

AI3

Alessandro Giosi

**Azione di governo e ruolo
della contabilità pubblica
nell'Italia liberale e corporativa**



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5392-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

INDICE - SOMMARIO

Prefazione.....7

CAPITOLO PRIMO

STATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE

1. Lo Stato liberale: principi istituzionali e ruolo dello Stato 15
2. La formazione della burocrazia pubblica: ruoli e responsabilità..... 21
3. Il ruolo del bilancio nelle amministrazioni pubbliche:
il principio di formalità dei controlli 33

CAPITOLO SECONDO

STATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA CORPORATIVA

1. Lo Stato Corporativo: principi istituzionali e ruolo dello Stato 41
2. La burocrazia pubblica nei tentativi di accentramento 51
3. Gli enti pubblici nel processo di formazione della burocrazia:
rapporti con le aziende autonome 61
4. Questioni classificatorie degli enti pubblici tra nascita e sviluppo..... 64
4. Il bilancio pubblico nello Stato corporativo tra continuità
e discontinuità con lo Stato liberale: (cenni e rinvio) 70

CAPITOLO TERZO

PROBLEMI DI CONTABILITA' PUBBLICA
ED ESIGENZE DI CONTROLLO
NEL REGNO D'ITALIA

1. Problemi di controllo finanziario e riassetto dell'Amministrazione finanziaria	75
2. Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato nel processo di formazione dei bilanci pubblici e nel controllo dei flussi finanziari ...	82
3. Principi generali della contabilità finanziaria	94
4. Il bilancio nelle prime leggi generali di contabilità	112
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	123

PREFAZIONE

Il panorama della pubblica amministrazione italiana è stato, da sempre, interessato da intense vicende che hanno comportato mutamenti “epocali” nell’organizzazione amministrativa, nella gestione dei servizi pubblici e nei rapporti tra strutture pubbliche, potere politico ed ambiente istituzionale di riferimento.

In ogni momento storico, infatti, i rapporti tra politica e pubblica amministrazione sono stati il fulcro sul quale si sono fondati i legami della nostra società e del nostro sistema economico. Spesso, all’interno di queste intricate relazioni, si sono determinati rapporti di simbiosi e confusione dei ruoli, mentre, in talune circostanze si è assistito ad una netta tendenza alla divaricazione delle rispettive competenze.

Le riforme che hanno caratterizzato lo Stato italiano negli ultimi quindici anni vengono a collocarsi proprio su questa linea di tendenza. Separare nettamente i ruoli al fine di limitare il fenomeno di ingerenza della politica che, in altri tempi, era indicato con il termine di parlamentarismo e che aveva favorito l’affermarsi del fenomeno burocratico nelle strutture amministrative.

Per giungere a questo obiettivo, sono stati utilizzati strumenti diversi che hanno determinato un cambiamento nei modelli organizzativi e contabili, spinti dalla necessità di recidere il cordone ombelicale che ha legato l’amministrazione al potere politico, da un lato, ed all’esigenza di responsabilizzare coloro che si trovano nella particolare posizione di dovere gestire le risorse, dall’altro.

Con riferimento al nuovo modello di impostazione della pubblica amministrazione si parla di “processo di aziendalizzazione” che, nel suo sviluppo, ha determinato un coinvolgimento sempre maggiore dei canoni culturali dell’economia aziendale.

Seguendo questa linea di ricerca, colui che scrive si è imbattuto in alcune domande specifiche che lo hanno spinto ad un cammino a ritroso nel tempo: perché cambiare la pubblica amministrazione? Quali sono le variabili che occorre conoscere e considerare quando ad essa

ci si riferisce? Come si è formata e quali sono stati i fatti di rilievo, istituzionali ed economici, nei quali si è trovata avvinta?

Domande spontanee, poiché per capire il punto di arrivo delle riforme è necessario, anzitutto, capire da dove si parte. Ed allora in funzione di questo sarà possibile prendere decisioni e formulare ipotesi di sviluppo con cognizione di causa.

E' così emerso che la nuova cultura aziendalistica impatta in un mondo dove convergono culture e discipline diverse e dove i problemi dell'oggi ripresentano i problemi, e, talora forse, le soluzioni, di ieri.

Soprattutto, si è manifestata in tutta la sua evidenza la complessità che avvolge lo studio della pubblica amministrazione, dove convergono esigenze diverse, ma spesso volte complementari, afferenti al diritto costituzionale, al diritto amministrativo, ed in esso, al diritto contabile e finanziario, alla scienza dell'amministrazione, alla scienza politica, all'economia pubblica ed, in ultimo, alle discipline economico-aziendali.

Forse più d'ogni altro settore del contesto economico e sociale, la pubblica amministrazione si caratterizza per l'esigenza di un approccio d'indagine, empirico e teorico, multidisciplinare e generale. A tale esigenza, tuttavia, spesso si sono contrapposti studi e casi settoriali e particolari.

Della necessità di un tale approccio e delle diverse angolature che lo compongono si è cercato di tenerne conto nel tentativo di definire il quadro evolutivo delle riforme della pubblica amministrazione italiana e, al suo interno, quelle concernenti l'organizzazione e la Contabilità di Stato, con specifico riferimento al ruolo svolto dai bilanci pubblici.

In particolare è stato necessario prendere in debita considerazione le connessioni logiche tra forma di stato, forma di governo e ruolo del governo nell'economia, da un lato, e tra indirizzi di politica economica, ruolo svolto dalla finanza pubblica e dalla pubblica amministrazione in generale, dall'altro lato, nonché l'evoluzione delle stesse nel tempo.

A tal fine, è opportuno rilevare che per gli studiosi delle istituzioni, la forma di stato e la forma di governo sono due aspetti di un unico e unitario problema. In genere, con il termine forma di governo si fa ri-

ferimento al rapporto esistente tra le varie funzioni dello Stato ed al modo in cui le stesse sono organizzate, mentre si fa riferimento alla forma di Stato per delineare ed analizzare come lo Stato si articola in funzione della gestione del rapporto con la società. Pertanto, come ha rilevato Costantino Mortati, “se si rivolge l’attenzione alle forme di Stato, si considera l’aspetto finalistico del suddetto rapporto, mentre se ne considera principalmente l’aspetto strumentale qualora l’attenzione sia rivolta alle forme di governo”. Similmente, Giuliano Amato ha individuato la forma di Stato nella “risultante dei modi e degli aspetti in cui si manifestano le tre funzioni fondamentali del diritto (repressione dei comportamenti socialmente pericolosi, l’allocazione di beni e servizi, l’istituzione e l’allocazione dei pubblici poteri), sullo sfondo delle complessive ragioni storiche che volta a volta li determinano”.

Per lo studioso della pubblica amministrazione, quindi, diviene rilevante analizzare il rapporto che lo Stato-autorità intrattiene con la società ed il contesto storico di riferimento e come si organizza ai fini di questa gestione. Ciò in quanto, con riferimento al particolare contesto storico, da un lato, si delineano diversamente i rapporti di governance, e al limite di “forza”, all’interno dello Stato apparato, con prevalenza, a seconda delle diverse fasi, degli organi volitivi, esecutivi ovvero degli organi burocratici; mentre, dall’altro lato, al cambiare del contesto e del diverso rapporto Stato-società, lo stesso aggregato della pubblica amministrazione si articola in modo difforme ed assume ruolo e ampiezza diverse. Ovviamente, non verranno approfonditi in maniera analitica i rapporti tra le istituzioni e tra queste e la società nei vari momenti considerati, il che implicherebbe l’uso di un metodo politico-istituzionale e sociologico che non è nostro, ma, dati i presupposti socio-politici, di ogni fase storica, saranno sottolineati i diversi approcci al “governo dell’economia”. Si andrà, quindi, da un livello minimo ed indispensabile dello Stato liberale, fino ad un livello tendenzialmente più elevato nello Stato sociale. In tale evoluzione, cambia il ruolo dello Stato, determinando, di conseguenza, l’attuazione di politiche economiche differenti. Si afferma nel tempo quella che chiameremo “finanza funzionale” e, di conseguenza, la

pubblica amministrazione si articola diversamente per far fronte alle mutate esigenze sociali, politiche ed economiche della collettività.

In ogni fase storica, in sintesi, è possibile individuare ben definiti legami tra tutte queste variabili che determinano ed alimentano, nel contempo, anche un diverso ruolo del bilancio ed una diversa impostazione dei sistemi di contabilità pubblica. L'approfondimento di questo tema prende spunto dall'analisi dei diversi momenti in cui furono varate le varie leggi organiche di Contabilità di Stato ed i relativi regolamenti applicativi, al fine di ricostruire il tessuto politico ed economico che le ha ispirate. A tal fine, i principali interventi normativi in tema di bilancio e contabilità di Stato sono riconducibili:

- *alla c.d. legge Cambray-Digny n. 5026 del 1869;*
- *alla c.d. riforma De Stefani approvata con R.D. 2440/1923;*
- *alla c.d. legge Curti n. 64/1962;*
- *alla riforma approvata con legge n. 468/1978;*
- *alla legge n. 362/1988;*
- *alle riforme complesse di fine novecento ed a quelle del nuovo millennio culminate della L. 196/2009.*

E' possibile attribuire, fondamentalmente, le suddette norme a due macro periodi storici, quello liberale e quello repubblicano, caratterizzati da diverse visioni del ruolo dello Stato e della finanza pubblica e, di conseguenza, del bilancio e delle norme che lo regolamentano. Tuttavia, oltre ad evidenziare i cambiamenti che si sono verificati nel passaggio dal periodo liberale a quello repubblicano, un possibile approfondimento porta a sottolineare le specificità politiche ed economiche di singoli intervalli temporali all'interno di queste due "epoche". Così, da un lato, lo Stato liberale subisce una brusca alterazione dei suoi principi con l'avvento del fascismo, dall'altro, l'Italia repubblicana abbraccia un arco di tempo talmente vasto da essere caratterizzato, al suo interno, da specifiche fasi politiche ed economiche: dalla ricostruzione al miracolo economico, dai primi governi di coalizione di centro-sinistra, alla crisi della cosiddetta prima repubblica, dalla nascita del sistema delle partecipazioni statali sino alla privatizzazione delle imprese pubbliche, da una finanza pubblica "derivata" al cosiddetto "federalismo fiscale", per terminare con le ri-

forme costituzionali, anche nell'ottica di una nuova governance europea. Questi ed altri avvenimenti, nei diversi momenti storici, hanno ispirato una diversa concezione "politica" del bilancio statale riflessa, di conseguenza, nelle riforme della contabilità di Stato che, nel tempo, si sono via via succedute. Nel tempo queste riforme hanno affiancato e supportato l'evoluzione del ruolo svolto dalla stessa pubblica amministrazione.

All'interno di questa ampia e, talvolta, complicata ricerca, con l'attuale lavoro si presentano i risultati raggiunti nell'analisi del primo periodo storico che abbraccia la fase liberale e corporativa della Storia d'Italia, che va dall'unificazione sino alla caduta del regime fascista. Tale periodo si caratterizza per la nascita della burocrazia, da un lato, e per la definizione della prima legge organica di contabilità di Stato. Potremmo dire che esso si presenta di preparazione di uno "stato della pubblica amministrazione" e si presenta molto più unitario, nonostante la rottura autoritaria del fascismo, rispetto al periodo repubblicano che, invece, palesa numerose frammentazioni che comportano progressive modificazioni dello "stato", ed in particolare della burocrazia e dell'ordinamento di contabilità.

La trattazione che segue è suddivisa in tre capitoli.

Il primo è dedicato all'analisi istituzionale dello Stato Liberale, al ruolo che in esso ha assunto lo Stato nel governo nell'economia, al progressivo formarsi delle strutture burocratiche e l'utilizzo del bilancio pubblico come strumento per governare i rapporti tra gli organi di governo.

Il secondo, invece, sulla scia del primo, riguarda l'analisi delle variabili nel contesto dello Stato Corporativo. Di particolare rilievo appaiono le questioni che interessano la burocrazia, che consolida il proprio potere, mentre il ruolo che assume il bilancio pubblico sembra presentarsi come logico trait d'union tra Stato Liberale e Stato Corporativo, al punto che è possibile identificare una fase liberale dello Stato Corporativo.

L'ultimo capitolo è dedicato, infine, all'approfondimento del modello di bilancio che nasce da questo continuum di scelte.

L'autore