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

RELAZIONE INTRODUTTIVA

di Marco Pieroni[1]

Un sentito ringraziamento agli illustri relatori e al Professore Sergio Foà che presiederà l'incontro di studio.

Desidero ringraziare anche tutti i partecipanti al Seminario, i colleghi magistrati e soprattutto i cultori della materia oggi presenti.

In occasione della recente Relazione dell'inaugurazione della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Piemonte, che ho tenuto, quale Presidente della Sezione, proprio in questa aula d'udienza, ho sottolineato l'importanza della *paideia*, in questo contesto intesa in senso greco e dunque non tanto quale semplice metodo educativo dei giovani studiosi, ma quale risultato di un processo pedagogico da perseguire lungo tutta la vita.

Un'iniziativa, dunque, quella odierna, che risponde, fra l'altro, all'esigenza di rendere più intensi i contatti tra gli operatori del diritto e il mondo accademico e scientifico, tanto più pressante, in un momento di trasformazione delle tecniche di contabilizzazione dei movimenti delle pubbliche risorse: si pensi alla recente approvazione delle nuove regole fiscali europee, su tutte la c.d. regola della spesa, all'esigenza di recuperare spazi di mobilizzazione delle pubbliche risorse stanziate in bilancio, anche attraverso il ricorso ad istituti, quali, ad esempio, l'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE) o a anche all'annunciata prossima sostituzione dell'unità elementare del bilancio c.d. amministrativo, il capitolo, con l'azione (su cui le SSRR in sede consultiva, più volte hanno manifestato profonde riserve), che, a ben vedere, potrebbero - ove non sufficientemente governate da puntuali garanzie di legislazione sostanziale e di trasparenza contabile - risolversi in operazioni di sostanziale delegificazione del diritto del bilancio, senza considerare l'introduzione in atto, segnatamente per gli enti territoriali, della tecnica contabile della c.d. *accrual basis*.

Invero, a tal riguardo, va considerato che, secondo il principio di annualità, suggellato dall'art. 81, quarto comma, Cost. circa la decisione relativa sia al bilancio di previsione che al rendiconto, assume decisiva rilevanza la correlazione temporale tra momento del prelievo di risorse alla collettività e relativo impiego per il medesimo periodo temporale; sicché, dal punto di vista contabile emerge tutta la rilevanza della scelta di una contabilità che, nel mettere in debita luce la predetta connessione tra partizione temporale individuabile (e da individuare) con chiarezza e una forma di contabilizzazione dei flussi di risorse temporalmente distinti, risulti coerente con le predette esigenze di assegnazione di detti flussi a periodi ben definiti. Ebbene, rispetto alla contabilità *accrual*, a tali esigenze sembra meglio corrispondere la *ratio* di fondo della contabilità finanziaria, attenta a focalizzare e correlare incassi e pagamenti in un determinato periodo, a prescindere dalla vita del titolo giuridico sottostante nelle sue ricadute sul dato finanziario, dalle esigenze di messa a fuoco delle differenze negli *stock* di natura patrimoniale e dalla reciprocità tra prodotti e servizi forniti e ricevuti[2].

È evidente (lo è almeno per gli addetti ai lavori, trattandosi di disciplina molto tecnica) che detta trasformazione dei fondamenti della contabilità pubblica è tanto più avvertita da un organo di garanzia qual è la Corte dei conti a beneficio della trasparente gestione delle risorse pubbliche e della piena conoscibilità degli esiti di tale gestione da parte del massimo organo rappresentativo della sovranità popolare qual è il Parlamento, di cui la Corte è organo ausiliare (art. 100, secondo comma, Cost.).

Ebbene, in questo momento, grazie alla sinergica iniziativa del Presidente Clemente Forte e del Professore Michele Rosboch, ci è sembrato opportuno concentrare un'apposita riflessione sui

---

[1] Presidente della Sezione Controllo del Piemonte

[2] Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, delib n. 37/SSRRCO/AUD/2024, Audizione nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea", innanzi alle Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

fondamenti della nostra contabilità pubblica, muovendo dalle origini storiche, anche comparate, degli istituti di cui facciamo odierno impiego per coglierne più in profondità i fondamenti e le *rationes* ad essi sottese.

Anche la Corte costituzionale ha, di recente, ricordato che, nell'approvazione della legge di bilancio annuale, "si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico" e "si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare" (Corte cost. ord. n. 17/2019).

Molte delle riflessioni giuridiche che oggi svolgiamo sul diritto del bilancio si devono all'elaborazione concettuale dei contributi di scienza del diritto dei giuristi tedeschi dei quali il Presidente Forte ha provveduto a curare le traduzioni più affidabili, trattandosi, peraltro, di trattazioni dottrinali ad alto tasso tecnico: mi riferisco principalmente ai lavori di Rudolf Gneist, Paul Laband, Georg Jellinek, Philipp Zorn e altri, che elaborarono il loro pensiero a cavallo tra la fine dell''800 e l'inizio del secolo scorso.

E' proprio di quegli anni, la produzione legislativa *ante* e *post* unitaria oggetto di studio del nostro seminario per coglierne le originarie funzioni cui quegli istituti erano chiamati a rispondere, per comprendere se il loro concreto operare fosse o meno idoneo a perseguire le finalità primigenie e cioè: a) assicurare una gestione e un controllo finanziario e amministrativo contabile secondo le previsioni di legge a salvaguardia del corretto impiego delle pubbliche risorse; b) definire una strategia generale della spesa pubblica nel nuovo contesto dell'Italia unita.

Come non ricordare la complessità dell'enorme lavoro di costruzione di un vero diritto del bilancio dell'Italia unita nascente allora svolto da statisti, operatori e studiosi.

Il dibattito sulle innovazioni recate dalla legislazione via via approvata fu articolato e non univoco, tanto che, ad esempio, quanto alla legge n. 5026 del 1869, la c.d. legge Cambray-Digny, si discute ancora se, nell'occasione, si fosse optato per un bilancio di competenza o per un bilancio di cassa ovvero ancora per un bilancio doppio e quali fossero le esigenze sottese a tali diverse concezioni del diritto del bilancio.

Si tratta di riflessioni feconde e ancora attuali, utili a comprendere meglio il divenire dell'oggi, tanto più che, in esito alla riforma eurounitaria a cui facevo cenno, sono in corso i lavori parlamentari per l'aggiornamento della legge rinforzata n. 243 del 2012, della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, con probabili riflessi anche sulla c.d. contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118 del 2011.

Quanto alle funzioni assegnate alla Corte dei conti, e per impostare al meglio l'adattamento dei nuovi istituti alla nuove esigenze, va ricordato che, in occasione della formazione della legge del 1869, l'Onorevole De Pretis rilevava che non vi era allora se non unica garanzia che il riscontro della Corte dei conti, il quale, oltre all'esame della legalità della spesa, dell'esistenza della capienza in bilancio e della retta imputazione ai vari capitoli di esso, si estendeva altresì alla liquidazione e alla più minuta giustificazione delle somme da pagare. Aggiungeva il De Pretis - con evidenti assonanze riferibili alla riforma della responsabilità per danno erariale, tuttora in atto - che la c.d. legge Cambray-Digny, n. 5026 "[…] colmò una grande lacuna degli ordini preesistenti e rese possibile una distinzione logica e necessaria tra le attribuzioni proprie della Corte dei conti, a cui spetta sindacare e giudicare gli atti compiuti e quelle dell'Amministrazione che deve compierli sotto la sua responsabilità". […] "I ragionieri, infatti, furono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti per gli effetti di codesta loro responsabilità, la quale non era né coperta né attenuata dall'esame preventivo degli atti da parte della Corte, responsabilità di cui rispondono". Buon lavoro, allora