

La riforma De Stefani, l'esigenza del controllo dei conti pubblici e il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato

In questi circa 20 minuti parlerò di tre argomenti, tra loro strettamente connessi: 1) l'ascesa della Ragioneria generale dello Stato e la legislazione del 1923 che ne fissò, per così dire, l'egemonia sull'intera pubblica amministrazione; 2) il ruolo decisivo che in quella riforma ebbe un grande ministro, Alberto De Stefani; 3) la parte che nella riforma ebbe il ragioniere dello Stato Vitantonio De Bellis.

1. La Ragioneria generale prima del 1923

La legge, innanzitutto. Ma prima una premessa.

Il sistema italiano delle ragionerie era nato nel 1869 grazie alla legge del ministro Luigi Cambray-Digny. Quella prima legge chiudeva il decennio costituente dello Stato, ponendo rimedio a un grave stato di disordine strutturale dei conti pubblici. Questi erano stati sino ad allora gestiti da uffici di contabilità presso i singoli ministeri, privi di un regolamento generale, retti da funzionari non necessariamente esperti nella materia, dipendenti dai loro superiori gerarchici imperanti in ciascun ministero. Gaspare Finali, che fu poi ministro per tre volte e presidente della Corte dei conti, aveva ricordato sin dal 1864 come mancassero persino “i mezzi da sopperire ad urgenza di pagamenti”.

Si adottava, allora, il sistema cosiddetto francese, nel quale – è stato scritto – “i crediti supplementari, complementari o

straordinari rendevano impossibile o quasi l'esistenza di un normale bilancio". Il grande Quintino Sella, richiamato al dicastero delle Finanze proprio quell'anno, adottò invece il sistema inglese: "il Parlamento doveva approvare annualmente solo le spese ordinarie variabili e quelle straordinarie, non anche le spese permanenti, regolate da leggi organiche". La "piccola riforma" Sella prevede anche un Ufficio di contabilità generale posto al centro, presso il Ministero delle finanze, col compito di coordinare tutti gli uffici decentrati presso i ministeri. Era solo l'inizio.

Cambray-Digny fece il passo successivo: istituì una Ragioneria generale, ponendola in collegamento organico con una rete di ragionerie ministeriali. Queste non erano ancora da quella dipendenti, ma tuttavia erano soggette a presentare i propri conti in via Venti Settembre.

Veniva così creato per la prima volta un istituto specifico di controllo al centro dell'amministrazione finanziaria: la Ragioneria generale, della quale si fissavano le attribuzioni, determinandone le responsabilità.

Le ragionerie dette centrali, nei ministeri, dovevano, prima della emissione di un mandato di pagamento, controllarne la "causa legale", la giustificazione della spesa, il rispetto dei limiti di bilancio. La firma del capo ragioniere, attestando legittimità e merito della spesa, diveniva condizione necessaria per l'erogazione. La Ragioneria generale tutto conosceva e tutto avvalorava.

Tuttavia le ragionerie centrali restavano uffici separati, dipendenti dai singoli ministri. A ciò si aggiungeva che gli impiegati delle ragionerie non necessariamente dovevano essere dei ragionieri diplomati. Solo agli inizi del Novecento

la scienza ragionieristica, radicandosi nella cultura italiana, avrebbe implicitamente imposto questa condizione.

La Ragioneria generale si sarebbe via via conquistata ulteriori spazi: sarebbe diventata il vero perno del sistema dei conti pubblici nell'età giolittiana, quando la spesa pubblica crebbe visibilmente in ragione delle riforme economiche e sociali; e avrebbe rappresentato il freno (un freno spesso oggetto di conflitti interamministrativi anche gravi) nel periodo della guerra mondiale, quando, sospeso per legge il controllo della Corte dei conti, fu lasciata da sola a presidiare quella che – con linguaggio bellico – potremmo chiamare “la trincea dei conti”.

La gravissima crisi economica sopraggiunta nel dopoguerra impose all'ordine del giorno il più stretto controllo della spesa. La riforma era ormai matura.

2. Alberto De Stefani ministro delle Finanze

Di essa fu ideatore e realizzatore Alberto De Stefani. Egli merita almeno una breve nota biografica. Veronese, nato nel 1879, laureato nel 1903 a Padova in economia, si era avviato alla carriera accademica sulle orme dei suoi maestri: Lampertico, Messedaglia e poi soprattutto Maffeo Pantaleoni. Era entrato in politica nel 1914 su posizioni nazionaliste e irredentiste, poi aveva preso parte alla guerra mondiale. Aveva anche scritto di proprio pugno, lavorando nell'Ufficio storiografico della mobilitazione-sezione statistico-economica, un importante volume su *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo* (edito nel 1918). Opera interessante, stranamente ignorata dai suoi biografi.

Al fascismo aveva aderito nel 1921. Una biografia uscita nel 1923 (firmata “Fiamma”) lo dipingeva come uomo di nervi saldi, coraggioso e tenace, concreto negli obiettivi e nelle decisioni, capo capace di squadre armate nel primo fascismo. Aveva partecipato alle azioni squadristiche di Fiume, Genova e soprattutto Trento (dove aveva guidato la “conquista” della città culminata nella cacciata dal palazzo comunale dei cosiddetti “demomassoni”).

Continuava però intanto a scrivere articoli di teoria economica di sapore – come dice il suo biografo del *Dizionario Treccani* Franco Marcoaldi – “neomanchesteriano”: cioè liberista classico, seppure non sordo alle novità della società delle masse uscita dalla guerra.

Furono i meriti fascisti o quelli di economista a suggerire a Mussolini, dopo la marcia su Roma, di conferirgli il dicastero delle Finanze nel nuovo governo?

Forse entrambi. Certo De Stefani rappresentava un punto d’incontro tra i due campi, fascismo e liberismo: non a caso Luigi Luzzatti si espresse al Senato a favore delle sue riforme, potendo a ragione rivendicarne il progetto messo a punto sin dall’anteguerra; e Luigi Einaudi, pure avversario del fascismo, ne scrisse con apprezzamento.

In quel progetto c’era, indubitabilmente, una linea di continuità con le idee liberiste. Rispetto alla grande discussione tra coloro che avrebbero voluto continuare l’impegno dello Stato in economia in chiave, diciamo così, keynesiana e invece quelli che postulavano un ritorno pieno alla teoria del pareggio del bilancio, con conseguente ritirata dell’economia pubblica dal mercato, De Stefani fu

decisamente un rappresentante convinto dei secondi e un acerrimo nemico dei primi.

Anche per questo la sua non può dirsi una riforma prettamente “fascista” (e infatti sarebbe stata presto criticata dai settori più estremi del movimento mussoliniano: si veda per tutti Ettore Lolini, un militante della prima ora, cultore di scienza delle finanze, che scrisse contro De Stefani, attribuendo la riforma alla influenza della “vecchia burocrazia”). C’era qualcosa di vero, forse. Parlando alla Camera nel novembre 1922, subito dopo la marcia su Roma, lo stesso ministro chiariva:

“Rinunziamo in questa fase della nostra azione a qualsiasi arditismo finanziario (...). Bisogna ripristinare il rispetto dei canoni fondamentali della pubblica finanza, e non manovrare in modo da contrarre il rendimento economico privato della nazione. (...). Non taglieremo l’albero per avere i frutti”.

La riforma delle ragionerie fece parte di un programma eminentemente restauratore, anzi ne rappresentò il pilastro fondamentale. Come ha scritto di recente Rita Perez, “la Ragioneria non riusciva a contenere i costi” dei molti organismi autonomi o semi-autonomi nati per fronteggiare l’emergenza bellica. Si trattava di porvi riparo, e fu ciò che appunto cercò di fare De Stefani.

3. La riforma De Stefani del 1923

Non mi soffermo sul disegno complessivo della riforma, che fu vasto e ambizioso, per quanto di effetti non forse pari alle attese. Non parlerò dei provvedimenti sullo stato giuridico degli impiegati (della introduzione dei “gradi” sul modello

militare), né della fusione dei due ministeri finanziari e di quella coeva di altri dicasteri (le cosiddette “semplificazioni burocratiche”), né delle privatizzazioni di vari settori acquisiti dallo Stato (per esempio i telefoni). Tratterò solo (brevemente) del regio decreto 25 maggio 1923, n. 599, cui va connesso appunto il successivo rd 18 novembre 1923, n. 2240 oggetto della nostra riunione.

Il fulcro era qui espressamente “il sistema dei controlli”.

All’articolo 1 primo comma del decreto del maggio si stabiliva:

Le ragioniere delle Amministrazioni centrali sono uffici del Ministero delle finanze, *alle dipendenze* della Ragioneria generale dello Stato.

E al secondo comma:

Alle ragioniere delle Amministrazioni centrali spettano, per l'esame finanziario, le trattazioni riflettenti il bilancio e, inoltre, tutte le attribuzioni loro derivanti dalle leggi e dai regolamenti, nonché dagli ordinamenti interni delle singole Amministrazioni in vigore al 1° febbraio 1923.

Nel successivo decreto n. 2240 del 18 novembre quei fondamentali provvedimenti, specie in materia di contratti e di pagamento, erano ulteriormente ribaditi. Nella relazione al decreto se ne precisava la *ratio*, definendo le nuove disposizioni “più consone alle nuove esigenze (...) onde è divenuto indispensabile [si badi a questo passaggio] *non una radicale innovazione* ma un miglior adattamento di esse alle mutate condizioni.

Si concentravano di fatto ora nelle ragionerie tutte le funzioni contabili e di riscontro: specialmente – ha scritto Sabino Cassese – “un riscontro di merito”, che di fatto conferiva alle ragionerie “la possibilità di intervenire nella formulazione stessa dell’atto amministrativo”.

Due erano i punti importanti della riforma:

- 1) il legame tra il singolo ministro e la “sua” ragioneria veniva definitivamente interrotto;
- 2) veniva meno un elemento base dell’ordinamento Cavour, e cioè l’impermeabilità assoluta tra i ministeri, ognuno dei quali era stato sinora sovrano in casa propria.

Ora invece, negli stessi corridoi ministeriali apparivano, dopo quelli delle rispettive burocrazie, gli uffici della Ragioneria centrale, popolari da dipendenti del Ministero delle finanze. Un sistema di sentinelle poste a tutela della correttezza contabile.

Stava avvenendo così anche una fondamentale staffetta: dalla egemonia della burocrazia del Ministero dell’interno (i prefetti soprattutto) si passava a quella della Ragioneria generale, che diveniva adesso, attraverso i controlli interni, la guida effettiva dell’amministrazione. Sino ad allora – ha scritto di recente Giuseppe Mongelli in una pregevole ricognizione – si riteneva che i controlli sulla pubblica amministrazione si dovessero risolvere nel rapporto Governo-Parlamento, affidati alla Corte dei conti; con il 1923 si affermò il concetto di un controllo finalizzato della finanza pubblica in capo a un secondo soggetto, questa volta “interno” all’amministrazione.

Si gridò allo scandalo. Qualcuno (segnatamente un grande dirigente dei Lavori pubblici come Carlo Petrocchi) criticò i “duplici e triplici controlli” e i “conti separati

dall'amministrazione". Protestò lo stesso Ministero dell'interno. Ma la riforma del 1923 resistette nel tempo.

4. L'esecuzione della legge e il ruolo di Vitantonio De Bellis

Le leggi contano ma relativamente; conta la loro messa in opera. Nel Ministero delle finanze, cabina di regia della riforma sedeva sin dal 1919 il ragioniere Vitantonio De Bellis di Polignano a Mare, nato nel 1874 (aveva dunque all'epoca della riforma poco meno di 50 anni), una carriera nei dicasteri finanziari. De Bellis fu uno dei grandi servitori dello Stato formatisi nell'Italia liberale e poi "prestati" al regime fascista che ne sfruttò la preziosa competenza. Nelle sue memorie De Stefani ha lasciato una testimonianza di come lo stesso Mussolini, dopo un iniziale esordio burrascoso, ne riconoscesse poi il valore professionale sino a riferirsi a lui nelle decisioni d'ordine finanziario più ardue e delicate.

Il Ragioniere Generale dello Stato Vito De Bellis – ha scritto De Stefani – possedeva, nell'adempimento dei propri compiti, l'intransigenza di un domenicano. il suo viso, pallido e smunto, assomigliava a quello di un asceta: la bocca sottile rivelava le sofferenze dell'animo per essere odiato (sì, odiato) da tutti appunto per l'inflessibilità nel proteggere il danaro del popolo dai mille avvoltoi che gli stanno intorno e da roditori e parassiti.

Il "domenicano" era un silenzioso esecutore, non privo però di una sua forte personalità e di un geloso senso del suo ruolo, oltretutto di una non improvvisata cultura economico-finanziaria. Tenace, rigoroso, di poche parole, non amava

comparire in pubblico o sui giornali. Le sue fotografie si contano sulle dita di una mano. Abbracciò subito la causa della riforma e ne condivise i contenuti, contribuendo in modo decisivo a definirli. Con il governo fascista, sinché non morì, nel luglio 1932, ebbe un rapporto strettamente istituzionale, esercitando sempre tuttavia una incisiva quanto discreta influenza sulle decisioni di sua competenza. Dopo De Stefani (che lasciò il Ministero nel 1925) fu collaboratore dei suoi successori Volpi e Mosconi. Intorno a lui crebbe un gruppo affiatato di specialisti di altissimo livello. Posso solo citarli: Pasquale D'Aroma (“cui devesi – parole di De Stefani – la formulazione dell'imposta complementare progressiva”); Valerio Marangoni; Andrea Scalvini. Dal ramo del Tesoro proveniva Ernesto Melis, già direttore generale di quel segretariato; e Lino Galli, direttore generale della Cassa depositi e prestiti, che sarebbero poi stati entrambi coinvolti nei consigli di amministrazione dei primi enti pubblici finanziari del dopoguerra. Ad essi si affiancherà nel 1925 Luigi Pace, già capo gabinetto con Luzzatti nel governo Nitti del 1920, che sarebbe stato il direttore generale del Tesoro da quell'anno, sostituendo un altro eccellente funzionario, il Conti Rossini.

C'è un elemento, quasi il simbolo della autorità del ragioniere generale, che merita d'essere in ultimo ricordato: ed è la “bollinatura”, cioè l'apposizione del timbro rosso (nel 1923 le iniziali intrecciate Ministero delle Finanze-Ragioneria generale dello Stato, MF e RG), impresso sull'ultima pagina dei provvedimenti normativo implicanti spesa. Elisa D'Alterio, una giovane studiosa che alla bollinatura ha dedicato di recente una paziente ricerca,

propende per fissare nell'anno 1923 la data più probabile della sua vigenza.

È certo comunque – come ampiamente risulta dai *Verbali* del Consiglio dei ministri – che l'esame preventivo dei provvedimenti e l'autorizzazione a sottoporli al Consiglio dei ministri fu gelosa prerogativa del ministro delle Finanze, e per esso del suo ragioniere generale. Mussolini in persona (sta agli atti) contrastò i tentativi dei vari ministri di portare in Consiglio di soppiatto provvedimenti privi della bollinatura del ragioniere generale. Il quale fu sovrapposto *ex lege* in graduatoria al di sopra dei direttori generali dei ministeri. Quasi il timbro finale a sancire la raggiunta egemonia della Ragioneria nell'amministrazione, poi ulteriormente sancita dalla legge Thaon di Revel del 1939.

Un solo elemento sarebbe sfuggito al controllo di via Venti Settembre, e ciò nonostante la legge del '39 appena citata lo avesse specificamente incluso: la spesa degli enti pubblici, sorti in gran numero nel ventennio 1919-39 al di fuori del controllo della Ragioneria.

Ma questa, pur se interessantissima, è un'altra storia.