

Nel 2023 è intervenuto il centenario del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, tutt'oggi vigente, meglio noto presso gli operatori pubblici come legge di contabilità generale dello Stato, una norma di cruciale importanza per l'ampiezza dei temi disciplinati che spaziano dal bilancio, ai controlli, all'attività contrattuale, alle responsabilità degli agenti, alle procedure di spesa. La legge è passata alla storia con il nome del ministro delle finanze Alberto De' Stefani e ha come protagonisti alcuni burocrati come il Ragioniere generale dello Stato Vitantonio De Bellis. La riforma del 1923 reca l'innovativa svolta di una impostazione integrata del sistema dei controlli dell'epoca, il rafforzamento dei controlli delle Ragionerie e la riorganizzazione della Ragioneria generale dello Stato in una visione funzionale unitaria e moderna. L'aspetto più innovativo è certamente da individuarsi nella previsione dei controlli di proficuità attribuiti alle Ragionerie dello Stato che, in modo antesignano, esalta la rilevanza del canone di economicità della spesa pubblica, anticipando di molti anni temi quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità sui quali il dibattito si è andato concentrando a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. La legge contiene molti punti di forza per incrementare le garanzie a tutela dell'erario, duramente stremato durante la prima Grande Guerra, tra cui stringenti procedure per le spese, la previsione di numerose responsabilità degli agenti amministrativi e contabili, nonché la procedimentalizzazione dell'evidenza pubblica per la scelta del contraente privato. Con la riforma del 1923 la materia del bilancio è oggetto di un'ampia e più organica disciplina e soprattutto si afferma, per la prima volta, una visione unitaria dell'azienda-Stato. In occasione del convegno, tenutosi a Lecce presso l'Università del Salento, sono stati dibattuti, dagli studiosi e dai rappresentanti istituzionali, i diversi aspetti che la riforma ha inciso. Il presente volume raccoglie i diversi contributi dei relatori del convegno e di quelli pervenuti da studiosi e rappresentanti istituzionali.

Giuseppe Mongelli, dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, direttore generale della Ragioneria territoriale dello Stato di Bari/BAT, docente a contratto di Management pubblico e e-governance della PA presso l'Università degli Studi di Bari A. Moro.

Salvatore Romanazzi, Magistrato della Corte dei conti, già dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, docente a contratto di Economia ed Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Centenario della legge di contabilità generale dello Stato

Centenario della legge di contabilità generale dello Stato

100 anni a difesa delle risorse finanziarie pubbliche

a cura di
Giuseppe Mongelli
Salvatore Romanazzi

Prefazione di
Loredana Capone

Postfazione di
Elio Borgonovi

Gli Autori:

Aulenta Mario
Borgonovi Elio
Briguori Paola
Buscema Angelo
Capone Loredana
Iacobellis Luigi
Mazzotta Biagio
Mongelli Giuseppe
Mussari Riccardo
Natali Giovanni
Natuzzi Giuseppe
Nisio Antonio
Palomba Vincenzo
Piacente Giovanna
Pollice Fabio
Raeli Vittorio
Romanazzi Salvatore
Siviero Gianluca
Spallini Sabrina
Uricchio Antonio Felice

€ 38,00

ISBN 979-12-5965-408-3



9 791259 654083



CACUCCI  EDITORE
BARI



Consiglio Regionale
della Puglia



Ragioneria
Generale
dello Stato

Puglia
USR



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO
Aceneo tra i due mari



Ausonia
Institute

CENTENARIO DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

100 anni a difesa delle risorse finanziarie pubbliche

LECCE 17 - 18 NOVEMBRE 2023

Sala Conferenze del Rettorato - Piazza Tancredi 7

PROGRAMMA

Venerdì 17 novembre

Ore 14.30 **Saluti Istituzionali**

Prof. Fabio Pollice
Magnifico Rettore Università del Salento

Prof. Luigi Melica
Direttore Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università del Salento

Prof. Vittorio Boscia
Direttore Dipartimento di Scienze dell'Economia
Università del Salento

Dott. Luca Rotondi
Prefetto di Lecce

Avv. Loredana Capone
Presidente del Consiglio regionale per la Puglia

Dott. Rocco Palese
Assessore alla Sanità della Regione Puglia

Dott. Stefano Minerva
Presidente della Provincia di Lecce

Dott. Carlo Salvemini
Sindaco di Lecce

Dott. Marco Romaniello
Direttore Ragioneria Territoriale dello Stato di Lecce

Dott. Mario Trifiletti
Dirigente USR Ambito Territoriale di Lecce

Dott. Fabio Corvino
Presidente ODCEC di Lecce

Prof. Antonio Tommaso De Mauro
Presidente Ordine Avvocati di Lecce

Ore 15.30 **I Sessione**
**La Legge di Contabilità Generale dello Stato
nel quadro normativo e istituzionale**

Moderatore
Prof. Nicola Grasso
Università del Salento

Intervengono
Dott. Biagio Mazzotta
Ragioniere Generale dello Stato

Prof. Luigi D'Andrea
Università degli studi di Messina



Legge di Contabilità Generale dello Stato
1923 - 2023

Cons. Paola Briguori
Presidente Associazione Magistrati Corte dei conti

Dott. Giuseppe Mongelli
Direttore Generale - Ragioneria Territoriale dello Stato di
Bari/BAT

Dott. Giovanni Natali
Magistrato della Corte dei conti

Dott. Salvatore Romanazzi
Dirigente Ufficio I Ragioneria Territoriale dello Stato di
Bari/BAT

Conclude
Prof. Pier Luigi Portaluri
Università del Salento

Sabato 18 novembre

Ore 9.30 **II Sessione**
**La Legge di Contabilità Generale dello Stato
e le nuove sfide della finanza pubblica**

Moderatore
Prof. Elio Borgonovi
Università Bocconi

Intervengono
Prof. Riccardo Mussari
Università degli studi di Siena

Prof. Vittorio Dell'Atti e Prof. Antonio Nisio
Università degli studi di Bari Aldo Moro

Prof. Stefano Adamo
Università del Salento

Prof.ssa Sabrina Spallini
Università degli studi di Bari Aldo Moro

Conclude
Prof. Antonio Felice Uricchio
Presidente ANVUR

In sede sarà presente la mostra storica e tematica sulla Ragioneria Generale dello Stato e la Legge di Contabilità generale dello Stato. La partecipazione al Convegno attribuisce n. 6 Crediti Formativi per la formazione professionale continua e obbligatoria dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili. L'Ordine degli Avvocati di Lecce riconosce n. 3 crediti formativi per sessione.



ASSOCIAZIONE MAGISTRATI
DELLA CORTE DEI CONTI



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI
CIRCOSCRIZIONE DEL TRIBUNALE DI LECCE



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LECCE

Centenario della legge di contabilità generale dello Stato

100 anni a difesa delle risorse finanziarie pubbliche

a cura di

**Giuseppe Mongelli
Salvatore Romanazzi**

Prefazione di

Loredana Capone

Postfazione di

Elio Borgonovi



Consiglio Regionale della Puglia

LEGGI LA PUGLIA

Pubblicazione n. 159 della linea editoriale

Studi e ricerche

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Per ogni informazione su questa pubblicazione, contattare la Sezione Biblioteca e Comunicazione Istituzionale, Via Gentile, n. 52 – 70126 Bari – tel. 0805402772 – e-mail sezione.comunicazione@consiglio.puglia.it.

Dirigente della Sezione dott.ssa Anna Vita Perrone.

Tutti i volumi della linea editoriale sono consultabili dal sito www.consiglio.puglia.it.

ISBN: 979-12-5965-408-3

© 2024 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: 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

Prefazione, di <i>Loredana Capone</i>	1
Presentazione, di <i>Fabio Pollice</i>	3
La riforma De' Stefani e le funzioni della Ragioneria generale dello Stato, di <i>Biagio Mazzotta</i>	7
La contabilità pubblica: strumento inderogabile nello Stato democratico per la soddisfazione dei bisogni della collettività nel tempo e nello spazio, di <i>Angelo Buscema</i>	15
Una riforma secolare ancora controversa e dibattuta, di <i>Giuseppe Mongelli</i>	31
I protagonisti della riforma del 1923, di <i>Giuseppe Mongelli</i>	85
Una testimonianza. L'età degli studi. Gli studi al Giulio Cesare. Il Diploma del Giulio Cesare. Il diploma conseguito al Giulio Cesare, di <i>Giovanna Piacente</i>	103
Longevità e lungimiranza del R.D. 2440/1923 tra attualità e prospettive future, di <i>Salvatore Romanazzi</i>	105
Riflessioni, di <i>Paola Briguori</i>	129
Le funzioni di controllo della Corte dei conti: dalla legge sulla contabilità generale dello Stato ai più recenti interventi normativi, di <i>Giovanni Natali</i>	137
Centenario della legge di contabilità generale dello Stato. 100 Anni a difesa delle risorse finanziarie pubbliche, di <i>Antonio Uricchio e Mario Aulenta</i>	165
La contabilità accrual: opportunità da cogliere e cautele da osservare, di <i>Riccardo Mussari</i>	205
Verso un sistema unico di contabilità pubblica. La transizione al sistema economico patrimoniale dalla legge di contabilità del 1923 al PNRR, di <i>Sabrina Spallini</i>	239

Indice

Evoluzione della funzione della contabilità nelle amministrazioni pubbliche in chiave economico aziendale, di <i>Antonio Nisio</i>	261
L'evoluzione dell'assetto organizzativo del sistema delle Ragionerie: dalla riforma del 1923 al Servizio centrale per il sistema delle Ragionerie, di <i>Gianluca Siviero</i>	271
Il controllo dei conti pubblici e il ruolo della Corte dei conti, di <i>Vincenzo Palomba</i>	297
La nozione di contabilità pubblica dalla Costituzione sino alla vigente legislazione, di <i>Vittorio Raeli</i>	323
Il Funzionario Delegato 2.0: amministrare con competenza e responsabilità per modernizzare la Pubblica Amministrazione, di <i>Giuseppe Natuzzi</i>	339
La sistematica giuridica della finanza pubblica tra Centenario della legge di Contabilità generale dello Stato e codificazione tributaria nella delega per la riforma fiscale, di <i>Luigi Iacobellis</i>	367
Postfazione, di <i>Elio Borgonovi</i>	403
Appendice	409
Gli Autori	417

Prefazione

LOREDANA CAPONE*

Dal rispetto della Legge di contabilità generale dello Stato deriva l'attuazione dei diritti civili, sociali ed economici delle comunità.

Questa legge garantisce l'applicazione dei diritti per tutte le cittadine e i cittadini italiani.

In questi c'è stata un'evoluzione in tema di finanza pubblica, che si è dovuta adattare ai cambiamenti della società e alle nuove esigenze con un continuo confronto con la normativa europea.

La celebrazione del centenario è un importante momento di riflessione e confronto tra i vari soggetti in campo, ed anche una valutazione sulle tappe percorse e sugli interventi da fare per migliorare sempre più la gestione dei fondi pubblici e della tutela delle risorse destinate alla collettività.

Alla politica competono le scelte che ricadono inevitabilmente sulla vita dei cittadini, ma tali scelte devono avere il fondamentale apporto della legge di contabilità dello Stato, del lavoro e della competenza di chi come voi lavora e si impegna al benessere di tutti.

I numeri non sono solo semplici cifre, ma dietro questi c'è una responsabilità che non può prescindere dalla consapevolezza dell'importanza della legalità finanziaria, che deve ispirare ogni scelta. Un lavoro che istituzioni, politica e Ragioneria generale dello Stato non possono che compiere insieme con spirito di servizio.

* Presidente del Consiglio Regionale della Puglia.

Presentazione

PROF. FABIO POLLICE*

L'anno 2023 ha segnato il centenario di una importantissima riforma che ha avuto una rilevanza fondamentale per l'intera pubblica amministrazione italiana e che ancora oggi, nonostante il radicale mutamento dello scenario in cui la stessa era stata concepita, continua ad apparire per molti aspetti attualissima. Tale riforma si distingue per ampiezza dei temi disciplinati che toccano il funzionamento complessivo della macchina pubblica, avuto riguardo al bilancio, ai controlli, all'attività contrattuale, alle responsabilità degli agenti amministrativi e contabili, alle procedure di spesa e tanti altri aspetti della gestione amministrativa e contabile. La riforma di cui al Regio Decreto 2440/1923, passato alla storia con il nome dell'allora Ministro delle Finanze Alberto De Stefani, un giovane professore veneto che si era formato nella scuola liberista della Ca' Foscari, ha come protagonisti "dietro le quinte", alcuni burocrati afferenti all'unificato ministero delle finanze e del tesoro. Il principale di questi fu certamente Vitantonio De Bellis, pugliese originario di Polignano a Mare (BA), che ricoprì l'incarico di Ragioniere Generale dello Stato in quegli anni, e precisamente dal 1919 al 1932. È ormai acclarato che, con le disposizioni del 1923, la Ragioneria Generale dello Stato consegue l'assetto organizzativo e funzionale moderno, fino a quel momento inseguito con scarso successo fin dalla sua istituzione risalente al 1869.

Riguardo le tematiche inerenti i compiti e le attribuzioni assegnate alla Ragioneria Generale dello Stato ed al suo vertice, la

* Rettore dell'Università del Salento.

storiografia maggioritaria annovera la riforma De Stefani (R.D. 2440/1923) come una normativa che ha consentito a questa Istituzione di concentrare “poteri di controllo estremamente penetranti” e determinare la preminenza delle ragioni sulle altre amministrazioni. A tal proposito si è, infatti, parlato di “partito dei ragionieri”, di “burocrazia della cifra”, di “trionfo della tecnocrazia finanziaria” per intendere questa spinta centralizzatrice che non mancò di generare reazioni e critiche persino negli ambienti della maggioranza fascista.

L'Università del Salento ha avuto il piacere di ospitare un convegno celebrativo del Regio Decreto 2440/1923 nelle giornate del 17 e 18 novembre 2023. L'evento, a cui hanno partecipato accademici dell'Università del Salento e di altri atenei, il Ragioniere generale dello Stato, magistrati della Corte dei conti, dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato, nonché i vertici di primarie istituzioni come la Regione Puglia ed il Comune di Lecce, è stata l'occasione per approfondire le origini, l'attualità e le prospettive future di questa longeva riforma. Articolatosi su due sessioni, di carattere più marcatamente giuridico la prima, mentre la seconda con un orientamento più marcatamente economico, l'incontro di studio organizzato presso l'Università del Salento ha costituito l'occasione per un confronto sulle possibili chiavi di lettura della riforma De Stefani, attraverso una dettagliata disamina della stessa che ha avuto quale principale obiettivo quello di recuperare il significato di talune pretermissioni, rispetto alla tradizionale e consolidata ricostruzione. Quest'ultima, infatti, come noto, è sempre andata nella prevalente direzione della restaurazione burocratica e finanziaria che ha, in definitiva, adombrato gli aspetti innovativi recati dalle disposizioni la cui validità e lungimiranza sono testimoniate dalla longevità della riforma. A distanza di un secolo, infatti, il 17 e il 18 novembre 2023 presso l'Università del Salento sono stati esaminati pregi e meriti della lungimirante visione degli estensori del R.D. 2440/1923, anche attraverso

una lettura critica della riforma stessa e della sua attuazione a partire dalla sua emanazione. Ed è proprio lo spessore di queste riflessioni e il dibattito che ne è seguito il più grande successo dell'evento che si è tenuto a Lecce presso il nostro Ateneo. Non posso dunque non ringraziare quanti hanno contribuito alla sua organizzazione e quanti, avendo colto l'importanza dell'iniziativa, ci hanno onorato della loro presenza e hanno dato il loro prezioso contributo di riflessioni e di idee per il pieno successo del convegno.