BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.2

L'evoluzione della contabilità pubblica nell'Italia unita: norme e istituti

Atti del Seminario svoltosi a Torino
28 marzo 2025

INDICE

Saluto del Presidente della Corte dei Conti Guido Carlino
……...……p.3

Sergio Foà – *Presentazione - L'evoluzione della contabilità pubblica e i prodromi della legalità finanziaria*
……...…p.4

Marco Pieroni – *Relazione introduttiva*
……...p.8

Paolo Patrito – *Confronti e modelli europei di contabilità pubblica*
……p.10

Giulio Stolfi – *La legge Cavour del 1853*
……..…p.20

Luciano Cimbolini – *La finanza pubblica negli Stati preunitari e gli ordinamenti provvisori*
……p.30

Matteo Traverso – *La legge Cambray-Digny del 1869*
……..…p.40

Morgane Ordine – *Il bilancio in Parlamento*
……p.48

Elisa D'Alterio – *Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato nel periodo unitario*
..……p.57

Michele Rosboch – *Dal T.U. del 1884 alle riforme del primo Novecento*
……p.76

Clemente Forte – *Osservazioni conclusive*
……..…p.85

LA CONTABILITÀ PUBBLICA NELL'ITALIA UNITA: DAL T.U. DEL 1884 ALLE RIFORME DEL PRIMO NOVECENTO*

di Michele Rosboch[1]

ABSTRACT

L'articolo ripercorre le più significative vicende della legislazione sulla contabilità pubblica in Italia a partire dagli anni Ottanta del secolo XIX. Dopo il t.u. del 1884 promosso dal ministro Agostino Magliani si sviluppano, infatti, numerosi altri interventi a cavallo fra i due secoli, fino al riassetto della contabilità pubblica operato, in periodo fascista, dal ministro De Stefani con il r.d. n. 2440 del 1923 e successivi atti applicativi.

Italian Public Accountability: from thje Law of 1884 to the reforms of the early twentieth century

This essay traces the most significant developments in public accounting legislation in Italy since the 1880s. Following the consolidated law of 1884 promoted by Minister Agostino Magliani, numerous other interventions were developed between the two centuries, culminating in the reorganization of public accounting implemented during the Fascist era by Minister De Stefani with Royal Decree No. 2440 of 1923 and subsequent implementing acts.

1. Premessa

«Il sistema della finanza pubblica appare al giurista misterioso e lo si è spesso giudicato terreno riservato, rispettivamente, agli espositori della contabilità di stato (o contabilità pubblica) nella parte che riguarda la finanza statale e degli enti pubblici (tolti i problemi trattati dalla letteratura giuridica maggiore, che si è già considerata) ed agli economisti e tecnici bancari per quanto riguarda la materia monetaria (anche qui salvo le eccezioni già ricordate). Le conseguenze sono che, per il primo settore, ci si incaglia tra i dettagli di una disciplina prevalentemente applicativa, rimasta, per dir così, allo stadio pre-orlandiano della scienza del diritto pubblico, e per il secondo si rinuncia alla indagine propriamente giuridica a livello scientifico»[2].

Si tratta di un'affermazione di rilievo con la quale occorre misurarsi per tentare di comprendere, in chiave storica, ciò che è accaduto nell'evoluzione della disciplina della contabilità pubblica in Italia fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento[3].

Nel complesso emergono quattro macrotemi con elevato tasso di tecnicità sui quali occorrerà – seppur rapidamente – soffermarsi nel loro sviluppo storico, anche alla luce dei pregevoli interventi pubblicati nel presente fascicolo di questa *Rivista*: anzitutto il tipo di contabilità scelto; poi le vicende degli assestamenti di bilancio in corso d'anno; in terzo luogo le concrete modalità di gestione della spesa mediante la filiera degli impegni, dei mandati e degli atti di liquidazione, infine, su un piano più politico le relazioni fra la compagine ministeriale (in specie il ministro delle finanze) e il parlamento nelle 'sessioni' di bilancio[4].

---

* Il presente testo riproduce, con l'aggiunta di un essenziale apparato bibliografico, la relazione presentata il 28 marzo 2025 a Torino, presso la Corte dei conti, nel seminario di studi dal titolo "L'evoluzione della contabilità pubblica nell'Italia unita: norme e istituti".

[1] Professore ordinario di storia del diritto italiano ed europeo Università di Torino

[2] U. Allegretti, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971, 13.

[3] Sempre lo stesso Autore osserva: «Lo svolgimento di una politica finanziaria adeguata al bisogno di sviluppo e di trasformazione della società contemporanea trova grave impaccio nella prospettiva con cui sono considerati tradizionalmente, sul piano giuridico, i fenomeni finanziari. Essa risale, nella sua ispirazione generale ad un'epoca dominata da concezioni ed esigenze del tutto diverse dalle attuali, che ponevano l'accento piuttosto sugli aspetti statici e garantistici che non sulla manovra coordinata degli strumenti finanziari» (U. Allegretti, *op. cit.*, 2-3).

[4] Rimando specificamente ai contributi di Matteo Traverso, Giulio Stolfi, Luciano Cimbolini e Morgane Ordine pubblicati nel presente numero di questa *Rivista*; in generale, *ex multis*, considerazioni importanti in S. Buscema, *Bilancio dello*

2. Vicende di fine secolo: fra tecnica e politica[5].

Le vicende della contabilità pubblica individuate nei contributi presentati nell'odierno seminario di studi, hanno messo in risalto, infatti, alcuni elementi di rilievo, che vale la pena riprendere, per proseguire poi con i passaggi più significativi fra le fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, in un periodo caratterizzato dal massimo sforzo dello Stato liberale, con la sua ideologia e i suoi protagonisti impegnati nel costruire il complesso edificio dello Stato unitario[6].

Il primo dato emerso è quello dell'attenzione della politica successiva all'Unità (sulla scorta del pensiero di Camillo Cavour) per il bilancio e la contabilità dello Stato: esso rappresenta uno dei capisaldi del disegno unitario, frutto di considerazioni politiche e di necessari approfondimenti tecnici[7].

Del resto lo stesso Statuto albertino, che ha accompagnato il percorso unitario dopo il 1861, stabilisce con chiarezza il dovere di tutti cittadini a contribuire "ai carichi dello Stato" (art. 25) e la responsabilità del Parlamento rispetto ai tributi e alle politiche di bilancio (art. 10, art. 30 e art. 31)[8].

Il secondo elemento è relativo alla scelta di dotarsi di apposte istituzioni centrali per presidiare una materia al contempo strategica ed estremamente complessa: mi riferisco all'istituzione, già nel 1862, della Corte dei conti unitaria (con la prima parifica del bilancio dello Stato nel 1870) e nel 1869 della Ragioneria generale dello Stato[9].

Non va poi dimenticato il parallelo disegno riformatore della giustizia amministrativa, culminato con l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato nel 1888[10].

Tra l'altro, si tratta di temi e di passaggi tornati di un certo interesse anche nella storiografia, come documentano i recenti convegni (anche con taglio storico) promossi dalla Corte dei conti, così come le celebrazioni in occasione del centocinquantenario della stessa Ragioneria generale dello Stato[11], oltre ad alcuni saggi scientifici di rilievo: su tutti vanno richiamati due importanti contributi di Alessandro Crosetti e Peter Lewis Geti, a cui si farà riferimento in alcuni passaggi del presente saggio[12].

Stato, in *Enc. Dir.*, V, Milano, 1959, 378-437 e D. Fausto, *Lineamenti di storia della finanza pubblica in Italia (1861-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2025.

[5] Le vicende della contabilità pubblica rappresentano un capitolo della più vasta storia economica del Regno d'Italia, su cui per tutti: *Storia economica d'Italia*, a c. P. Ciocca-G. Toniolo, 2 voll, Roma-Bari, Laterza, 1998.

[6] Per tutti, in generale, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, 1861-1993, Il Mulino, Bologna; si veda anche l'interessante articolo di G. Stolfi, *A good balance sheet. Contabilità, bilancio, Stato: appunto su un percorso storio-istituzionale fra modernità e pos-modernità giuridica*, in questa *Rivista*, 2018, fasc. 2, 81-98. Per un quadro sintetico delle interazioni fra Stato, finanza pubblica ed economia Nazionale, cfr. S. Cassese, *Aspetti della storia delle istituzioni*, in *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, a c. I Zanni Rosiello, Bologna, Il Mulino, 1976, 195-217.

[7] Cfr. per tutti L. Cimbolini, *Origini e storia della contabilità pubblica*, in *La nuova contabilità pubblica. Rilettura del Trattato di contabilità pubblica di salvatore Buscema*, ESI, Napoli, 20205, 43-81 e A. De Brun, *Contabilità di Stato*, in *Enc. Giur. It*,, vol. III, parte III, Società Editrice Libraria, Milano, 1896, 713-802.

[8] Per tutti cfr. G. Maranini, *Le origini dello Statuto albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, *passim*.

[9] Si veda l'intervento di Elisa D'Alterio nel presente fascicolo in questa *Rivista*; cfr. anche E. D'Alterio, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema italiano*, in *Le Carte la Storia*,2/2020, 27-44 ed Ead., *La bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, ES, 2017. Mi permetto di rinviare anche a M. Rosboch, *La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni,* in *Riv. st. dir. it.*, XCII-2019, 253-271.

[10] Fra i molti, *Cento anni di giurisdizione amministrativa: atti del Convegno celebrativo per il centenario dell'istituzione della 4ª Sezione del Consiglio di Stato: Torino, 10-12 novembre 1989*, Jovene, Napoli, 1996.

[11] *Ragioneria Generale dello Stato: 150 anni al servizio del Paese tra tradizione ed innovazione. Atti del Convegno (Foggia, 12 dicembre 2019)*, a c. M. Romano, Bari, Cacucci, 2021, oltre alle relazioni presentate nel corso del seminario dal titolo "150 anni della Ragioneria generale dello Stato", svoltosi a Roma il 10 maggio 2019; per la Corte dei conti cfr. fra gli altri gli atti dei convegni su: *La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro, Gran Salone dei ricevimenti, Palazzo Madama, Piazza Castello, Torino 1 ottobre 2019*, in *Riv. Corte conti*, Quaderno, 3-2020 e *Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni. Palazzo Reale - Salone degli Svizzeri Reggia di Venaria Reale - Cappella di Sant'Uberto Torino 11-12 ottobre 2022*, in *Riv. Corte conti*, Quaderno, 2-2022.

[12] A. Crosetti, *Dalla contabilità "regia" alla contabilità "pubblica"; tratti di percorsi evolutivi*, in *Scritti per Maria Luisa Bussi*, Napoli, ES, 2022, 545-600; P.L. Geti, *La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente*, consultato in:

In linea generale, per una contestualizzazione occorre notare che:

"La prepotente emersione dei corpi intermedi e la crescente domanda di benessere da parte di una porzione sempre più ampia della popolazione comportava la necessaria conseguenza della modificazione degli equilibri su cui era stato edificato lo Stato liberale. Sicché, se nell'ultimo quarto dell'Ottocento si registrava la sacralizzazione dello Stato liberale, già nell'ultimo decennio del secolo si percepivano i sintomi della sua "eclissi"»[13].

Riprendendo allora il discorso dagli anni Settanta dell'Ottocento, si può rilevare una continua richiesta di riforme nell'ambito della contabilità pubblica (soprattutto per tenere sotto controllo le spese dei singoli ministeri), che si scontra però con notevoli difficoltà tecniche e politiche; fra queste iniziative si può menzionare quelle del ministro Minghetti, che nel 1874 nominò una commissione per la riforma della legge e del regolamento di contabilità ed emanò nuove istruzioni per la contabilità generale del Regno con il r.d. 4 settembre 1874 n. 7699, concentrando la propria attenzione sulla gestione dei flussi finanziari e sui residui, temi rilevanti e di notevole ricaduta[14].

E' questo anche il periodo di una notevole attenzione per la disciplina bancaria, con una nuova legge emanata sempre nel 1874 (dopo la grave crisi finanziaria del 1873) al fine di limitare il ruolo della Banca nazionale e tenere sotto controllo le emissioni da parte dei singoli istituti di credito.

Del resto la stessa organizzazione ministeriale muta nel tempo, prevedendo la distinzione fra i dicasteri del Tesoro e delle Finanze dal 1877 al 1922, mentre nel periodo precedente e in quello successivo sono invece unificati nella stessa persona, a testimonianza della delicatezza delle materie e della difficoltà a trovare un'unica formula politica e organizzativa ottimale.

Con una osservazione di fondo, su cui sempre Umberto Allegretti ci ha messo in guardia: la natura delle leggi di bilancio, sostanziale o solo formale? Si tratta di una questione non solamente 'accademica', ma dai molti risvolti tecnici e politici, a cui la dottrina della contabilità pubblica non ha potuto dare una risposta univoca ed esaustiva[15].

Dopo l'Unità, a partire soprattutto dall'opera del ministro Quintino Sella, ci si pone l'obiettivo del contenimento delle spese, puntando – non senza sacrifici e gravi conseguenze sociali – al raggiungimento del pareggio del bilancio, ottenuto nel 1876, pur rimanendo un piccolo disavanzo, per lo più derivante dagli ingenti contributi erogati in favore delle società ferroviarie; va qui rilevata l'importanza del giudizio di parifica del bilancio dello Stato da parte della Corte dei conti, previsto dalla legge istitutiva dell'agosto 1862, ma effettivamente realizzato solo a partire dal 1870[16].

Sempre al ministro Sella va riconosciuto il merito di aver colto lo stretto legame fra l'uniformità delle scritture contabili e l'organizzazione del sistema unitario di tesoreria diffuso su tutto il territorio nazionale[17]

Nel marzo 1877 il ministro Depretis presenta un progetto di riforma dell'amministrazione finanziaria, seguendo il tracciato aperto da Quintino Sella, con particolare riferimento alla rendicontazione ed alla competenza nella formazione del bilancio. Nello stesso anno, con il r.d. 26 dicembre 1877 n. 4219, veniva istituto il Ministero del Tesoro, attribuendogli numerose funzioni in materia di gestione del debito pubblico, precedentemente affidate al Ministero delle Finanze, da questo momento in poi divise.

---

https://www.academia.edu/834560/La_disciplina_della_contabilit%C3%A0_pubblica_del_Regno_d_Italia_fino_alla_Costituente, 1-16.

[13] A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffré, 2009, 154.

[14] Cfr. P.L. Geti, *op. cit.*, 9-10.

[15] Per un quadro generale, R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.

[16] Mi permetto di rinviare a M. Rosboch, *Le istituzioni di controllo e le originarie funzioni della Corte dei conti del Regno d'Italia: profili evolutivi del sistema istituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2/2022, 15-22.

[17] P. De Ioanna, *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffré, 1992, XLIV, 406-407.

E' questo un periodo di numerosi e innovativi progetti di riforma, che non trovano però sbocco positivo fino alle proposte del ministro Magliani (dal 1878 fino al 1888 Ministro delle Finanze avendo anche l'*interim* del Ministro del Tesoro), con una proposta di modifica di alcuni aspetti della legge Cambray-Digny, cercando altresì di affrontare la grave recessione del 1881, che aveva portato anche una significativa riduzione del PIL nazionale, nel tentativo di rendere più efficiente l'amministrazione statale e più 'produttiva' la stessa spesa pubblica[18].

Il progetto di riforma della contabilità promosso dal ministro Agostino Magliani[19] (presentato alla Camera da parte del relatore Agostino Grimaldi) viene approvato con legge 8 luglio 1883 n. 1455, successivamente confluita nel testo unico di contabilità, approvato con r.d. 17 febbraio 1884 n. 2016, insieme al regolamento di esecuzione (r.d. 4 maggio 1885 n. 3074), ritoccati poi dalla legge 11 luglio 1889 n. 6216, su proposta di Giolitti e con la legge 4 giugno 1893 n. 260, d'iniziativa del ministro Grimaldi: la cosiddetta legge Magliani entra in vigore il 1 luglio 1884[20].

La riforma del 1883/84 ristruttura in generale la scrittura del bilancio dello Stato, introducendo – fra le altre cose - la decorrenza dell'esercizio finanziario a partire dal giorno 1 luglio di ogni anno con termine il 30 giugno dell'anno successivo e distinguendo con chiarezza fra la gestione del conto del bilancio e il "Conto generale del patrimonio" dello Stato.

Si tratta di "dettare una disciplina più rigorosa degli impegni di spesa e disporre la formazione di un bilancio unico di competenza", secondo il principio del cosiddetto "equilibrio di bilancio" e assicurando un maggior controllo sia delle spese sia delle entrate[21].

Si osservi che si parla ora di entrate e spese, non più di riscossioni e pagamenti; il bilancio doveva, inoltre, essere redatto in termini di competenza e non più di cassa (utilizzando la partita doppia e il cosiddetto metodo della "logismografia" elaborato dal ragioniere generale dello Stato Giuseppe Cerboni)[22], venendo a conteggiare non soltanto movimenti di denaro effettivamente verificatisi, ma gli impegni giuridicamente sorti e perfezionati di entrata e di spesa, prevedendo poi un conteggio specifico dei residui della gestione.

Di rilievo è quindi – a questo punto – la questione della possibilità di assestare il bilancio in corso d'anno, con significative ricadute economiche e finanziarie e numerose questioni di ordine politico derivanti dalla difficoltà ad allineare 'in corso d'opera' entrate e nuove spese nel frattempo emerse durante l'esercizio[23].

Di notevole importanza è quindi il tema dell'assestamento del bilancio da realizzare attraverso l'approvazione di una legge, in sostituzione della "definitiva previsione", per lo più lasciata alle iniziative più o meno estemporanee dei singoli dicasteri[24].

Infine, sempre nella stessa linea prospettica, viene per la prima volta fissato legislativamente il principio dell'unità del bilancio, in forza del quale deve essere redatto e sottoposto all'approvazione del Parlamento un riepilogo generale delle entrate e delle spese avente come riferimento i bilanci dei singoli dicasteri, nel frattempo approvati separatamente uno dall'altro, sempre con discussione e passaggio parlamentare[25].

Procedendo con altre ulteriori considerazioni va anzitutto osservato come dal combinato disposto del Testo Unico e del successivo regolamento applicativo del 1885 emerga un quadro significativamente mutato rispetto alla disciplina precedente soprattutto con riguardo alla stessa

---

[18] Cfr. P.L. Geti, *op, cit*, 9

[19] Su Agostino Magliani (1894-1891) si veda per tutti F. Conti, *Magliani, Agostino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 67, 2006, https://www.treccani.it/enciclopedia/agostino-magliani_(Dizionario-Biografico)/

[20] P.L. Geti, *op. cit.*, 10-11.

[21] A. Crosetti, *op. cit.*, 588

[22] Cfr. R. Faucci, *op. cit*,, 117-118 e G. Melis, *Storia dell'amministrazione*, cit., 93-97

[23] r.d. 17 febbraio 1884 n. 2016, art. 29.

[24] *Ibidem*, art. 30-33

[25] Sull'iter della legge di bilancio nelle aule parlamentari rimando all'intervento di Morgane Ordine in questa stessa Rivista.

concezione del bilancio dello Stato[26]: nello specifico, già si è detto dell'anno finanziario; con riguardo alle competenze, invece, la Ragioneria generale dello Stato su proposta dei singoli Ministeri prepara il bilancio, il rendiconto e l'assestamento (art. 19), il Direttore generale del Tesoro vigila sulle riscossioni, ammette i pagamenti e tiene la registrazione delle operazioni[27]. Si noti comunque che sia la Ragioneria generale sia la Direzione generale operano alle dipendenze del Ministro.

Vi è poi una distinzione netta fra il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio, nonché una tabella esplicativa per il Parlamento delle diverse cifre del bilancio, del rendiconto e dell'assestamento. Come si vede vi è quindi una chiara distinzione dei ruoli e dei compiti all'interno degli uffici e della compagine ministeriale, atto a favorire una maggiore razionalità nella composizione del bilancio e una serie di controlli 'interni' da parte degli uffici coinvolti.

Il conto dei residui (perenti dopo 5 anni) è sempre distinto da quello della competenza ed è vietato il trasporto da un capitolo all'altro, mentre è permesso ai ministri di spostare le somme da un articolo all'altro dello stesso capitolo, con parere della Ragioneria generale e registrazione dell'atto da parte della Corte dei conti[28]; sono previsti inoltre due fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle impreviste, fra loro ben distinti[29].

L'art. 58 regola gli atti dei Ministri registrati "con riserva" dalla Corte dei conti e inviati al Parlamento, nonché le autorizzazioni ministeriali con parere negativo del Ragioniere generale.

Particolarmente accurata è la disciplina dell legge di assestamento di bilancio (con innovazioni significative rispetto alla disciplina precedente), così come la disciplina dei conti speciali: asse ecclesiastico, fondo per il culto, ferrovie, danneggiati politici di Sicilia e cassa delle pensioni; poche deroghe sono concesse ai casi straordinari di necessità, per le quali si parla addirittura di spese "ultrastraordinarie", allo scopo di limitare per quanto possibile oneri non previsti per il bilancio dello Stato[30].

Altrettanto minuziosa è la normativa sulle entrate, con i passaggi di accertamento, riscossione e versamento e quella delle uscite, con impegno, liquidazione e pagamento[31].

Con riguardo al conto consuntivo il nocciolo della questione è la necessaria concordanza fra la contabilità di bilancio e quella patrimoniale, con revisione della Corte dei conti e successiva relazione al Parlamento[32]; è anche prevista la possibilità dell'emissione dei buoni del Tesoro da parte dello Stato per far fronte alle sempre maggiori e ingenti spese[33].

Come già è emerso in altri importanti contributi (pubblicati sempre nel presente fascicolo di questa *Rivista*), durante gli anni seguenti si assiste alla progressiva revisione della struttura della Ragioneria generale dello Stato e a una riforma della materia disciplina tributaria, con l'introduzione delle Commissioni ministeriali di vigilanza (r.d. 4 gennaio 1897 n. 2) e degli "Ispettori di ragioneria" (r.d. 22 luglio 1897 n. 338)[34].

Il periodo successivo al Testo Unico del 1884 è ancora un'epoca politicamente travagliata, con ricadute significative anche sullo stato della finanza pubblica e conseguenze sulla vita sociale; peraltro il bilancio d'esercizio 1898/1899, sarà dopo parecchi anni di passivo nuovamente in attivo, restando in questa situazione per i successivi dodici anni[35].

---

[26] Cfr. r.d. 4 maggio 1885, n. 3074 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato".

[27] Si veda fra i molti, in sintesi, A. Crosetti, *op. cit.*, 587-590; per una ricostruzione analitica A. Plebano, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del regno alla fine del sec. XIX*, 3 voll., Torino, Roux Frassati, 1899-1902.

[28] Art. 186 r.d. 4 maggio 1885, n. 3074.

[29] Art. 142 r.d. 4 maggio 1885, n. 3074.

[30] Art. 153, r.d. 4 maggio 1885, n. 3074.

[31] r.d. 4 maggio 1885, n. 3074, art. 171-177.

[32] *Ibidem*, art. 168-170

[33] r.d. 17 febbraio 1884 n. 2016, art. 62

[34] Per un'ottima sintesi si veda anche L. Cimbolini, *op. cit.*, 44-53.

[35] Geti, *op. cit.*, 10-11.

Così, al volgere del secolo XIX, prosegue l'opera di affinamento degli strumenti normativi relativi al bilancio dello Stato e alla finanza pubblica: con la legge promossa di Giovanni Giolitti (già significativamente Segretario generale della Corte dei conti), e promulgata il giorno 11 luglio 1899 (curiosità: è il giorno di fondazione della FIAT…) di pochi, ma significativi articoli; la norma intende frenare l'eccessiva corsa agli assestamenti di bilancio, considerando diversamente le spese impegnate e rafforzando il controllo della Corte dei conti sulle stesse (art. 2)[36].

Pur nella sua sinteticità si tratta di una vera e propria riforma della disciplina della contabilità pubblica, introducendo una nuova e più precisa normativa sull'assestamento di bilancio (art. 1), con la previsione di un "prospetto rettificato" e destinato a presentare in aggiornamento la situazione sia delle attività sia delle passività; così è anche di rilievo l'art. 3 che prevede disegni di legge separati per le maggiori spese obbligatorie e d'ordine rispetto a quelle speciali e diverse da queste[37].

Siamo nel cuore dell'età cosiddetta "luzzattiana" (dal nome del più volte ministro – e poi presidente del Consiglio - Luigi Luzzatti, 1841-1927), caratterizzata da un connubio fra liberismo economico e accentramento finanziario, nella consapevolezza peraltro che «in Italia uno Stato liberale in forma pura non ha mai funzionato pienamente»[38].

E' questo un periodo importante in cui si sviluppa quello che Luciano Cimbolini ha definito come una sorta di "Stato parallelo", realizzato attraverso l'operatività di amministrazioni autonome (come le Ferrovie dello Stato o l'Istituto nazionale delle assicurazioni) a cui sono affidati interventi di grande rilievo per il bene pubblico e lo sviluppo della vita civile[39]; a essi si affianca la sempre maggiore importanza - anche in ambito economico e di governo dei territori - da parte dei comuni, con significative ricadute anche per la spesa pubblica e il bilancio dello Stato, pur in un contesto di proclamato rigore e talora di riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato alle amministrazioni locali[40].

In linea generale va perciò rilevato che - nonostante i tentativi riformatori - la pesante politica di pareggio, sostenuta dal tentativo del contenimento della spesa pubblica e dalla riduzione dei contributi a favore dei servizi ai cittadini, aveva provocato un forte malcontento popolare anche a causa della pressione tributaria fuori controllo e alla riduzione delle disponibilità economiche delle famiglie lasciando al nuovo secolo una eredità politica e sociale difficile da affrontare[41].

3. Nel XX secolo: progetti e riforme[42]

Il nuovo secolo si apre con la presentazione da parte del ministro Gaspare Finali di un progetto di legge da titolo "Modificazioni al Testo unico di legge sulla contabilità di Stato" (1901), contenente – fra le altre - alcune norme sui controlli e sul passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale, che non ebbe seguito; anche una successiva proposta di modifica dell'ordinamento tributario incardinata dal ministro Leone Wollemborg e altre proposte di modifica volte a ridurre le tasse sulle classi popolari e sulle famiglie, oltre ai dazi comunali di consumo, non furono approvate dal Parlamento, lasciando in vigore una disciplina per molti versi squilibrata e poco sostenibile per una parte significativa della popolazione italiana[43].

Alcune riforme sono il frutto di alcune proposte da parte di una Commissione nominata nel 1904 da parte del ministro Luigi Luzzatti, che presenta una proposta al fine di ritornare al sistema

[36] Legge 11 luglio 1899, n. 6216.
[37] L'art. 4 è invece dedicato ai contratti pubblici.
[38] Per tutti R. Faucci, *op. cit.*, 109 e ulteriori indicazioni ivi indicate.
[39] L. Cimbolini, *op.cit.*, 49-53.
[40] Per tutti in generale: R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, 143-161.
[41] Per tutti, C. Arena, *La finanza pubblica dall'Unità a oggi*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961. Studi nel 1° Centenario dell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffré, 1961, 487-509.
[42] Per alcune considerazioni generali sul passaggio dal XIX al XX secolo mi permetto di rinviare a M. Rosboch, *La disciplina dei contratti pubblici e l'unificazione nazionale: un percorso storico giuridico,* in <*www.federalismi.it*>, 9/2025, 130-140.
[43] P.L. Geti, *op. cit*., 11-12

della partita doppia nelle scritture contabili e in seguito un disegno di legge innovativo rispetto alla recente riforma Giolitti volto al "Riordinamento dei servizi contabili delle Amministrazioni centrali e provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato", riproposto in una seconda versione nell'anno successivo, ma anche qui respinto, mantenendo in piedi un sistema per certi versi non rispondente alle attuali necessità della finanza pubblica e delle diverse amministrazioni dello Stato, oltre a una situazione assai delicata con riguardo all'indebitamento statale e alla rigidità del sistema tributario[44].

La situazione di straordinarietà della prima guerra mondiale viene quindi affrontata con un armamentario normativo per certi versi obsoleto, ovviando alle sue aporie – per quanto possibile – con specifici provvedimenti speciali e utilizzando in questo settore come in molti altri gli strumenti propri delle prerogative speciali concesse all'esecutivo in tempi di guerra, dando origine a una complessa legislazione emergenziale[45].

La prima guerra mondiale ha quindi rappresentato una sorta di spartiacque, lasciando anche il bilancio dello Stato in una situazione di preoccupante disavanzo: «Le necessità belliche, soprattutto dopo Caporetto, determinarono il sostanziale sfaldamento del sistema amministrativo e la disarticolazione dei ministeri, in favore di una miriade di uffici speciali operanti, praticamente, senza nessun reale limite di azioni né in termini contabili, né in materia di appalti»[46].

Si giunge così agli Venti del nuovo secolo e all'avvento del Fascismo con una riforma complessiva della contabilità generale dello Stato voluta dal ministro De Stefani con il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; essa costituisce una sorta di "punto d'incontro tra fascismo e liberismo"[47], rappresentando un articolato provvedimento organico di riforma, a ben vedere non particolarmente innovativo, ma significativamente inserito nel generale disegno di riorganizzazione dello Stato in senso fascista avviata fin da subito dal nuovo regime instauratosi nel 1922[48].

Il testo, a cui segue il relativo Regolamento (r.d. n. 827 del 1924), applicabile alla generalità delle pubbliche amministrazioni, riveste in ogni caso una grande importanza, con innovazioni di rilievo, fra le quali spiccano l'abolizione della partita doppia e il rinnovato ruolo della Ragioneria generale dello Stato, che si inseriscono in un *corpus* di disposizioni sul bilancio dello Stato e sull'amministrazione contabile i cui effetti sono ancora rilevabili oggi a un secolo di distanza[49].

Chiara è l'impronta centralistica con una netta impronta di tipo autoritario, riducendo il ruolo delle amministrazioni speciali a favore di quello dell'esecutivo, con l'attribuzione di un ruolo assai rilevante alla Ragioneria generale dello stato e venendo creare un circuito fra quest'ultima e le ragionerie dei singoli ministeri, sempre meno 'autonomi' rispetto alle loro politiche di bilancio[50].

---

[44] P.L. Geti, *op. cit.*, 12: cfr. anche D. Fausto, *op. cit.*, 217-276.

[45] Cfr. Commissariato generale per le armi e le munizioni. Ufficio storiografico della mobilitazione civile, *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo (1 agosto 1914-31 luglio 1917),* Milano, 1918; cfr. per una pregevole e documentata sintesi G. Melis, *Il linguaggio normativo della Grande Guerra*, relazione presentata al convegno su "Le istituzioni e la Grande Guerra", Trieste, 18 giugno 2018, https://www.giustizia-amministrativa.it/-/le-istituzioni-e-la-grande-guerra-trieste-18-giugno-2018; si vedano inoltre, fra i molti, D. Fausto, *op. cit.*, 277-330 e A. Caracciolo, *L'intervento dello stato nei confronti delle strutture economiche durante la prima guerra mondiale*, in *Gli apparati statali*, cit., 243-255.

[46] L. Cimbolini, *op. cit.*, 53; i disavanzi di bilancio nel periodo 1914-1922 sono stati calcolati in circa 104 miliardi di lire (cfr. L. Cimbolini, *ibidem*, 59).

[47] G. Melis, *La riforma De Stefani, l'esigenza del controllo dei conti pubblici e il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato*, relazione presentata al seminario su "I 100 anni del Regio Decreto 2440 del 1923. La buona amministrazione e le regole della contabilità generale dello Stato alla luce della nuova governance europea", Roma, 25 maggio 2023, https://www.rgs.mef.gov.it/export/sites/sitoRGS/VERSIONE-I/_documenti/in_vetrina/elem_0391/intervento_guido_melis.pdf

[48] Su cui in generale A. Aquarone, con *Introduzione* di G. Lombardi, Torino, Einaudi, 1995, in specie 111-289.

[49] L. Cimbolini, *op. cit.*, 59-66.

[50] Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, 303-322.

Oltre alla centralizzazione al rafforzamento della Ragioneria generale dello Stato[51] il disegno portato avanti dal ministro De Stefani prevede anche la successiva ridefinizione del ruolo della Corte dei conti fra il 1933 e il 1934[52], accentuando il legame con l'esecutivo a scapito di quello con il Parlamento, anche per il progressivo decadimento di quest'ultimo[53].

Con riferimento allo specifico della contabilità spicca il ruolo propulsore degli organi finanziari centrali, a cui era attribuito anche l'autorizzazione per qualunque spesa; la tenuta dei conti è assicurata senza la "scrittura doppia", mentre la redazione del bilancio risulta essere – formalmente - la sintesi dei prospetti riepilogativi di entrata e di spesa preventivi o a consuntivo delle diverse amministrazioni pubbliche, adeguatamente sintetizzati in testi unitari da parte degli uffici centrali[54].

Anche in questo passaggio non si scioglie fino in fondo il nodo sulla natura delle leggi di bilancio, poiché esse non possono essere definite compiutamente atti di vero indirizzo politico, ma piuttosto risultanze di procedimenti tecnicamente vincolati e controllati, pur mantenendo la struttura di un atto legislativo[55].

E' il momento di concludere: «Il bilancio è la sintesi dei meccanismi più profondi che regolano il funzionamento dell'ordine politico-costituzionale. … Il bilancio si rivela, per questa via, prima di ogni altra cosa strumento essenziale e imprescindibile nella definizione dei modi di agire propri di un'entità istituzionale, il governo, inteso con accezione ampia»[56]; è di tutta evidenza come ciò valga in una esperienza complessa e multiforme quale quella delle delicate vicende dell'Italia unita, particolarmente nei tornanti fra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX in cui emerge con chiarezza il ruolo propulsore della compagine governativa[57].

Del resto: «Non può disconoscersi che la contabilità, nata con lo Stato liberale, abbia dovuto confrontarsi con la crisi del pensiero liberale e con l'affermarsi dello Stato sociale»[58].

La centralizzazione e il tentativo di tenere sotto controllo le spese, anche attraverso istituti e istituzioni a esso deputate, rappresentano la costante di tutta l'evoluzione post-unitaria nell'ambito del più generale rafforzamento moderno del ruolo dello Stato e delle forme di controllo pubblico:

«L'analisi storica evidenzia un chiaro parallelismo tra centralizzazione finanziaria e concentrazione del potere politico. Il rapporto tra forme organizzate del potere pubblico e finanza si rivela come un processo unico: quanto più le forme del potere pubblico si organizzano e si espandono, tanto più le tecniche del prelievo coattivo e della gestione delle risorse si specializzano e richiedono corpi organizzati per la loro amministrazione»[59].

In tale contesto restano aperte molte questioni: feconda può essere la prospettiva di non limitarsi a vedere i soli controlli contabili, ma anche i veri e propri controlli economici, se realmente

[51] E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, 37-44.
[52] Per le vicende storiche della Corte dei conti dal XIX al XX secolo, fra i molti, si veda G. Carbone, *Corte dei conti*, in *Storia d'Italia*, *Annali*, vol. 14, a cura di. L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, 847-880.
[53] Come osservato da A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e soc.*, n. 3-2013, 506-508.
[54] Cfr. r.d. 23 maggio 1924, n. 827, in specie art. 127-159.
[55] Cfr. L. Cimbolini, *op. cit.*, 59-66; fra i molti in generale, D. Fausto, *op. cit.*, 331-419.
[56] G. Stolfi, *A good balance, cit.*, 82.
[57] Osservazioni generali in M. De Cecco-A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, in *Storia dello Stato italiano*, cit., 253-291.
[58] A. Crosetti, *op. cit*., 597.
[59] P. De Ioanna, *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffré, 1992, XLIV, 403; rimando anche alle importanti osservazioni di respiro generale sul fondamentale tema della responsabilità finanziaria in E. D'Alterio, *La responsabilità finanziaria: analisi di un mito*, in questa *Rivista*, 2025, fasc. 1, 53-76.

operativi; tutto ciò proprio di quella impostazione economico-finanziaria con cui oggi ci si misura: ma questi temi appartengono a un'altra storia a cui dedicare altre ricerche e altri incontri di studio[60].

[60] Eventualmente anche alla luce dei nuovi strumenti messi a disposizione dall'intelligenza artificiale, come brillantemente esposto proprio in questa *Rivista* (2024, fasc. 2, 14-27) da G. Donato, *Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico*.