richiederebbero un forte coordinamento tra tutti gli ispettorati e una coesione interna alla Ragioneria, e al più generale Ministero, che andrebbe rinvigorita.

Infine, vi è il punto della c.d. certezza finanziaria. La Ragioneria è il principale soggetto istituzionale titolare di questa importante funzione dichiarativa, che i padri costituenti hanno valorizzato, rendendo il principio di copertura finanziaria un principio costituzionale. Il celebre bollino è sempre lì a ricordarlo[89]. Tuttavia, lo sviluppo del sistema di finanza pubblica nella dimensione ultra-statale ha reso l'esercizio di questa funzione ancora più complesso. La complessità è poi aumentata, perché la grandezza del debito pubblico nazionale non solo ha assunto dimensioni crescenti ma ha acquisito andamenti, soprattutto negli ultimi anni, esponenziali[90].

Ci sono nuove responsabilità, verso l'Unione europea e i mercati globali, ma ci sono anche sostegni finanziari e garanzie di stabilità su cui, grazie alla stessa Unione, lo Stato può – almeno per il momento – contare. Ed è questa la rete che l'amministrazione finanziaria dovrebbe continuare incessantemente a tessere, quella dei rapporti e confronti di natura tecnica nei tavoli europei, dove oggi, e ancora più nel futuro, si formano le grandi politiche pubbliche e dove l'interazione tra i livelli non può essere del tutto lasciata ai tempi e modi – di parte e conflittuali – della politica.

Nella ragione finanziaria risiede lo spirito dei popoli che ha portato allo sviluppo delle istituzioni rappresentative e dei sistemi democratici moderni[91]. L'architrave costituzionale può reggere soltanto se continuano ad esistere corpi tecnici, solidi, ben preparati, imparziali e riconosciuti, al servizio della Nazione, che possano operare in una sana dialettica con i diversi poteri. I ricordi di una "burocrazia della cifra", spesso svilita attraverso i racconti di grigi contesti e ridondanti prassi[92], dovrebbero oggi indurre a una nuova riflessione, avviando un processo di rifondazione di una essenziale categoria di servitori dello Stato, in cui sviluppare la capacità di fronteggiare le accresciute complessità dei contesti europeo e globale e della nuova fisionomia del sistema finanziario. Si intende: sempre coltivando la memoria di quelle figure «eccellenti, a cui si devono, nelle varie epoche, gli apporti innovatori di maggiore importanza anche in altri campi, dalla finanza alla statistica»[93], e

---

[88] Sul punto, si nota che nel 1990, in occasione del cinquantenario dell'istituzione dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, si è rivolto l'auspicio di un potenziamento del ruolo degli ispettori: si lamentava «la totale carenza di decisivi poteri di intervento» (G. Guarino, in *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della istituzione dei Servizi ispettivi di finanza*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 64-65).

[89] Il tema è ampiamente trattato in E. D'Alterio, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 82 ss.

[90] Sulla disciplina nazionale del debito pubblico, anche in rapporto agli effetti dell'integrazione europea, G. della Cananea, *Lo Stato debitore e il diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2002, pp. 341 ss.

[91] Sui collegamenti tra finanza, nei termini di *power of the purse*, e democrazia esiste una vasta letteratura. Tra le molte opere, D. Coombes (ed), *The power of the purse: The role of European parliaments in budgetary decisions*, London, Allen and Unwin, 1976; E.J. Ferguson, *The power of the purse. A history of American public finance, 1776–1790*, NC, University of North Carolina Press, 1968; R.F. Fenno Jr, *The power of the purse. Appropriations politics in congress*, University of Rochester, Little Brown and Company, 1966.

[92] Come non ricordare il celebre romanzo di A. Frassineti, *Misteri dei ministeri*, Torino, Einaudi, ult. ed. 2022. Per una preziosa raccolta di parti di romanzi, documenti e altri materiali sulla "vita interna" della pubblica amministrazione, G. Melis, *Dentro le istituzioni*, cit., pp. 11 ss.

[93] S. Cassese, *I "luoghi" della burocrazia a Roma dall'unità alla Prima guerra mondiale*, cit., p. 22.

delle quali i luoghi della «reggia delle finanze», da cui è partita questa analisi, riverberano il grande lascito.