

Ragioneria Generale dello Stato:  
150 anni al servizio del Paese tra tradizione ed innovazione

M. Romano (a cura di)

*a cura di*  
MAURO ROMANO

**Ragioneria Generale dello Stato:  
150 anni al servizio del Paese tra tradizione ed innovazione**

*Atti del Convegno  
Foggia, 12 dicembre 2019*



€ 30,00



CACUCCI  EDITORE  
BARI

*a cura di*  
**MAURO ROMANO**

**Ragioneria Generale dello Stato: 150 anni al  
servizio del Paese tra tradizione ed innovazione**

*Atti del Convegno*  
*Foggia, 12 dicembre 2019*

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2021 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## INDICE

Introduzione – La Ragioneria Generale dello Stato: 150 anni di attività tra tradizione e innovazione	9
<i>Mauro Romano</i>	
1. Il bilancio di genere nella <i>non financial disclosure</i> della Pubblica Amministrazione. Evoluzione normativa e ruolo della Ragioneria Generale dello Stato	17
<i>Mauro Romano, Alessandro Cirillo, Antonio Corvino, Christian Favino, Antonio Netti</i>	
2. L’evoluzione degli schemi economico-patrimoniali di rendicontazione degli enti locali italiani	37
<i>Guido Migliaccio</i>	
3. La programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici: il contributo della RGS e del DIPE	97
<i>Renato Civitillo, Mario Turco</i>	
4. La “bollinatura” della Ragioneria Generale dello Stato e la relazione quadrimestrale della Corte dei Conti sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri	117
<i>Donata Grottola</i>	
5. La piattaforma SIOPE-RGS per il monitoraggio dei flussi di cassa delle Amministrazioni Pubbliche: una lettura gestionale dei dati degli Enti parco nazionali	143
<i>Marco Taliento, Piervito Bianchi</i>	

- 
6. L'evoluzione normativa in materia di controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali e le verifiche della Ragioneria Generale dello Stato 163  
*Stefania Petrucci*
7. Il disegno organizzativo periferico della Ragioneria Generale dello Stato: le R.T.S. evoluzione storica, funzioni e prospettive di sviluppo delle articolazioni territoriali della RGS 171  
*Carmen Papalino, Lucia Spilotro*
8. Il rapporto fisco-impresa tra fisiologia e patologia dei prezzi di trasferimento 189  
*Pietro Pavone*
9. Il contributo degli studiosi sul falso in bilancio nelle aziende e nelle Amministrazioni Pubbliche 205  
*Paolo Esposito*
10. Il contributo degli studiosi dell'Economia Aziendale alla Contabilità di Stato 231  
*Simone Pizzi, Fabio Caputo, Andrea Venturelli, Stefano Coronella, Rossella Leopizzi*
11. Il XVII Ragioniere Generale dello Stato: Andrea Monorchio e le riforme contabili degli anni '90 251  
*Antonio Costa, Giuseppe Dammacco, Alessandra Tafuro*
12. Vitantonio De Bellis: il Ragioniere Generale dello Stato "regista schivo e discreto" della riforma "De' Stefani" del 1923 267  
*Giuseppe Mongelli*

---

13. Quintino Sella: una guida verso l'equilibrio del bilancio pubblico	291
<i>Silvia Sinicropi, Damiano Cortese, Massimo Pollifroni, Valter Cantino</i>	
Gli Autori	305

# INTRODUZIONE

## LA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: 150 ANNI DI ATTIVITÀ TRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE

di MAURO ROMANO

SOMMARIO: 1.1. Premessa – 1.2. La funzione conoscitivo-amministrativa e di generale vigilanza sulle risorse pubbliche della Ragioneria Generale dello Stato – 1.3. La funzione direttiva e di riscontro assegnata alla Ragioneria Generale dello Stato con la Riforma De Stefani – 1.4. La funzione di controllo e di vigilanza: l'istituzione dell'Ispettorato Generale di Finanza e il (difficile) coordinamento con la Corte dei Conti – 1.5. La funzione dichiarativa di certezza finanziaria e la nuova valenza della bollinatura del Ragioniere Generale dello Stato – 1.6. La funzione di tutela finanziaria nel contesto della crisi della finanza pubblica degli anni Settanta e Ottanta. – 1.7. La funzione di tutela finanziaria nella prospettiva del processo di integrazione europea. – 1.8. Conclusioni e apertura dei lavori.

### 1.1. Premessa

La giornata di studi che mi onoro di aprire è dedicata alla celebrazione dei 150 anni di una straordinaria Istituzione dell'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato. Con la Legge 22 aprile 1869 n. 5026, proposta dall'allora Ministro delle Finanze, il conte Cambray-Digny, veniva costituita la Ragioneria Generale dello Stato con lo scopo di assicurare una vigilanza attiva sull'andamento e sulla gestione delle risorse pubbliche da parte dello Stato italiano.

Negli anni, il ruolo e le finalità della Ragioneria Generale dello Stato sono cambiati e si sono evoluti in modo incrementale nel tempo, con un potenziamento degli scopi inizialmente riconosciuti a questa Istituzione, fino ad assicurare una funzione tutoria della stessa rispetto al processo di adesione all'Unione Europea e di "interfaccia istituzionale" sulla politica monetaria a livello comunitario.

In questa breve introduzione, verranno ripercorse le trasformazioni ordinali e istituzionali intervenute in questi 150 anni, che hanno inciso sulle funzioni della stessa Ragioneria Generale dello Stato, intrecciandosi con le vicende storiche e politiche del nostro Paese dall'unificazione fino ai giorni nostri.

## **1.2. La funzione conoscitivo-amministrativa e di generale vigilanza sulle risorse pubbliche della Ragioneria Generale dello Stato**

La funzione originariamente assegnata alla Ragioneria Generale dello Stato era di tipo conoscitivo-amministrativo e di generale vigilanza sulle risorse pubbliche. Dal privilegiato osservatorio della descrizione e dell'evidenza di tutti gli accadimenti e le circostanze di natura economico-finanziaria che riguardavano le risorse dello Stato, la Ragioneria Generale dello Stato offriva al Ministro delle Finanze una *view* diretta sulla situazione macroeconomica dello Stato, assicurando un "occhio vigile" sull'andamento e sulla gestione delle risorse pubbliche.

Per sua missione istituzionale, la Ragioneria Generale dello Stato aveva accesso diretto alle informazioni economiche, contabili e amministrative, con un ufficio deputato, in maniera quasi consequenziale, a svolgere funzioni di riscontro, di controllo e di progettazione del bilancio dello Stato.

Tale funzione, tuttavia, appariva insufficiente rispetto al potenziale dell'Ente, i cui servizi di tipo conoscitivo-amministrativo – pur risultando utili al Ministro delle Finanze – erano scarsamente efficaci rispetto ad un controllo sostanziale della spesa pubblica.

Da queste constatazioni, nasce il disegno di riforma della Ragioneria Generale dello Stato di Luigi Luzzatti, che interesserà il periodo compreso tra il 1897 e il 1905, trovando poi completamento nella Riforma De Stefani del 1923.

## **1.3. La funzione direttiva e di riscontro assegnata alla Ragioneria Generale dello Stato con la Riforma De Stefani**

Il Regio Decreto n. 2440/1923, noto come Riforma De Stefani, completa un processo di riforma della contabilità pubblica, le cui basi riportano agli ultimi anni dell'Ottocento quando era emersa, da più parti, l'esigenza di assegnare alla Ragioneria Generale dello Stato un ruolo pro-attivo al fine di assicurare l'integrità dell'Erario e accompagnare un monitoraggio più attento della finanza di Stato.

La riforma della contabilità pubblica promossa dal Regio Decreto n. 22440/1923 supera la funzione informativo-amministrativa assegnata originariamente alla Ragioneria Generale dello Stato; ad essa, viene affidata una funzione direttiva con il rafforzamento dei poteri di intervento, esercitati, tra l'altro, attraverso: (i.) l'attività di verifica sugli impegni di spesa (c.d. riscontri preventivi) e la relativa rendicontazione; (ii.) il controllo di merito sulla spesa finalizzato ad evitare l'aggravio di bilancio; (iii.) il controllo di proficuità.

Il Decreto in parola prevede *inter alia* il potenziamento dell'attività di riscontro svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato (che, si precisa, non è un'attività di controllo in senso stretto, attività questa istituzionalmente affidata alla Corte dei Conti).

L'emersione della funzione direttiva dell'amministrazione pubblica statale svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato è consacrata dalle prime apparizioni

del “*bollino del Ragioniere Generale dello Stato*” in corrispondenza delle attività di concertazione e delle funzioni consultive e di esame.

La “*bollinatura*” della Ragioneria Generale dello Stato diventa lo strumento di presidio della corretta osservanza del principio di copertura finanziaria, finendo per incidere efficacemente sulla direzione dell’azione della Pubblica Amministrazione.

#### **1.4. La funzione di controllo e di vigilanza: l’istituzione dell’Ispettorato Generale di Finanza e il coordinamento con la Corte dei Conti**

La Legge n. 1037/1939 consacra, con l’istituzione dell’Ispettorato Generale di Finanza, la funzione di controllo in capo alla Ragioneria Generale dello Stato, cogliendo le tendenze in atto a livello delle altre economie più evolute del Primo Dopoguerra.

Tra le funzioni assegnate all’Ispettorato rientrano i compiti di vigilanza sull’attuazione delle spese e sulla loro conformità alle rispettive Leggi e, in ultima istanza, all’interesse dello Stato. I controlli assegnati si caratterizzano, differenziandosi in questo da quelli istituzionalmente propri della Corte dei Conti, per l’approccio “*in loco*” e per una forte componente tecnocratica.

La Ragioneria Generale dello Stato svolge controlli di tipo extra-gerarchico e in autonomia funzionale rispetto all’Amministrazione: essi si contraddistinguono per un tratto di maggiore imparzialità e terzietà. Oltre ai controlli di merito e di proficuità, è valorizzato il controllo propositivo di supporto all’Amministrazione nella gestione delle risorse pubbliche.

#### **1.5. La funzione dichiarativa di certezza finanziaria e la nuova valenza della “*bollinatura*” della Ragioneria Generale dello Stato**

La Costituzione italiana del 1947 sancisce, al comma 3 dell’art. 81, il principio della copertura finanziaria.

Alla Ragioneria Generale dello Stato viene affidata la funzione dichiarativa di certezza finanziaria. La “*bollinatura*” della Ragioneria Generale dello Stato assume una nuova, più importante, valenza: esso esprime una funzione dichiarativa di produzione di “*certezza pubblica*”, ovvero sia di certezza finanziaria, configurandosi, per l’appunto, quale atto amministrativo avente natura dichiarativa.

In buona sostanza, la bollinatura attesta che l’atto di spesa non altera l’equilibrio della finanza pubblica, dichiarando (e garantendo) la sostenibilità economico-finanziaria della spesa in ossequio al principio di copertura finanziaria, costituzionalmente sancito.

Ne esce rafforzata la funzione di direzione della Ragioneria Generale dello Stato in termini di orientamento e di realizzazione della politica finanziaria dell’autorità governativa.

La funzione dichiarativa guida, in buona sostanza, l'evoluzione del ruolo della Ragioneria Generale dello Stato dalla direzione dell'Amministrazione a quella di orientamento della finanza pubblica.

### **1.6. La funzione di tutela finanziaria nel contesto della crisi della finanza pubblica degli anni Settanta e Ottanta**

L'accentuarsi della crisi della finanza pubblica negli anni Settanta e Ottanta ha inciso profondamente sul ruolo della Ragioneria Generale dello Stato.

Il sistema amministrativo inizia a richiedere all'Ente di passare da una preminente funzione di controllo e di direzione a una funzione di tutela finanziaria, soprattutto a fronte dell'estensione dell'Amministrazione (P.A. Centrale, Regioni, Enti locali, Enti parastatali, etc.) e del conseguente incremento della spesa pubblica.

La Legge n. 362/1988 indica una funzione preminente della Ragioneria Generale dello Stato, cioè quella di tutela finanziaria, strumentale alla realizzazione del principio costituzionale della copertura finanziaria.

Tale funzione è svolta mediante la relazione tecnica e l'attività di verifica svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il tramite della Ragioneria Generale dello Stato, di ogni norma, schema di legge o disposizione che abbia determinate caratteristiche e che implichi il sostenimento di spesa pubblica.

### **1.7. La funzione di tutela finanziaria nella prospettiva del processo di integrazione europea**

Con la firma del Trattato di Maastricht del febbraio 1992, la funzione di tutela finanziaria propria della Ragioneria Generale dello Stato acquisisce una prospettiva nuova, differente rispetto al passato.

La sana gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri è monitorata dall'Unione Europea attraverso una serie di parametri economici e finanziari, così che la funzione di direzione e garanzia della politica finanziaria del Governo italiano, svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato, assume una diversa dimensione e si inquadra in una prospettiva più ampia con nuovi interlocutori e innovative valenze.

La prospettiva dell'integrazione europea si riflette profondamente sulla funzione di tutela finanziaria della Ragioneria Generale dello Stato: viene istituito l'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea; viene introdotto il c.d. prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, che incide direttamente sulla valenza della bollinatura del Ragioniere Generale dello Stato; vengono attivati strumenti di monitoraggio propri dell'approccio comunitario alla finanza pubblica.

## 1.8. Conclusioni e apertura dei lavori

A conclusione di questa breve introduzione ai lavori del convegno celebrativo dei 150 anni della Ragioneria Generale dello Stato, intendo ringraziare tutti gli intervenuti.

Ringrazio, per aver portato i saluti introduttivi, il Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Foggia, Prof. Pierpaolo Limone; il Direttore del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Foggia, Prof. Francesco Contò; il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, lo stimato Collega Prof. Mario Turco; il Prefetto di Foggia, Dott. Raffaele Grassi; l'Assessore al Bilancio e alla Programmazione, alle Politiche Giovanili e allo Sport per tutti della Regione Puglia, Dott. Raffaele Piemontese; il Presidente della Provincia di Foggia, Dott. Nicola Gatta; il Sindaco di Foggia, Dott. Franco Landella; il Dirigente della Ragioneria Territoriale dello Stato di Foggia, Dott.ssa Raffaella Leone; il Presidente dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Foggia, il collega Prof. Mario Cardillo; il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Foggia, Avv. Gianluca Ursitti; il Presidente dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Foggia, Dott. Massimiliano Fabozzi; il Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale – Ambito Territoriale di Foggia, Dott.ssa Maria Aida Episcopo.

Ringrazio inoltre i partecipanti alla tavola rotonda che mi onoro di moderare: il Prof. Tiziano Onesti dell'Università degli Studi di Roma Tre; la Prof.ssa Paola Orlandini dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, delegata della Società Italiana di Storia della Ragioneria; la Prof.ssa Antonella Paolini della Università di Macerata, delegata della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale; la Dott.ssa Stefania Petrucci, Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti - Puglia; la Dott.ssa Donata Grottola, Dirigente del Servizio Amministrativo Unificato Regionale della Corte dei Conti – Puglia; il Dott. Giuseppe Mongelli, Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Bari-BAT, nonché docente a contratto presso l'Università di Foggia di Management Pubblico; il Dott. Salvatore Romanazzi, Direttore della Commissione Tributaria Regionale della Puglia. Ringrazio il Dott. Stanisci, Direttore dei Servizi Filatelici di Poste Italiane per l'annullo speciale dedicato al convegno odierno.

Non posso non ringraziare il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha concesso il patrocinio a questa iniziativa, assieme ad altri attori istituzionali, come la Ragioneria Generale dello Stato, la Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale e la Società Italiana di Storia della Ragioneria.

Esprimo infine sentimenti sinceri di gratitudine a tutti i colleghi componenti del Comitato Scientifico e Organizzativo, ai *partner* istituzionali dell'evento, nonché ai numerosissimi enti (Università, Camere di Commercio, Città Metropolitane, Comuni e altri Enti pubblici e privati) che hanno concesso il patrocinio e hanno permesso e, in molti casi, ospitato la mostra itinerante dal titolo "*Ragioneria Generale dello Stato – 150 anni di storia a difesa delle risorse pubbliche*". In questo, un grazie speciale va alla caparbia e alla passione del Dott. Giuseppe

Mongelli, vero animatore della Mostra itinerante e convinto fautore di questa bella iniziativa celebrativa e di studio.

Ringrazio, infine, i numerosi colleghi che prenderanno parte ai lavori pomeridiani organizzati in quattro sessioni parallele:

Sessioni I e III – “*Il ruolo istituzionale della Ragioneria Generale dello Stato*” –  
chair: Prof. Alessandro Cirillo e Prof. Christian Favino;

Sessione II e IV – “*Le persone e i valori della Ragioneria Generale dello Stato*”  
– chair: Prof. Antonio Corvino e Dott. Antonio Netti.

\* \* \*

Il presente volume, che raccoglie alcuni dei contributi presentati nel corso della tavola rotonda e nelle sessioni parallele del Convegno, può essere apprezzato come una miscellanea di argomenti: gli Autori hanno voluto, ciascuno in base a *background*, tipologia di studi, istituzione di appartenenza e sensibilità, approfondire tematiche di vario genere che riguardano le funzioni, il ruolo, ma anche i valori e le persone, della Ragioneria Generale dello Stato. L’obiettivo del volume non è quello di offrire una raccolta ordinata e completa secondo uno schema logico di riferimento, bensì di mettere insieme spunti di riflessione e temi di studio, aperti anche a futuri sviluppi e ricerche.

In questa direzione, nel primo capitolo, si presenta l’approfondimento svolto dal gruppo di studio dell’Università di Foggia, da me coordinato, con i colleghi Alessandro Cirillo, Antonio Corvino, Christian Favino e Antonio Netti sul bilancio di genere nella rendicontazione dello Stato; in particolare, viene esaminata l’evoluzione normativa della *gender disclosure* nell’ambito del bilancio dello Stato, soffermandosi sul ruolo di impulso e di coordinamento svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Nel secondo capitolo, Guido Migliaccio affronta la tematica dell’evoluzione degli schemi economico-patrimoniali di rendicontazione degli enti pubblici italiani, con un focus sugli sforzi messi in campo per superare la contabilità patrimoniale e per perseguire, con decisione, l’obiettivo della armonizzazione dei bilanci di Stato, Regioni ed Enti Locali.

Mario Turco e Renato Civitillo affrontano, nel terzo capitolo, una tematica particolarmente delicata nell’ambito della politica economica italiana, ovvero quella relativa alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione degli investimenti pubblici. Gli Autori si soffermano, nello specifico, sul ruolo attivo svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE).

Nel quarto capitolo, Donata Grottola approfondisce le funzioni della “*bolli-natura*” della Ragioneria Generale dello Stato e si sofferma sul contenuto e sulle finalità della relazione quadrimestrale della Corte dei Conti in ordine alla tipologia delle coperture adottate e alle tecniche di monitoraggio e di pianificazione delle leggi di spesa.

Nel quinto capitolo, Marco Taliento e Piervito Bianchi offrono un contributo sulle funzioni informative della piattaforma SIOPE nell'analisi delle *performance* economico-finanziarie degli enti pubblici, trattando il caso degli enti gestori di parchi nazionali.

Stefania Petrucci affronta, nel sesto capitolo, l'argomento dell'evoluzione normativa del controllo svolto dalla Corte dei Conti sugli enti territoriali quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, soffermandosi sul coordinamento con le verifiche in materia di regolarità della gestione amministrativa affidate alla Ragioneria Generale dello Stato.

Il settimo capitolo, curato da Carmen Papalino e Lucia Spilotro, è rivolto alla rappresentazione del disegno organizzativo della Ragioneria Generale dello Stato, con specifica attenzione rivolta all'evoluzione storica, alle funzioni e alle prospettive di sviluppo delle articolazioni territoriali della Ragioneria medesima.

L'ottavo capitolo di Pietro Pavone è dedicato ad una tematica che impatta di riflesso sui temi di studio di questo volume, ovvero il rapporto tra fisco e imprese nel nostro Paese, con un particolare approfondimento dell'annosa questione relativa ai prezzi di trasferimento.

Nel nono capitolo, Paolo Esposito dedica le sue analisi al contributo fornito dagli studiosi di Economia Aziendale sul tema del falso in bilancio delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Nel decimo capitolo, Simone Pizzi, Fabio Caputo, Andrea Venturelli, Stefano Coronella e Rossella Leopizzi offrono, secondo una prospettiva storica, un approfondimento dei numerosi contributi che gli studiosi di Economia Aziendale hanno fornito, nel tempo, alla delicata tematica della Contabilità di Stato.

Gli ultimi tre capitoli sono riservati alle persone della Ragioneria Generale dello Stato.

In particolare, nell'undicesimo capitolo, Antonio Costa, Giuseppe Dammacco e Alessandra Tafuro ripercorrono il ruolo di innovatore istituzionale e le principali opere di Andrea Monorchio, Ragioniere Generale dello Stato dal 1° settembre 1989 al 30 giugno 2002, approfondendo le riforme contabili degli anni Novanta che hanno interessato le finalità e la struttura del bilancio dello Stato, nonché l'articolazione delle responsabilità e dei controlli ai vari livelli organizzativi.

Nel dodicesimo capitolo, Giuseppe Mongelli si sofferma sulla figura di Vintantonio De Bellis, Ragioniere Generale dello Stato 1° settembre 1919 al 7 luglio 1932, artefice, nella sua qualità di collaboratore dell'allora Ministro delle Finanze De Stefani, della "costruzione" della moderna ragioneria pubblica.

Nel tredicesimo capitolo, Silvia Sinicropi, Damiano Cortese, Massimo Pollifroni e Valter Cantino concentrano il loro approfondimento sulla figura eclettica di Quintino Sella, per tre volte Ministro delle Finanze del Regno d'Italia (dal 3 marzo 1862 all'8 dicembre 1862, dal 27 settembre 1864 al 13 dicembre 1865 e dal 14 dicembre 1869 al 10 luglio 1873), il quale – in una fase critica del neonato Regno d'Italia, gravato dai costi dell'unificazione – si dedica all'obiettivo del pareggio del bilancio statale e alle politiche pubbliche e fiscali necessarie per preservarne l'equilibrio.