

Valerio Bontempi

L'amministrazione finanziaria dello Stato

La gestione della finanza pubblica
in un sistema di governo multilivello

FRANCOANGELI

sdp

Studi di
Diritto Pubblico

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Valerio Bontempi

L'amministrazione finanziaria dello Stato

La gestione della finanza pubblica
in un sistema di governo multilivello

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il presente volume è stato realizzato tramite il finanziamento del Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del bando PRIN 2020 pubblicato con D.D. n. 1628 del 16-10-2020 e si inquadra all'interno del PRIN 2020 RE.S.T.O.R.E. – *Recovering the State Towards a Reformed Economy* – di cui è *Principal Investigator* il professore Aldo Sandulli.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*The Treasury is not only the head of the civil service in name,
but it stands for the prestige of the whole body;
and no bureaucracy can be efficient
unless it is subject to the hourly castigation
of a formidable Treasury.*

J.M. KEYNES*

* J.M. KEYNES, *Il Tesoro*, Roma, Fondazione Ugo La Malfa, 2018, p. 48.

INDICE

Premessa	pag. 11
1. Le alterne vicende storiche dell'amministrazione finanziaria e la sua attuale configurazione	» 19
1. La nascita e il consolidamento dell'amministrazione finanziaria nella seconda metà del XIX secolo	» 19
2. L'opera destefaniana di «restaurazione finanziaria» in epoca fascista	» 26
3. La scissione in quattro dicasteri nel periodo repubblicano e i successivi (falliti) tentativi di riforma	» 30
4. La ritrovata unità negli anni Novanta: la c.d. riforma Basanini del 1999 e la nascita del MEF	» 38
5. Obiettivi, metodo e delimitazione dell'indagine	» 45
2. La politica economica e finanziaria	» 51
1. Premessa	» 51
2. Dalla (fallita) programmazione economica generale alla programmazione economico-finanziaria: l'incidenza progressiva dell'ordinamento europeo	» 54
2.1. Le caratteristiche strutturali e funzionali del procedimento composto e a più passaggi della programmazione	» 62
2.2. L'oggetto e il grado di efficacia dei documenti di programmazione	» 70
2.3. La titolarità condivisa (<i>rectius</i> commista) della funzione programmatoria	» 75

3. Gli obiettivi di un emittente sovrano nella gestione del debito pubblico	pag. 81
3.1. La specificità del caso italiano: l'aggravio gestionale correlato a un debito elevato	» 85
3.2. L'emissione di nuovi titoli di Stato e la gestione dei titoli in circolazione: il ricorso a operazioni in strumenti derivati	» 88
3.3. Il Tesoro tra agenzie di <i>rating</i> e rete globale dei <i>Debt Management Offices</i>	» 92
4. Le funzioni (residuali) di vigilanza sul sistema finanziario	» 96
4.1. La regia dietro la gestione delle crisi bancarie: la funzione «connettiva» del Tesoro	» 101
4.2. La vigilanza sulle fondazioni di origine bancaria: una riforma incompiuta	» 106
5. La gestione esternalizzata dei fondi a sostegno di famiglie e imprese	» 112
6. La valorizzazione (<i>rectius</i> dismissione) del patrimonio pubblico immobiliare mediante fondi di investimento	» 116
7. Le società a partecipazione statale: le dimensioni del fenomeno	» 121
7.1. Gestione delle partecipazioni statali ed esercizio dei diritti dell'azionista: una occasione mancata	» 126
7.2. La privatizzazione sostanziale (o dismissione) delle partecipazioni statali: un fenomeno in controtendenza?	» 131
3. La politica di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica	» 139
1. Premessa	» 139
2. La stretta europea alle politiche nazionali di bilancio: dal Trattato di Maastricht del 1992 al <i>Fiscal Compact</i> del 2012	» 141
2.1. I vincoli europei riflessi nell'ordinamento nazionale: la revisione costituzionale del 2012	» 146
3. Il ciclo di bilancio: il controllo e l'intervento dell'Unione europea sulla manovra finanziaria	» 152
4. La «fuga di decisioni» in materia di bilancio dallo Stato verso l'Unione europea	» 155
5. La c.d. bollinatura, ovvero la verifica della compatibilità finanziaria dei provvedimenti normativi	» 158

5.1. L'evoluzione della disciplina dalle origini ottocentesche ad oggi	pag. 161
5.2. Il subprocedimento di c.d. bollinatura e gli effetti derivanti dall'apposizione del «bollino»	» 164
5.3. La nuova funzione della c.d. bollinatura: la tutela della finanza pubblica nazionale in prospettiva europea	» 169
6. I controlli statali sull'uso delle risorse pubbliche in bilico tra integrazione europea e decentramento amministrativo	» 171
6.1. I controlli di regolarità amministrativa e contabile sulle amministrazioni statali...	» 173
6.2. (<i>segue</i>) ...e sulle amministrazioni locali	» 179
7. Il difficile bilanciamento tra l'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali e il coordinamento statale della finanza pubblica	» 184
4. La politica fiscale e la <i>governance</i> delle agenzie fiscali	» 189
1. Premessa	» 189
2. Il sistema fiscale italiano a carattere federale: l'autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali	» 193
3. Le politiche fiscali nazionali: ancora una «fuga di decisioni» dallo Stato verso l'Unione europea	» 199
4. Le agenzie fiscali: una natura giuridica controversa	» 208
5. La <i>governance</i> : i rapporti tra il Ministro e le agenzie fiscali	» 214
6. «Amministrazione algoritmica»: il caso dell'Agenzia delle entrate tra riduzione del <i>tax gap</i> e miglioramento della <i>tax compliance</i>	» 217
5. L'amministrazione finanziaria dello Stato nel sistema multilivello di governo	» 225
1. La ricomposizione del quadro a partire dallo studio delle funzioni amministrative	» 225
2. L'amministrazione finanziaria dello Stato tra unità esterna e differenziazione interna	» 228
3. Il MEF sull'asse orizzontale: la marginalità di Parlamento e Presidenza del Consiglio nel governo della finanza pubblica	» 233
4. Il MEF sull'asse verticale: la diaspora delle politiche economico-finanziarie, di bilancio e fiscali	» 239

5. Diritto europeo e finanziarizzazione dell'azione amministrativa: il «disequilibrio funzionale» tra economia e finanza pubblica	pag. 246
6. La tutela degli interessi finanziari nazionali: la rivisitazione (in chiave europea) di antiche funzioni amministrative	» 253
7. La tutela degli interessi finanziari europei e le nuove funzioni amministrative: il MEF tra PNRR e prospettive	» 256
Bibliografia	» 263

PREMESSA

Che quella dei ministeri non sia – né mai sia stata – una «società di eguali»¹ è un dato acquisito da tempo e incontrovertibile. L'attribuzione da parte della Costituzione di pari dignità ai titolari dei dicasteri, quali componenti del Consiglio dei ministri, non ostacola infatti l'affermazione di modelli ministeriali differenziati per organizzazione e per funzioni. Sotto il primo profilo rilevano sia l'aspetto dimensionale (es.: il numero del personale impiegato), sia i moduli organizzativi utilizzati (es.: la presenza o l'assenza di strutture periferiche o di agenzie). Sotto il secondo profilo si può invece distinguere in base non solo al numero – e quindi alla quantità – di funzioni attribuite dalla legge, ma anche al tipo – e quindi alla natura e alla qualità – di funzioni svolte².

Se si guarda ai soli assetti funzionali, è possibile isolare due macrocategorie di ministeri: quelli che erogano servizi direttamente alla collettività o disciplinano attività private (c.d. funzioni finali) e quelli la cui attività è rivolta in prevalenza a programmare, indirizzare, coordinare e controllare altri pubblici poteri (c.d. funzioni strumentali)³. Queste ultime attività si possono rivolgere tanto a singole componenti del sistema amministrativo, quanto al sistema amministrativo nel suo complesso⁴. Partecipano di que-

1. D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, Officina, 1979, p. 37.

2. S. CASSESE, *L'amministrazione pubblica in Italia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1985, fasc. 2, p. 9.

3. La divisione dei ministeri in due macrocategorie in base alla natura delle funzioni esercitate è stata proposta già nel secolo scorso da D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, cit., pp. 37-42.

4. Come segnalato da L. TORCHIA, *Introduzione. La lentissima modernizzazione*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 9, il ricorso alla formula «sistema amministrativo» consente «di spostare il fuoco dell'analisi

sta natura le attribuzioni di cui è titolare il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), ovvero quel dicastero che, a seguito di una travagliata storia istituzionale segnata da scissioni, riunificazioni, frazionamenti e ancora ricongiungimenti, è oggi preposto all'esercizio a livello centrale di tutte le funzioni amministrative inerenti sia alle entrate, sia alla spesa pubblica.

In uno dei suoi più celebri lavori Massimo Severo Giannini affermava che «l'amministrazione per eccellenza è il governo della spesa pubblica»⁵. Questo perché i profili finanziari non sono solo strettamente connessi con l'azione della pubblica amministrazione in qualsiasi settore considerato, ma anche perché ne costituiscono il presupposto e il condizionamento⁶. Non stupisce allora che, per comune sentire, il MEF sia ritenuto il «ministero più potente del nostro sistema amministrativo»⁷.

Ma qual è la portata di questa affermazione che costantemente e in più contesti, anche fuori dal dibattito scientifico, si sente ripetere? Qual è l'esatta capacità del MEF di incidere sull'azione dei pubblici poteri in un contesto caratterizzato dalla «disaggregazione»⁸ dello Stato? Seguendo le

dalla statica alla dinamica, dal semplicismo delle relazioni biunivoche alle complessità della causazione multipla, dalla identificazione fra amministrazione e stato al pluralismo ormai sviluppato, dall'amministrazione come macchina di esecuzione al sistema amministrativo come parte integrante e rilevante dell'assetto politico ed istituzionale».

5. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 137. Più di recente scrive G. DELLA CANANEA, *Finanza pubblica*, in B.G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (diretto da), *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 514, che «Nel sistema politico e amministrativo italiano, forse ancor più che in altri, i nessi tra le finanze e l'amministrazione sono vieppiù rilevanti, per via della compresenza di un elevato grado di accentramento delle entrate fiscali e del crescente decentramento delle spese pubbliche. Ciò ha reso ancor più cruciale il ruolo svolto dal Ministro dell'economia e delle finanze all'interno del potere governativo e dall'insieme di apparati posti alle sue dipendenze nei confronti degli altri ministeri, degli enti pubblici e degli enti esponenziali delle collettività regionali e locali».

6. Oggi non ci sono dubbi circa la naturale posizione dell'attività finanziaria entro il più vasto campo dell'attività amministrativa. A metà del secolo scorso, invece, si dibatteva in dottrina sull'autonomia del diritto finanziario rispetto al diritto amministrativo, autonomia che uno studioso come Guido Zanobini negava fermamente in quanto «nonostante alcune particolarità, i principi di diritto finanziario sono pur sempre principi di diritto amministrativo; ciò è provato anche dal fatto che le eventuali lacune di quello sono universalmente colmate ricorrendo ai principi generali di questo». Così G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, *I mezzi dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 334.

7. S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995, p. 267.

8. S. CASSESE, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, fasc. 2, pp. 467-474, il quale tratta del processo di trasformazione dallo Stato ad organizzazione compatta allo Stato ad organizzazione disaggregata, processo già

più recenti evoluzioni dell'ordinamento, ci si può infatti chiedere come il processo di integrazione europea, da un lato, e l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali, dall'altro, abbiano inciso e ancora oggi incidano sulle funzioni amministrative economico-finanziarie esercitate a livello centrale.

La rilevanza di questi interrogativi si coglie pienamente se si considerano almeno due circostanze. Anzitutto, è indiscusso che nel tempo in cui viviamo – ma segnali di una evoluzione in questa direzione già facevano la loro comparsa alla fine del secolo scorso – il primato della politica si eserciti principalmente per il tramite dell'uso delle risorse finanziarie. La delicatezza del momento in cui, in fase di formazione di un nuovo Governo (evento non così insolito in Italia), viene scelto il titolare del dicastero di via XX Settembre lo prova chiaramente⁹.

Questo avviene, da un alto, perché il MEF gestisce tutti i flussi di risorse finanziarie dello Stato sia in entrata, sia in uscita; dall'altro, perché esso è chiamato a fungere da sede principale di intermediazione per le decisioni del Governo sulle politiche pubbliche di stabilizzazione economica e di redistribuzione e allocazione delle risorse¹⁰. È sul tavolo delle politiche economico-finanziarie, di bilancio e fiscali che si gioca infatti la credibilità di un Governo agli occhi non solo dell'elettorato, ma anche – e forse soprattutto – dei numerosi attori che popolano lo spazio giuridico globale¹¹.

avviato nel secolo scorso e segnalato da M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 78 ss.

9. Di recente, si pensi al caso Savona che ha interessato la fase di formazione del Governo Conte I. Sulla vicenda, che ha chiamato in causa i poteri costituzionali dello stesso Presidente della Repubblica, si vedano le riflessioni di G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 2, pp. 853-860.

10. Su tutti si veda R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 1959, il quale per primo ha offerto una fortunata classificazione che tripartisce il ruolo economico dello Stato tra le funzioni di allocazione delle risorse, di redistribuzione delle medesime e di stabilizzazione economica. Sulla politica di bilancio come terreno di osservazione privilegiato per studiare l'intreccio tra *politics* e *policies* si vedano F. RUSSO e L. VERZICHELLI, *Le politiche di bilancio: da «omnibus» legislativo a strumento di governo*, in G. CAPANO e A. NATALINI (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 43 ss.

11. La letteratura sul c.d. *Global Administrative Law* (GAL) è ormai vasta. Senza pretesa di esaustività si vedano B. KINGSBURY, N. KRISCH and R.B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 2005, fasc. 3, pp. 15-61; S. CASSESE (edited by), *Research handbook on global administrative law*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2016; L. CASINI and B. KINGSBURY, *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2009, fasc. 2, pp. 319-358; E. MORLINO, *Procurement by International Organizations. A Global Administrative Law Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

In secondo luogo, occorre collocare l'amministrazione finanziaria dello Stato entro la più vasta cornice dell'ordinamento sovranazionale e tenere conto di tutti quei mutamenti che hanno investito la costituzione economica europea negli ultimi tre decenni¹². Nella elaborazione e nel perseguimento delle proprie politiche macroeconomiche l'esecutivo è fortemente condizionato dai vincoli europei di spesa e dall'obbligo – sempre di derivazione europea – di pareggio di bilancio. Ciò è tanto vero che l'azione del Governo viene oggi valutata essenzialmente utilizzando come metro di giudizio la sua capacità di realizzare o meno gli obiettivi europei di stabilità finanziaria all'interno dei cicli annuali di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. In questo contesto il MEF si è giocoforza visto assegnare il ruolo prima sconosciuto di intermediario tra l'ordinamento nazionale (e subnazionale) e quello europeo, assumendo le vesti di garante agli occhi del secondo – per il tramite di quella “sentinella” dei conti pubblici che è la Ragioneria generale dello Stato¹³ – del rispetto dei vincoli europei di bilancio.

Scopo generale dell'indagine è dunque quello di offrire uno studio anche diacronico degli assetti funzionali e organizzativi del MEF, uno studio che consenta di cogliere non meramente i profili statici, ma anche – e soprattutto – i profili dinamici di questo dicastero¹⁴. Non una mera fotografia quindi, ma una ripresa in moto di questa peculiare macchina dello Stato, dalla quale possano emergere il funzionamento dei suoi vari ingranaggi (funzioni, organizzazione, procedimenti e prassi) e le ramificate interazioni sia con i suoi satelliti, come società partecipate e agenzie fiscali, sia con gli altri soggetti istituzionali nazionali ed europei¹⁵.

12. S. CASSESE, *La Costituzione economica europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, fasc. 6, pp. 907-921.

13. R. PEREZ, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 131 ss.

14. Sulla necessità di spostare il punto di osservazione del diritto amministrativo dalla statica alla dinamica, in modo da poter individuare i fattori che ne determinano lo sviluppo e l'evoluzione, si veda L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 7-22.

15. Nella riflessione scientifica del secolo scorso si è del resto già interamente realizzato il superamento di una concezione della pubblica amministrazione come mero strumento a favore di una visione della medesima come sistema sociale complesso. Così, su tutti, M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1985, fasc. 1, pp. 162-172; V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo delle strutture della pubblica amministrazione*, in AA. VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona. Lo Stato-comunità. Le autonomie degli enti*

A questo fine l'indagine è strutturata in cinque capitoli. Nel primo capitolo viene offerta una ricostruzione storica delle tormentate vicende che hanno interessato l'amministrazione finanziaria dello Stato a partire dalla riforma voluta a metà Ottocento dall'allora Ministro delle finanze Camillo Benso conte di Cavour (l. n. 1483/1853) e fino alla c.d. riforma Bassanini (d.lgs. n. 300/1999). L'analisi storica è condotta in modo da far emergere le ragioni politiche e giuridiche che hanno via via determinato le numerose scissioni e riunificazioni di questo apparato dell'amministrazione centrale e che, infine, hanno portato alla nascita del MEF così come oggi lo conosciamo. Il primo capitolo si chiude con la delimitazione del perimetro di indagine e con la precisazione del metodo con il quale il lavoro è condotto e delle domande di ricerca cui si vuole dare risposta.

Il secondo capitolo è dedicato alla politica economica e finanziaria. Oggetto di studio sono le molteplici ed eterogenee funzioni del Dipartimento del tesoro. Si analizzano le attribuzioni del dicastero relative al ciclo di programmazione economico-finanziaria, all'elaborazione del Documento di economia e finanza (DEF) e della Nota di aggiornamento del DEF (NA-DEF), alla gestione del debito pubblico e alla vigilanza sul sistema finanziario, inclusa la gestione delle crisi bancarie, nonché le competenze inerenti alla valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare e alla gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato e dei processi (attualmente fermi) di privatizzazione sostanziale.

Nel terzo capitolo ci si concentra sulle due macrofunzioni di cui è titolare il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con l'indispensabile sostegno del pervasivo Sistema delle ragionerie. L'una inerisce al settore della politica di bilancio e si sostanzia nell'attività di elaborazione del Disegno di legge di bilancio (DLB) e del Documento programmatico di bilancio (DPB). L'altra riguarda la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Questa attività amministrativa si esplica, da un lato, nella valutazione della fattibilità e della rilevanza finanziaria dei provvedimenti e delle iniziative di innovazione normativa (c.d. bollinatura); dall'altro, nel coordinamento previsto dall'ordinamento in materia di finanza pubblica (art. 117 Cost.), che include le funzioni ispettive e i controlli di regolarità amministrativa e contabile sulle amministrazioni statali e locali.

pubblici territoriali, Varese, Giuffrè, 1977; S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Diritto e società*, 1992, fasc. 2, pp. 223-247; G. AMATO e G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, il Mulino, 1982. Nella letteratura extragiuridica non può non essere citata la fondamentale opera di N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

Il quarto capitolo, dedicato al Dipartimento delle finanze, è diviso in due parti. Nella prima si studiano i principali fattori che incidono sulla funzione di supporto all'elaborazione delle politiche fiscali del Governo: la riconosciuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa in capo agli enti territoriali (art. 119 Cost.)¹⁶ e la c.d. fiscalità negativa europea¹⁷. Nella seconda parte vengono indagate la natura giuridica delle agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Agenzia delle entrate-riscossione) e la *governance* delle medesime da parte del Ministro. Si prende in esame anche il fenomeno di digitalizzazione che sta investendo l'attività amministrativa di queste gemmazioni del dicastero.

Seguono alcune riflessioni di chiusura raccolte nel quinto e ultimo capitolo. Riprendendo le analisi condotte in tutto il lavoro e mettendo a sistema i risultati ottenuti, si tenta di rispondere alle domande di ricerca da cui prende le mosse l'indagine. In quella che – si dirà – appare essere una vera e propria “diaspora” delle politiche economico-finanziarie, di bilancio e fiscali sia verso il basso (il sistema delle autonomie locali), sia verso l'alto (l'ordinamento sovranazionale), viene proposta una interpretazione del ruolo – o dei ruoli – che il MEF assume nel sistema multilivello di governo della finanza pubblica.

Una ultima precisazione. Nel momento in cui si scrive sono in atto numerosi mutamenti di contesto, avviati dall'emergenza pandemica prima e dalla emergenza bellica ora¹⁸: la sospensione del Patto di stabilità e crescita¹⁹; l'approvazione del *Next Generation EU* e la conseguente necessità di attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁰; la discussione in atto sulle proposte avanzate dalla Commissione circa la revisione della *governance* economica europea²¹ e l'adozione di un *REPowerEU Plan*²².

16. Come modificato nel 2001 in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

17. P. BORIA, *L'anti-sovrano. Potere tributario e sovranità nell'ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 49.

18. Si vuole far riferimento naturalmente allo scoppio della pandemia da Covid-19 nel 2020 e all'invasione russa in Ucraina nel 2022.

19. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

20. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022.

21. European Commission (2022), *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final of 9 November 2022.

22. European Commission (2022), *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, COM(2022) 108 final of 8 March 2022, con l'obiettivo di rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi.

Più in generale, in questo frangente viene osservato un certo ritorno dello Stato²³, posto che lo Stato non è mai veramente arretrato, bensì ha provveduto di volta in volta, a seconda delle contingenze, a riorganizzare gli strumenti di intervento pubblico in economia²⁴.

Di come questi mutamenti stiano interessando e, in prospettiva, potrebbero interessare il MEF si darà certamente conto, offrendo alcuni spunti di riflessione. Una analisi più approfondita deve però essere rimessa al momento in cui i diversi elementi di trasformazione, a cui si è fatto cenno, si saranno realmente stabilizzati. L'auspicio è che comunque questo libro possa fornire, anche su tali profili, utili chiavi di lettura.

Roma, dicembre 2022

23. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Nottetempo, 2022; A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Molte riforme per nulla. Una controstoria economica della seconda repubblica*, Venezia, Marsilio, 2022, pp. 120 ss.

24. Sempre attuali sono le riflessioni di S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, fasc. 3-4, pp. 579-590.

1.

LE ALTERNE VICENDE STORICHE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E LA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE

SOMMARIO: 1. La nascita e il consolidamento dell'amministrazione finanziaria nella seconda metà del XIX secolo. - 2. L'opera destefaniana di «restaurazione finanziaria» in epoca fascista. - 3. La scissione in quattro dicasteri nel periodo repubblicano e i successivi (falliti) tentativi di riforma. - 4. La ritrovata unità negli anni Novanta: la c.d. riforma Bassanini del 1999 e la nascita del MEF. - 5. Obiettivi, metodo e delimitazione dell'indagine.

1. La nascita e il consolidamento dell'amministrazione finanziaria nella seconda metà del XIX secolo

La storia istituzionale dell'amministrazione finanziaria, ovvero di quel complesso di uffici e organi che, sul piano amministrativo, si occupano del governo dei fatti finanziari¹, è caratterizzata da un moto pendolare – a tratti frenetico – tra due distinte e opposte esigenze: l'unità e la differenziazione². A seconda della fase storica sono prevalse esigenze di raziona-

1. Per una definizione di amministrazione finanziaria si veda G. STAMMATI, *Finanza (amministrazione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 537.

2. La descrizione della storia dell'amministrazione finanziaria – e più in generale della storia di tutta l'amministrazione centrale – in termini di moto pendolare ricorre di frequente in letteratura. Si vedano ad esempio L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Diritto pubblico*, 1999, fasc. 3, p. 699; L. FIORENTINO e A. PAJNO, *Il ministero dell'economia e delle finanze (articoli 23-26)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *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.

lizzazione delle funzioni in materia di finanza pubblica, con conseguente unificazione (o riunificazione) delle strutture organizzative ad esse preposte, o esigenze di specializzazione, con conseguente divisione (o redistribuzione) degli apparati amministrativi competenti.

L'individuazione delle ragioni politiche e giuridiche alla base di questo moto pendolare della storia appare utile per una corretta comprensione del contesto nel quale si inseriscono le riforme che negli anni Novanta del secolo scorso hanno coinvolto l'amministrazione finanziaria, conferendole il suo ancora attuale assetto funzionale e organizzativo. Questa operazione ricostruttiva fornirà la base indispensabile a partire dalla quale potrà poi essere sviluppata l'indagine che seguirà nei capitoli successivi.

Dovendo ripercorrere la filogenesi del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), occorre anzitutto fissare – in via si intende meramente convenzionale – la data di nascita dell'amministrazione finanziaria statale modernamente intesa. Questa data può ragionevolmente essere identificata con il 1853, ovvero con lo stesso anno in cui si fa tradizionalmente iniziare la storia dell'amministrazione statale in Italia³.

Con la legge 23 marzo 1853, n. 1483⁴, fu approvata la riforma dell'amministrazione centrale e delle norme in materia di contabilità generale dello Stato proposta l'anno precedente dall'allora Ministro delle finanze Camillo Benso conte di Cavour⁵. Il disegno riformatore di quest'ultimo aveva come obiettivo primario quello di rendere la struttura ministeriale l'unico apparato centrale⁶. Il modello precedente, introdotto da Vittorio Emanuele I con le regie patenti del 31 marzo 1817⁷, era invece un mo-

3. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 22; S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, Utet, 1984, pp. 7-9.

4. Legge 23 marzo 1853, n. 1483, *Colla quale viene riordinata l'Amministrazione centrale e della Contabilità generale dello Stato*, in *Collezione celerifera*, 1853, pp. 215-222.

5. Per una ricostruzione del dibattito parlamentare sorto intorno al progetto di riforma di Cavour si veda R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, pp. 24-27. Sull'influsso che il modello belga di organizzazione dell'amministrazione centrale ebbe sulla riforma voluta da Cavour si veda A. TARADEL, *Analogie e differenze tra la riorganizzazione dell'amministrazione centrale del Regno del Belgio del 1846 e la riforma dell'amministrazione centrale del Regno di Sardegna del 1853-54*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1985, fasc. 2, pp. 31-56.

6. A.M. CHIARIELLO, *L'organizzazione centrale dello Stato ed il modello ministeriale*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE e F. SAIITA (a cura di), *Vol. 1: L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 223-264.

7. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguar-*

dello misto che si fondava su due distinte strutture centrali: i ministeri e le aziende generali⁸. Ai primi era affidata la parte dispositiva dell'attività amministrativa (c.d. gestione morale), alle seconde quella esecutiva (c.d. gestione economica)⁹.

Questa divisione delle attribuzioni aveva mostrato nel tempo numerosi limiti. Oltre a causare gravi ritardi nell'azione amministrativa, la scarsa chiarezza nella distribuzione delle competenze tra ministri e capi delle aziende generali aveva generato incertezze sull'imputazione delle responsabilità nei casi di cattiva gestione amministrativa¹⁰.

Si era posta anche una questione di legittimità costituzionale. Mentre i ministri erano responsabili davanti al Parlamento, i capi di azienda rispondevano del proprio operato esclusivamente e direttamente davanti al Re. Questo assetto istituzionale era apparso incompatibile con il principio di responsabilità ministeriale fissato dall'art. 67 dello Statuto albertino del 1848¹¹, in forza del quale doveva riconoscersi nel Governo l'unico soggetto politicamente responsabile per l'esercizio del potere esecutivo¹².

danti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887, vol. I (periodo dal 1852 al 1858), Roma, Ministero del Tesoro, 1888, p. 9.

8. Le aziende generali, espressione di una concezione dello Stato di tipo patrimoniale, erano state istituite da Vittorio Amedeo II nel 1730. Il modello ministeriale era stato invece introdotto durante l'occupazione francese del Piemonte (1802-1815). Sulla ricezione in Italia della legislazione francese relativa all'organizzazione dell'amministrazione centrale si vedano P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010, p. 24; M. SCAZZOSO, *Tentativi di riforma del modello ministeriale: il caso delle Agenzie esecutive*, in P. AIMO, E. COLOMBO e F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, Pavia University Press, 2014, p. 334.

9. A. TARADEL, *Sviluppo storico dell'amministrazione italiana dal 1853 al 1972*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1989, pp. 67-72.

10. P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 21.

11. Ai sensi dell'art. 67 dello Statuto del Regno di Sardegna (c.d. Statuto albertino), promulgato il 4 marzo 1848, «I ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un ministro». Il testo dello Statuto albertino può essere consultato in M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 353 ss.

12. L'esigenza di riformare l'amministrazione centrale alla luce del principio di responsabilità ministeriale ricavabile dal nuovo ordinamento costituzionale fu segnalata dal sotto-commissario d'artiglieria Giovanni Battista Giuria. Sulla questione si veda direttamente G.B. GIURIA, *Degl'impieghi e degl'impiegati nell'amministrazione economica dello Stato. Considerazioni sulle principali riforme che vi occorrono in conseguenza dello Statuto*, Torino, tip. Castellazzo e Degaudenzi, 1850, p. 21, il quale scriveva: «Noi poniam per base la concentrazione nel ministro di tutta l'autorità amministrativa per la direzione degli

La scissione della responsabilità amministrativa era risultata particolarmente grave nel settore della finanza pubblica¹³. Il modello misto del 1817 attribuiva l'esecuzione delle spese autorizzate sia ai ministri, sia ai capi delle aziende generali. La loro liquidazione e il loro pagamento erano invece affidati in via esclusiva ai secondi, anche quando per l'esecuzione della spesa era competente il ministro¹⁴.

Al fine di superare questi inconvenienti e di conferire all'amministrazione centrale un assetto unitario con la riforma voluta da Cavour si abolirono le aziende generali. Si stabilì che da allora in avanti all'amministrazione centrale dello Stato avrebbero provveduto i soli ministri per mezzo degli uffici posti sotto la loro immediata direzione. Il ministro divenne così unico vertice del proprio apparato amministrativo, oltre che unico responsabile politico.

La l. n. 1483/1853 riformò tra l'altro anche la disciplina sulla contabilità generale dello Stato. In un momento di drammatici problemi di deficit pubblico il compito di gestire il bilancio statale in modo unitario ed esclusivo – attraverso sia il prelievo fiscale, sia la redistribuzione delle risorse finanziarie – fu affidato al Ministero delle finanze¹⁵.

La necessità di controllare e contenere la spesa pubblica fu avvertita come assoluta priorità anche durante la c.d. età della Destra. Sotto il secondo Governo Menabrea, con la legge 22 aprile 1869, n. 5026 (c.d. legge

affari del proprio dicastero, dovendo egli solo esser capo di tutta l'amministrazione, egli solo risponsale di quella suprema direzione; epperò poniam pure per base la soppressione delle aziende e l'impossibilità di ogni altro ufficio che sia in alcuna benché minima parte indipendente dal ministro». Sulla funzione di organizzazione dei ministeri a seguito dello Statuto albertino del 1848 si veda anche G. D'AURIA, *L'organizzazione dei ministeri: norme e prassi applicative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, fasc. 4, pp. 1350-1356.

13. «Signori, gli atti più importanti dei governi sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro, e devono quindi dare ai contribuenti, che sacrificano parte dei loro averi a pro di uno Stato, l'assicurazione che quei danari si riscuotano legalmente, e ricevono la loro destinazione». Con queste parole – estremamente significative – si apre la Relazione sul progetto di legge, presentato dal Ministro delle finanze Cavour nella tornata del 5 marzo 1852, per l'ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale e della Corte dei conti, il cui testo è consultabile in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887*, vol. I, cit., p. 3.

14. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887*, vol. I, cit., p. 19.

15. Sulle vicende storiche del Ministero delle finanze si veda R. VIRGILIO, *Il ministero delle finanze*, in E. SPAGNA MUSSO (diretto da), *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei ministeri (parte seconda)*, Padova, Cedam, 1988, pp. 377-381.

Cambray-Digny, dal nome del Ministro delle finanze proponente)¹⁶, furono istituite, alla immediata dipendenza del Ministro delle finanze, la Direzione generale del tesoro, con il compito di vigilare sulla riscossione delle pubbliche entrate, e la Ragioneria generale. A quest'ultima fu attribuito il compito di riassumere i risultati dei conti delle entrate e delle spese, nonché di vigilare sulle ragionerie centrali istituite all'interno di ciascun dicastero.

In precedenza, il riscontro finanziario era assegnato alla divisione di contabilità di ogni singolo ufficio amministrativo. Con la c.d. legge Cambray-Digny del 1869 le funzioni contabili vennero invece accentrate presso le ragionerie centrali, collocate all'interno di ogni ministero e poste sotto la vigilanza della Ragioneria generale dipendente dal Ministro delle finanze. In questo modo venne sancita la prima separazione tra attività amministrativa e attività contabile¹⁷.

Nel nostro ordinamento l'amministrazione finanziaria nacque dunque intesa unitariamente sia sotto il profilo funzionale, sia sotto il profilo organizzativo. Nella seconda metà del XIX secolo si riteneva che solo un tale assetto potesse garantire la più efficiente gestione della finanza pubblica e, quindi, il controllo e il contenimento della spesa. A seguito poi della c.d. legge Cambray-Digny del 1869 e della conseguente ascesa del «partito dei ragionieri»¹⁸, il Ministero delle finanze si ritrovò investito del ruolo di apparato-cardine all'interno di tutta l'amministrazione centrale¹⁹.

Il processo di consolidamento del dicastero finanziario subì una brusca – almeno in apparenza – interruzione nella c.d. età della Sinistra. Nel 1877 Agostino Depretis, Presidente del Consiglio e Ministro delle finan-

16. Il testo della relazione al progetto di legge, presentato alla Camera dei deputati dal Ministro delle finanze Cambray-Digny nella tornata del 4 febbraio 1868, è consultabile in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887*, vol. III, parte I (periodo dal 1868 al 1882), Roma, Ministero del Tesoro, 1892, pp. 3-9. Sulle circostanze che condussero alla presentazione del progetto di legge si veda L. IZZO, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 69-74.

17. S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, fasc. 3, p. 965.

18. L'espressione è di G. MELIS, *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, fasc. 2, pp. 397-413, il quale evidenzia come, a seguito della c.d. legge Cambray-Digny del 1869, nacque un corpo specializzato di esperti della contabilità pubblica fortemente coesi tra di loro e altresì capaci di esercitare una grande influenza sull'attività dello Stato.

19. S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, cit., p. 180.

ze²⁰, presentò al Parlamento un progetto di legge per l'istituzione del Ministero del tesoro, distinto da quello delle finanze. La separazione delle due funzioni, quella relativa alle entrate e quella relativa alla spesa, venne giustificata formalmente con l'impossibilità «che un uomo solo regga e risponda a tanta mole di cose»²¹, nonché con il bisogno di una più equa e logica distribuzione del lavoro.

L'obiettivo politico perseguito da Depretis era tuttavia un altro. Con la creazione del nuovo dicastero egli voleva indebolire il Ministro delle finanze in modo da assicurare al Presidente del Consiglio una maggiore capacità di controllo, indirizzo e coordinamento in materia di politica economico-finanziaria²².

Mentre il progetto di legge stagnava in Parlamento²³, Depretis decise di procedere mediante il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219²⁴, all'istituzione del Ministero del tesoro cui furono assegnate le funzioni concernenti la contabilità, il patrimonio e il tesoro²⁵. Al Ministero delle finanze rimase dunque le sole funzioni relative alla riscossione delle imposte.

Almeno sul piano sostanziale, la riforma voluta da Depretis si rivelò fallimentare. L'obiettivo di ottenere una più ragionevole distribuzione del lavoro non si poté dire raggiunto. Né fu conseguito il risultato di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio. Più che operare una vera scissione,

20. Al tempo il Presidente del Consiglio dei ministri era privo di una stabile struttura amministrativa di supporto. Al fine di sopperire a tale mancanza era invalsa l'usanza del Presidente di riservare a sé il Ministero dell'interno o il Ministero delle finanze.

21. Il testo del progetto di legge, presentato dal Presidente del Consiglio e Ministro delle finanze Depretis nella tornata del 27 marzo 1877, per l'istituzione del Ministero del tesoro, è consultabile in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1887*, vol. III, parte I, cit., p. 763.

22. C. MOZZARELLI e S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, cit., p. 190; S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, cit., p. 187.

23. Il progetto di riforma dell'amministrazione finanziaria, presentato da Depretis alla Camera il 27 marzo 1877, si componeva di quattro disegni di legge di riforma della legge di contabilità, di istituzione del ministero del Tesoro, di modifica alla legge sulla Corte dei conti e di riforma del Consiglio di Stato. Nessuna di queste leggi vide mai la luce.

24. Sulle vicende storiche del Ministero del Tesoro si vedano A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana nei primi quarant'anni dell'unificazione*, vol. II (dal 1878 al 1887-88), Padova, Cedam, 1960, pp. 72-74; O. SEPE, *Il ministero del tesoro*, in E. SPAGNA MUSSO (diretto da), *Costituzione e struttura del governo*, cit., pp. 328-334; C. CONTE, *Ministero del tesoro*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1994.

25. Il r.d. n. 4219/1877 pose alle dipendenze del Ministero del tesoro la Ragioneria generale e le Direzioni generali del tesoro, del debito pubblico e del demanio, nonché l'Economato generale e l'Avvocatura erariale.

il r.d. n. 4219/1877 sancì una mera divisione interna al Ministero delle finanze. Il neo-Ministero del tesoro si ritrovò infatti a condurre una «vita anormale e malferma»²⁶, essendo privo di una dotazione organica propria e indipendente. A ciò si aggiunse la circostanza per cui il Ministro delle finanze resse a lungo *ad interim* il Ministero del tesoro²⁷.

Nonostante il sostanziale fallimento della riforma e le accuse di contrarietà a legge²⁸, il r.d. n. 4219/1877 fu mantenuto in vigore in attesa che il dibattito sull'opportunità di una scissione completa e definitiva dell'amministrazione finanziaria giungesse a compimento. A questo fine, il 3 aprile 1878 il Presidente del Consiglio Benedetto Cairoli incaricò di studiare la questione un'apposita Commissione parlamentare che, all'esito dei lavori, espresse parere contrario. Nella relazione finale del 7 maggio dello stesso anno si evidenziò infatti come la separazione dei dicasteri avrebbe avuto «l'inconveniente di dare all'amministrazione finanziaria due teste, mentre [...] l'indirizzo non può dipendere che da una mente sola»²⁹.

Il parere negativo espresso dalla Commissione parlamentare riuscì solo a rallentare, ma non a fermare, il processo di configurazione del Ministero del tesoro come apparato amministrativo indipendente, anche sul piano sostanziale, dal Ministero delle finanze. Durante il secondo Governo Crispi prevalse infatti la linea che voleva separare in modo netto le funzioni relative alle imposte da quelle relative alla spesa pubblica così da non concentrare un potere eccessivo in un unico dicastero e da non offuscare

26. A. DE CUPIS, *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello stato e sulla contabilità generale*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1899, p. 20.

27. Ciò avvenne – in modo sostanzialmente continuativo – almeno fino al Governo di Rudini I (in carica dal 6 febbraio 1891 al 15 maggio 1892) all'interno del quale il Ministero delle finanze venne affidato a Giuseppe Colombo e quello del tesoro a Luigi Luzzatti. Per un elenco dei ministri del tesoro, a partire dall'istituzione del relativo dicastero, si veda A. DE' STEFANI, *L'ordinamento finanziario italiano*, Roma, Jandi Sapi, 1957, pp. 118-119.

28. La questione si era posta in quanto con decreto era stato istituito un Ministero, quello del tesoro, con attribuzioni che la legge Cambrey-Digny n. 5026/1869 conferiva al Ministero delle finanze. Sulla questione si veda G. MANTELLINI, *Lo stato e il Codice civile*, Firenze, G. Barbèra, 1882, vol. III, p. 10.

29. Commissione istituita con decreto 3 aprile 1878, *Sulla istituzione dei ministeri del tesoro e della agricoltura industria e commercio*, Roma, Tip. eredi Botta, 1878, p. 6. In tal senso si espresse anche G.A. VANNI, *Organizzazione degli uffici finanziari*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IX, Milano, Società editrice libraria, 1902, p. 951, secondo il quale «lo sdoppiamento dell'azienda finanziaria può *negativamente*, cioè in forma d'ostacolo a fare, esser causa di danni incalcolabili. Coesistenza di eguali in un campo evidentemente inscindibile importa pluralità di menti direttrici e necessità di reciproche transazioni per riuscire ad unità di indirizzo; onde, il più delle volte, il *piano finanziario*, lungi dall'informarsi a concezione larga ed alta, viene *concordato* ed attuato in forma di espedienti e di ritocchi ben meschini».

il ruolo del Presidente del Consiglio in materia di politica economico-finanziaria³⁰.

Con il regio decreto 18 marzo 1889, n. 5988³¹, fu quindi portato a compimento il processo di autonomia organizzativa del Ministero del tesoro, il cui primo titolare, dopo la riforma, fu Giovanni Giolitti³².

2. L'opera destefaniana di «restaurazione finanziaria» in epoca fascista

Dopo alcuni decenni di quiete, la storia istituzionale dell'amministrazione finanziaria conobbe un momento di svolta negli anni Venti del secolo scorso. L'avvento del fascismo determinò infatti un ritorno del pendolo verso la sua originaria posizione, ovvero nella direzione di una considerazione unitaria delle funzioni in materia di finanza pubblica e dei relativi apparati amministrativi.

Dopo soli venti giorni dalla marcia su Roma del 28 ottobre 1922 il Governo Mussolini presentò al Parlamento un disegno di legge per la «delegazione di pieni poteri al Governo del Re» al fine di riformare il sistema tributario e amministrativo. La richiesta di delega, frettolosamente accolta dal Parlamento con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601³³, venne giustificata da Mussolini con la necessità di dover far fronte all'enorme disavanzo nel quale era precipitato il bilancio statale a seguito del primo conflitto mondiale.

30. L'età crispina, con la c.d. svolta orlandiana, si è distinta tra l'altro per la nascita della scienza del diritto amministrativo in Italia, su cui si veda A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 49 ss.

31. In base all'art. 1, r.d. n. 5988/1889, «Le attribuzioni dei Ministri delle Finanze e del Tesoro sono ripartite nel modo seguente. Al Ministero delle Finanze spettano i servizi dipendenti dalle Direzioni generali delle Gabelle e delle Imposte dirette e da quella del Demanio, ad eccezione delle materie indicate nel seguente capoverso, come pure l'amministrazione del catasto e gli uffici tecnici di finanza. Al Ministero del Tesoro spettano i servizi dipendenti dalla Ragioneria generale, dalle Direzioni generali del Tesoro e del Debito Pubblico, dalla Cassa depositi e prestiti; come pure le attribuzioni relative alla Corte dei conti, le avanguardie erariali, le amministrazioni dei Canali Cavour, gli stabilimenti minerari dell'Elba e di Agorda, l'officina carte-valori e i servizi delle spese fisse e delle pensioni».

32. Giolitti fu Ministro del tesoro nel secondo Governo Crispi dal 9 marzo 1889 al 9 dicembre 1890.

33. Sul dibattito parlamentare, che vide contrapposti Antonio Salandra, relatore di maggioranza, e Giacomo Matteotti, relatore di minoranza, si veda S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, cit., pp. 212-213.

In un'ottica di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica si procedette anzitutto a una riduzione del numero dei ministeri mediante accorpamenti³⁴. Nel settore della finanza pubblica l'occasione per operare una attenta «chirurgia istituzionale»³⁵ si ebbe il 21 dicembre 1922 a seguito della morte improvvisa di Vincenzo Tangorra, Ministro del tesoro e strenuo difensore della coesistenza di due distinti dicasteri finanziari³⁶. Con il regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1700, Mussolini poté così, senza intralcio, accorpare il Ministero del tesoro al Ministero delle finanze. A capo del dicastero riunificato fu posto Alberto de' Stefani, già Ministro delle finanze prima della soppressione del Ministero del tesoro.

A seguito di questa operazione il Ministero delle finanze assunse «la suprema direzione e vigilanza di tutti i servizi finanziari e di tutti gli uffici sia direttivi che esecutivi»³⁷. Il Ministro de' Stefani riteneva questo rafforzamento dell'amministrazione finanziaria presupposto indefettibile per consentire una guida unica e incontrastabile dei processi di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica³⁸.

L'obiettivo di de' Stefani era dunque il medesimo perseguito in epoca antecedente da Depretis e da Crispi. Tuttavia, mentre secondo questi ultimi il contenimento della spesa pubblica poteva essere assicurato solo mediante la scissione dell'amministrazione finanziaria e il potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio nel controllo sulla gestione della spesa pubblica, in epoca fascista si ritenne che per giungere a quel risultato fosse necessario percorrere la strada diametralmente opposta.

34. Sulla componente razionalizzatrice della cultura fascista si veda S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 22. Sulla funzione di organizzazione dei ministeri nel periodo fascista si veda G. D'AURIA, *L'organizzazione dei ministeri: norme e prassi applicative*, cit., pp. 1356-1359.

35. G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 21. Sulla vicenda si veda anche A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 2003, pp. 7-8.

36. Tangorra riteneva che la separazione dei due dicasteri fosse auspicabile per due ragioni principali. L'amministrazione finanziaria sarebbe anzitutto di dimensioni tali per cui un uomo solo non può governarla interamente. L'amministrazione delle finanze e quella del tesoro richiederebbero inoltre attitudini differenti in coloro che vi sono preposti. Sul pensiero di Tangorra si rimanda direttamente a V. TANGORRA, *Lineamenti schematici dell'amministrazione finanziaria con riguardo particolare all'ordinamento italiano*, Pisa, Stabilimento tipografico toscano, 1912, p. 33.

37. A. BISOGNO e U. DI STEFANO, *L'ordinamento finanziario italiano*, Roma, Sabbadini, 1932, p. 8.

38. S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, cit., p. 215.

Oltre che con la riunificazione del Ministero delle finanze, la «restaurazione finanziaria»³⁹ – è con questa espressione che lo stesso de' Stefani amava definire il suo programma riformatore⁴⁰ – fu perseguita rispolverando un precedente progetto di legge presentato da Luigi Luzzatti nel 1904 e mai accolto dal Parlamento⁴¹. L'obiettivo era quello di accentrare nel Ministero del tesoro le leve di un effettivo potere di controllo amministrativo sulla gestione dei bilanci dei singoli ministeri attraverso il passaggio delle ragionerie centrali alla dipendenza della Ragioneria generale dello Stato⁴². In questo modo si voleva far cessare il ricorso sistematico e abusivo alle eccedenze di impegni, ovvero a quelle spese eccedenti il bilancio che venivano presentate in blocco per essere approvate dal Parlamento⁴³.

Riprendendo il vecchio progetto di legge di Luzzatti, il Ministro de' Stefani fece approvare due regi decreti a brevissima distanza di tempo l'uno dall'altro. Con il regio decreto 28 gennaio 1923, n. 126, gli uffici di ragioneria cessarono di appartenere alle amministrazioni centrali in cui erano collocati e furono trasferiti alla diretta dipendenza del Ministero delle finanze. Con il successivo regio decreto 25 marzo 1923, n. 599⁴⁴, si precisò che le ragionerie centrali costituivano uffici del Ministero delle finanze, alla dipendenza della Ragioneria generale dello Stato⁴⁵.

39. Il programma riformatore di de' Stefani aveva a oggetto il risanamento tributario. Sul punto si veda direttamente il discorso pronunciato da de' Stefani alla Camera il 25 novembre 1922, in cui venne esposto il programma finanziario del nuovo Governo fascista, riportato in A. DE' STEFANI, *La restaurazione finanziaria: 1922-1925*, Roma, Volpe, 1978, pp. 17-21. Sul programma riformatore di de' Stefani si veda anche L. FIORENTINO, *La difficile affermazione di una cultura della gestione nelle pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 306-312.

40. Così si intitola la nota opera di A. DE' STEFANI, *La restaurazione finanziaria: 1922-1925*, cit.

41. Lo stesso Luzzatti rivendicò la paternità spirituale dei due decreti destefaniani (regio decreto 28 gennaio 1923, n. 126; regio decreto 25 marzo 1923, n. 599) nel discorso pronunciato al Senato nella tornata dell'11 giugno 1923, il cui testo è consultabile in L. LUZZATTI, *La somma urgenza di sistemare la finanza. Discorso pronunciato al Senato l'11 giugno 1923*, Roma, Tip. del Senato, 1923, p. 8. Sulle riforme luzzattiane di inizio XX secolo si veda S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, cit., pp. 968-971.

42. R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, cit., p. 126.

43. S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, cit., p. 17.

44. Sui due regi decreti destefaniani si vedano G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 16; G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988, p. 100.

45. A tal riguardo è curioso l'aneddoto riportato dallo stesso de' Stefani in A. DE' STE-

Come ebbe modo di dichiarare lo stesso de' Stefani, l'obiettivo dei due regi decreti del 1923 era quello di rendere i capi delle ragionerie centrali «le guardie vigilanti dell'Erario dello Stato»⁴⁶. La loro trasformazione da consiglieri economici dei singoli ministri a controllori economici dei medesimi⁴⁷ accrebbe enormemente il ruolo non solo delle ragionerie centrali, ma anche della Ragioneria generale dello Stato, la cui posizione giuridica all'interno dell'ordinamento iniziò presto ad apparire «quanto mai oscura»⁴⁸.

L'opera destefaniana di «restaurazione finanziaria» fu poi coronata da ulteriori interventi normativi che portarono a compimento il processo di separazione tra uffici amministrativi e uffici di ragioneria avviato dalla l. n. 5026/1869 (c.d. legge Cambray-Digny). Con il regio decreto 18 gennaio 1923, n. 94, fu istituito il Provveditorato generale dello Stato presso il Ministero delle finanze. Al fine di sottoporre tutte le pubbliche amministrazioni a un rigido controllo e di rendere uniformi le modalità di spesa si attribuì al Provveditorato generale dello Stato il potere di approvare preventivamente ogni spesa relativa all'acquisto degli stampati, della carta, degli oggetti di cancelleria e del mobilio, nonché ogni spesa relativa alla stampa e alla pubblicazione degli atti e dei documenti.

Con il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, venne poi riformata la disciplina sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. Fu ribadito anzitutto che la Ragioneria generale dello Stato e la Direzione generale del tesoro erano poste alla dipendenza del Ministro

FANI, *Una riforma al rogo*, Roma, Volpe, 1963, p. 36. Il Ministro de' Stefani racconta: «L'unificazione della Ragioneria è stata la mia seconda chiave *pass-partout* come restauratore della Finanza pubblica. Me la ero messa in tasca senza che i miei colleghi del Gabinetto se ne fossero accorti, e cioè alla fine del Consiglio dei Ministri, approfittando della loro fretta e quando essi avevano ormai indossato il soprabito e messo il cappello per andarsene a colazione. Dissi in quel momento al Presidente del Consiglio e a Giacomo Acerbo, Sottosegretario alla Presidenza, che si doveva inserire nel verbale della seduta un provvedimento per la riorganizzazione delle Ragionerie, sfuggitomi nel leggere le altre proposte. Non essendosi fatta alcuna obiezione, il mio amico Acerbo provvide a quella regolazione formale, agevolata dalla fretta alimentare dei colleghi».

46. A. DE' STEFANI, *Discorsi*, Milano, Imperia, 1923, p. 197.

47. S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, cit., p. 19.

48. M.S. GIANNINI, *Osservazioni critiche sull'ordinamento della pubblica spesa*, in A.C. JEMOLO, L. PICCARDI, M.S. GIANNINI e S. BUSCEMA, *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 99. L'oscurità della posizione giuridica delle ragionerie centrali e della ragioneria generale era, secondo Giannini, legata al fatto che esse «vengono a costituire un complesso organizzatorio, che dà luogo ad un vero e proprio apparato separato nel seno dell'apparato dell'amministrazione statale, e che agisce in posizione assolutamente dominante».

delle finanze e che dalla Ragioneria generale dello Stato dipendevano le ragionerie centrali⁴⁹. Nell'ambito della nuova disciplina degli impegni di spesa si stabilì inoltre che non solo tutti gli atti dai quali fosse derivato l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato, ma anche i provvedimenti di qualsiasi natura dai quali fossero potuti derivare impegni di spesa dovevano essere comunicati dagli uffici amministrativi alla rispettiva ragioneria centrale per la registrazione dell'impegno.

Con il successivo regio decreto legge 29 giugno 1924, n. 1036, le ragionerie centrali, nell'esercizio della vigilanza loro affidata sulla gestione del patrimonio e del bilancio dello Stato, vennero incaricate di assicurare che la gestione medesima fosse condotta nei modi finanziariamente più proficui. In questo modo esse si videro di fatto attribuito il potere di sindacare nel merito l'attività amministrativa dei singoli dicasteri.

In epoca fascista l'ascesa dell'amministrazione finanziaria raggiunse il suo culmine quando, su impulso del Ministro delle finanze Paolo Thaon di Revel, venne approvata la legge 26 luglio 1939, n. 1037. La Ragioneria generale dello Stato, posta alla diretta e immediata dipendenza del Ministro delle finanze, venne riorganizzata sulla falsa riga del modello ministeriale. Al suo interno vennero istituiti quattro ispettorati (finanza, bilancio, personale e affari economici) che andarono ad affiancare le ragionerie centrali da essa sempre dipendenti. Venne inoltre potenziata la sua funzione di controllo sull'intera finanza pubblica attraverso la previsione di un nuovo strumento, ovvero l'obbligo di effettuare l'esame preventivo di tutti i disegni e i progetti di legge implicanti oneri per l'erario. In questo modo la Ragioneria generale dello Stato fu capace di incidere non più solo sull'azione amministrativa, ma anche sull'attività normativa del Governo e del Parlamento⁵⁰.

3. La scissione in quattro dicasteri nel periodo repubblicano e i successivi (falliti) tentativi di riforma

La caduta del regime fascista e la nascita della Repubblica italiana non costituiscono uno spartiacque nella storia dell'amministrazione centra-

49. Art. 22, r.d. n. 2440/1923. A chiarire il rapporto gerarchico fu inoltre introdotto l'art. 26, r.d. n. 2440/1923, in base al quale i direttori delle ragionerie centrali dovevano essere nominati dal Ministro delle finanze, di concerto con i singoli ministri, su proposta del Ragioniere generale.

50. Sulla riforma di Paolo Thaon di Revel si vedano S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, cit., pp. 974-975; R. PEREZ, *Le procedure finanziarie dello Stato*, Milano, Angeli, 1978, pp. 190-195.