



FinPA

Osservatorio  
Amministrazione  
e Finanza Pubblica

# Ruolo e funzioni dell'amministrazione finanziaria statale

Prof.ssa Elisa D'Alterio



# Le questioni

- 1) Quali sono i passaggi principali dell'evoluzione del ruolo dell'amministrazione finanziaria statale (spec. di RGS) nel sistema amministrativo italiano, con riferimento alle sue funzioni giuridico-amministrative?
- 2) In quale misura tale evoluzione è il riflesso dell'evoluzione del sistema amministrativo italiano?

# Le 5 fasi ...

1.

# La funzione originaria





# 1. La funzione originaria





# 1. La funzione originaria

- *«Il ragioniere deve conoscere prima di tutto l'aritmetica per poi potersi dedicare alla soluzione dei problemi computistici e contabili»* (L. Pacioli).



- **Funzione di tenuta dei conti e delle scritture contabili**, attraverso il «metodo della scrittura doppia». Funzione di computisteria (legge Cambray-Digny del 1869, titolo II, capitolo I, artt. 17 ss.): *riassume e tiene in evidenza ...*



# 1. La funzione originaria

Dalla relazione della Commissione parlamentare, 4 febbraio 1868:

- *«quella istituzione, che **descrivendo e tenendo in evidenza, pur in via riassuntiva, tutti i fatti economici e finanziari che si vanno svolgendo nella grande azienda dello Stato** [...] offre modo sicuro e pronto al ministro delle finanze di conoscere, direbbesi quasi, di giorno in giorno, la situazione finanziaria dello Stato [...]*»;
- RGS deve essere uno *«**specchio fedele della successione cronologica con cui segue l'esazione delle imposte ed il pagamento delle spese** [...]*»;
- La natura della funzione originaria di RGS è conoscitivo-informativa, innanzitutto a beneficio del Ministro delle finanze e, dunque, del governo (ma non del Parlamento). L'istituzione di RGS è volta a *«giovare ai governanti»* ...



# 1. La funzione originaria

L'istituzione di RGS, con tale configurazione, è in linea con i caratteri del sistema amministrativo di fine Ottocento, anche se presto verrà lamentato che:

*«insino a che resterà ufficio puramente amministrativo, renderà sempre utili servizi, ma ben poco potrà contribuire a scemare le spese dello Stato; perciocché manca a quell'ufficio l'autorità necessaria»* (Costantino Baer, 1874).

## 2. Dalla funzione informativa a quella direttiva

Il **disegno di riforma di L. Luzzatti** (1897-1905): potenziamento delle attività di riscontro (ma non è funzione di controllo) e «*unico sistema di garanzie e di responsabilità*». La c.d. “separazione dei conti dall’amministrazione”...



R.d. 2440/1923 (reg. es. 827/1924, spec. artt. 160 ss.):

**Riforma De Stefani**

## 2. Dalla funzione informativa a quella direttiva

Attribuzione a RGS di un insieme di attività:

- attività (più antica) di verifica funzionale alla presentazione dei disegni di legge di variazione agli stati di previsione dell'entrata e della spesa, in rapporto a nuove o maggiori spese;
- attività di concertazione dei disegni di legge produttivi di spese a carico dello Stato e degli altri provvedimenti comportanti l'assunzione di nuovi oneri, oppure modificazioni o deroghe a precedenti disposizioni;
- attività di esame generale dei progetti di legge e altri provvedimenti *«che abbiano in qualsiasi modo effetti finanziari»*;
- attività di verifica sugli impegni di spesa (riscontri preventivi) e relativa rendicontazione al ragioniere generale;
- controllo di merito al fine di *«evitare o ridurre l'aggravio di bilancio»* + controllo di proficuità (r.d.l. 29 giugno 1924, n. 1036);
- **ecc.**

## 2. Dalla funzione informativa a quella direttiva

Riconoscimento di una funzione di guida/direzione dell'amministrazione pubblica statale.



Le prime apparizioni del bollino

Giugno 1923:

MF/RG

*Modo con cui si attribuisce “sacralità” alle attività di RGS di concertazione, consultiva e di esame, volte a presidiare la corretta osservanza del **principio di copertura finanziaria** e tali da incidere profondamente sulla direzione dell'azione della pubblica amministrazione centrale.*





## 2. Dalla funzione informativa a quella direttiva

- “*uno Stato nello Stato*”? (Olmo)
- Funzioni sindacatrici che superano i limiti naturali delle funzioni tecniche (Lolini)
- Ruolo di estremo peso “*nel campo riservato alle responsabilità dei ministri e degli uffici amministrativi*” (Cassis)
  - «*Preponderanza incostituzionale del ministro delle finanze, annullando le responsabilità degli altri ministri*» (Cagli)
  - «*spina dorsale dell'amministrazione*», assumendo una tutela «*infrenatrice*» (Petrocchi)



## Che cosa è il bollino di RGS?

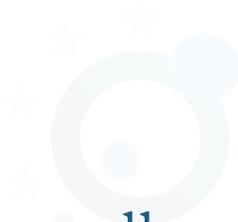
- Il bollino del Ragioniere generale dello Stato è un timbro in ferro a pressione, custodito in due esemplari.
- Graficamente, il bollino riporta, in sovrapposizione, le iniziali del Ragioniere generale dello Stato/Ragioneria generale dello Stato (R.G.S.) e quelle del Ministro del tesoro/Ministero del tesoro (M.T.).
- Unico “appiglio” normativo (sebbene indiretto) è oggi rappresentato dal comma 3 dell’articolo 17 della legge n. 196/2009.



## 2. Dalla funzione informativa a quella direttiva

A fronte dell'incapacità del sistema amministrativo di realizzare la separazione tra politica e amministrazione, vi è lo sviluppo di una amministrazione finanziaria “forte”...

*«il ministro, capo dell'amministrazione, non risponde contabilmente, ma invece risponde per lui il capo ragioniere, specie di gerente responsabile, la cui illusoria responsabilità non garantisce per nulla il pubblico interesse» (Presutti).*



### 3. La funzione di controllo

- **Legge n. 1037/1939:** previsione dell'Ispettorato generale di finanza a cui sono affidati compiti di vigilanza affinché «l'attuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e nel modo più proficuo ai fini dello Stato». Controllo di merito, di proficuità, propositivo.
- **Sviluppo della effettiva funzione di controllo:** natura extra-gerarchica e autonomia funzionale. Per conto/su “mandato” del governo ( ≠ Corte dei conti).
- L'ispettore (S.i.f.p.) è «l'archeologo della finanza pubblica» (Pompeo Pepe).



### 3. La funzione di controllo

**Legge n. 1037/1939**: il nuovo “battesimo di RGS” è frutto dell'evoluzione del sistema amministrativo...

- “fascistizzazione” dell'amministrazione;
- nuove esigenze di controllo che la Corte dei conti non è in grado, in tale momento storico, di assecondare;
- *«l'ordinamento della Ragioneria ha in sostanza inteso seguire l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa del nostro Paese»; «all'allargamento delle competenze della pubblica amministrazione intorno agli anni Trenta, ha fatto seguito, con la legge n. 1037, l'adeguamento organizzativo di un organismo delicato e strategico per la finanza pubblica, consentendo la predisposizione dei necessari strumenti di controllo e di conoscenza di un fenomeno che era destinato a rivelarsi imponente»; vi è stato «un processo di adattamento alle nuove esigenze» (A. Monorchio).*

## 4. La funzione dichiarativa (certezza finanziaria)

- Costituzionalizzazione” del principio di copertura finanziaria (art. 81, co. 4, poi co. 3, Cost.)
- **Nuova valenza della “bollinatura”**: diviene sempre più centrale ed esprime una funzione dichiarativa - di produzione di “certezza pubblica” nei termini di “certezza finanziaria”...

*«Vi sono accertamenti che si manifestano in modo semplicissimo: con bolli, punzonature, marcazioni [...]» (M.S. Giannini)*



# La Costituzione

## **Ex comma 4 (oggi comma 3) dell'art. 81:**

- Volontà di limitare l'iniziativa di proposte di spesa al solo governo, escludendo quindi le Camere o, comunque, obbligandole a indicare, in questi casi, le coperture (Einaudi, Mortati).
- Garanzia della tendenza al pareggio di bilancio (Vanoni).
- *Moral suasion*: tale proposta aveva un contenuto morale, ossia la salvaguardia del valore della «*correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati*» (Einaudi, Ruini).



**Il principio di copertura assume il rango di parametro costituzionale.**



Art.23  
(Modifiche all'articolo 26 del decreto legislativo n. 33 del 2013)  
1. Al comma 3 dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 33 del 2013 le parole ":", la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevante d'ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico" sono soppresse.

Art.24  
(Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo n. 33 del 2013)  
1. Al comma 1 dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 33 del 2013, le parole "Le regioni, le province" sono sostituite dalle seguenti: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le regioni, le province";

Art.25  
(Modifiche all'articolo 29 del decreto legislativo n. 33 del 2013)  
1. Al comma 1 dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 33 del 2013, le parole "Le pubbliche amministrazioni" sono sostituite dalle seguenti: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni";

Art.26  
(Modifiche all'articolo 30 del decreto legislativo n. 33 del 2013)  
1. Al comma 1 dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 33 del 2013, le parole "Le pubbliche amministrazioni" sono sostituite dalle seguenti: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni" e dopo le parole "immobili posseduti" sono inserite le seguenti: "o detenuti".

Art.27  
(Modifiche all'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013)  
1. Il comma 1 dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013 è sostituito dal seguente: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti dalla Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici";



## Produzione di “certezza pubblica” nei termini di “certezza finanziaria”

Con l'apposizione del bollino, l'amministrazione finanziaria dichiara che lo schema di atto normativo (ciascuna sua pagina e disposizione) non altera l'equilibrio della finanza pubblica *lato sensu*. Il suo valore è quello di dichiarare e, al contempo, garantire che l'atto nella sua interezza è sostenibile rispetto a un tale equilibrio, il che significa dichiarare e garantire l'osservanza dell'art. 81 Cost. ex co. 4 (oggi co. 3).

## 4. La funzione dichiarativa (certezza finanziaria)

- La forza di una tale funzione dichiarativa si esprime in una nuova e ancora più significativa capacità di direzione della finanza pubblica: in tal senso, il compito della Ragioneria diviene «*di orientamento e realizzazione della politica finanziaria del governo*» (G. Carli).
- «*Servizio a sostegno dell'azione dell'Amministrazione, nell'interesse della collettività nazionale*» (E. Colombo).
- Funzione «*orientatrice con il metodo della spesa*» (S. Cassese).



**Dalla direzione della P.A. si passa alla direzione della finanza pubblica.**



## Dagli anni 80...

**Introduzione dell'art. 11 ter da parte della legge n. 362/1988; oggi art. 17 l. n. 196/2009: disciplina analitica del principio di copertura con la definizione di vincoli e parametri**

- individuazione tassativa delle modalità di copertura;
- introduzione della relazione tecnica per disegni di legge ed emendamenti di iniziativa governativa;
- introduzione di una specifica verifica sui contenuti della relazione tecnica da parte del Ministero del tesoro;
- controllo successivo della Corte dei conti;
- (...)

## 4. La funzione dichiarativa (certezza finanziaria)

- Il sistema amministrativo inizia a “richiedere” alla Ragioneria di passare da una preminenza delle funzioni di controllo e di direzione allo sviluppo della funzione di «tutela finanziaria» ...
- **Dallo «*Stato limitato*» allo «*Stato responsabile*» ...** (G. Guarino).



## Art. 17, legge n. 196/2009

- Co. 3, art. 17: “**i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell’economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture**, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti”.
- **Verifica e “bollinatura”** della Ragioneria generale dello Stato.



## La relazione tecnica: Il *vademecum*

In base al vecchio art. 11 *ter*, l. n. 468/1978:

- “Guida alla redazione dei testi normativi” (d.P.C.M. del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92);
- Presidente del Consiglio dei ministri, 23 dicembre 2004, “Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell’azione di Governo”.

In base all’art. 17, co. 3 e 4, l. n. 196/2009:

- circolare n. 32 del 13 settembre 2010 della Ragioneria generale dello Stato.



# L'oggetto

- **Atti statali di natura governativa e primaria:** attualmente, i disegni di legge (anche delega e di conversione dl), gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie;
- **Atti statali di natura governativa e secondaria:** regolamenti governativi delegificanti con profili finanziari;
- **Atti statali di natura parlamentare:** tutti gli altri disegni di legge **ma in via eventuale** (comma 5, art. 17);
- Casi residuali: disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); ulteriori casi previsti dai regolamenti parlamentari in cui il governo è tenuto alla presentazione della relazione.



# Gli effetti

- Una volta che l'atto è bollinato, è possibile la sua trasmissione al Presidente della Repubblica, per consentire poi la successiva promulgazione o emanazione.
- In caso di mancata bollinatura (evenienza che, per gli atti legislativi governativi, non è mai accaduta), il Presidente della Repubblica può sospendere la promulgazione e rinviare il provvedimento alle Camere per le eventuali modifiche; tuttavia, nel caso in cui il Parlamento approvi nuovamente il provvedimento, esso andrà promulgato.
- Gli Uffici del Quirinale, prima della sottoposizione del testo alla firma del Presidente, svolgono i controlli sul testo normativo ai sensi degli articoli 73 e 74 Cost. V. art. 17 del regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica (Ufficio per gli affari finanziari).
- Controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti per i d.P.R. (regolamenti governativi).
- Effetto di “via libera” – “*green light*” da parte dell'amministrazione finanziaria.



## Gli effetti

- L'apposizione o meno del bollino può determinare o bloccare, di fatto, l'avvio degli altri passaggi propedeutici all'adozione definitiva dell'atto ma non incide né sulla sua formazione nel merito, né sulla sua configurazione, né sulla integrazione dei suoi effetti.
- La presenza del bollino non costituisce una condizione giuridicamente vincolante (sebbene lo svolgimento della verifica sia, oggi, una fase obbligatoria).
- **L'apposizione del bollino non ha lo stesso valore, e quindi non può sostituire, la funzione di controllo della Corte dei conti e della Corte costituzionale.**
- **Distinzione con la funzione di controllo.**



## 5. La funzione di tutela della finanza pubblica

- **Legge n. 362/1988 e l'introduzione dell'art. 11 *ter* nella legge n. 468/1978 (oggi art. 17 della legge n. 196/2009).** Relazioni tecniche e “verifica” del MEF.
- **Trattato di Maastricht e processo di integrazione europea:** *la sana gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri è una delle principali premesse per la realizzazione di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza, determinando l'esigenza di fissare parametri specifici e applicabili in modo uniforme, basati sul divieto di disavanzi eccessivi e volti a garantire la sana gestione finanziaria.*



## «La Ragioneria Generale dello Stato tra l'Italia e l'Europa»

- La funzione di direzione e garanzia della politica finanziaria del governo svolta da RGS assume una nuova valenza; cambiano i suoi referenti: non più soltanto il governo nazionale ma ora l'Unione europea.
- Da «organo di tutela finanziaria agli ordini del potere esecutivo» (E. Colombo) ad **organo di tutela finanziaria dell'interesse pubblico generale nella nuova dimensione europea.**



## 5. La funzione di tutela della finanza pubblica

**Tale evoluzione delle funzioni di RGS è il riflesso dell'evoluzione del sistema amministrativo, alla luce dei condizionamenti del processo di integrazione europea.**

- Istituzione dell'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE);
- introduzione, tra le tante cose, del c.d. prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sui tre saldi: incidenza sulla valenza attuale della “bollinatura”;
- documenti di finanza pubblica previsti o condizionati dalla normativa europea, a cura di RGS (DPB, Analisi e tendenze di finanza pubblica nel DEF, ecc.);
- controlli dei S.i.f.p. (IGF) sull'uso dei fondi europei all'interno delle gestioni delle amministrazioni...



**La componente “tutoria” prevale su quella direttiva**