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 LEGGE CAVOUR (N. 1483/1853)

di Giulio Stolfi[1]

Abstract

L'articolo ricostruisce la portata e il significato della l. Cavour nel percorso di definizione delle categorie fondamentali del ciclo di bilancio all'interno della forma di governo statutaria. L'oggetto-legge viene sottoposto a una de-mitizzazione, guardando alla volizione normativa come a uno dei momenti di una dinamica (o, se si preferisce, uno dei tasselli di un mosaico) assai più complessa e plurivoca, qual è quella attraverso cui evolve l'ordinamento giuridico.

In questo senso, la legge Cavour viene riconsiderata nel suo porsi soprattutto come rappresentazione di approdi in larga parte già maturati, e comunque resi largamente inevitabili, all'interno del cammino dell'introduzione del costituzionalismo moderno nello Stato sabaudo (raggiungendo punti di equilibrio che sarebbero stati ereditati dal nuovo Stato nazionale).

Cavour Law n.1483 year 1853

The essay reconstructs the scope and significance of the Cavour Law in defining key categories for the budget cycle within the statutory form of government. The law as an object is demystified, viewing the normative will as one element of a much more complex dynamic, that through which the legal system evolves.

In this sense, the Cavour Law is reconsidered, primarily as the embodiment of outcomes that had largely already been achieved, and in any case made largely inevitable, by the introduction of modern constitutionalism in the Savoy state (reaching points of equilibrium that would be inherited by the new national state).

1. Premessa

La legge 1483/1853 viene ricordata, è risaputo, semplicemente come "legge Cavour", ed è l'unico prodotto normativo al quale sia legato il nome dello statista più riverito, esaltato, studiato e forse anche, perlomeno in certi luoghi e ambienti, odiato di quel tempo di unificazione nazionale che usava (il tempo passato è d'obbligo) definirsi il "Risorgimento". Si sa che nel caso di artefici, è lecito dire, di gran lunga "minori", o comunque non equiparabili, vale un discorso differente, tanto che le leggi nominate o cognominate di cui abbonda la storia istituzionale italiana vanno, spesso, fra di loro disambiguate[2]. Non così con Camillo Benso. Univoca, si è detto, è la corrispondenza fra il massimo protagonista politico della stagione di passaggio dal vecchio Piemonte al nuovo, e da questo allo Stato italiano, e un manufatto giuridico; e si tratta, per giunta, di un manufatto giuridico anche esteriormente imponente, specie se rapportato ai canoni del suo tempo e, nello specifico, alla tradizionale sobrietà e quasi verrebbe da dire stringatezza della legislazione subalpina. E non si tratta di una notazione fine a sé stessa.

Anche solo la tralaticia etichetta – legge "Cavour", appunto – introduce infatti, sia pur a livello evocativo e, quindi, simbolico (e nondimeno, come tale, pienamente degno dell'attenzione dello storico e del giurista) una monumentalizzazione storiografica del prodotto, per così dire.

Conclamata, questa monumentalizzazione, lo è sempre stata, nel campo d'indagine della storia dell'amministrazione pubblica: anche gli studi più recenti e metodologicamente innovativi non hanno toccato il posto, o se si vuole il rango, che la legge occupa nel racconto della edificazione della burocrazia moderna consegnata dagli Stati sabaudi a quello unitario; l'affermazione non ha intento

[1] Sostituto procuratore generale della Corte dei conti

[2] Si pensi alle plurime leggi Rattazzi. Almeno tre oggetti normativi sono universalmente agganciati al nome dell'altro – e non paritario… – *partner* (*si licet…*) del cosiddetto "Connubio", ossia, come noto, la legge 3 agosto 1862, n. 753, la legge 29 maggio 1855, n. 878, entrambe (risaputamente) in materia di enti ecclesiastici, la legge 23 ottobre 1859, n. 3702 (sulla unificazione amministrativa e molto altro: ancor più nota, non necessita di introduzioni).

critico, limitandosi a segnalare un dato, quello per cui la riforma cavouriana continua a rappresentare se non altro un condiviso "punto di partenza", nel quale si incarna, per citare uno dei massimi studiosi contemporanei, "*la visione primigenia di quello che sarebbe poi stato l'apparato ministeriale nella storia stessa d'Italia*"[3].

Così, la legge Cavour è passata all'analisi degli storici come quella che avrebbe, o con cui si sarebbe, introdotta una serie di rilevantissime innovazioni: il principio della responsabilità ministeriale; una rappresentazione pienamente organica dell'apparato burocratico; una architettura di questo stesso apparato concepita, modernamente, con un andamento piramidale, legata e innervata, nei suoi segmenti e comparti, dal principio di gerarchia.

1.1 – Nell'analisi degli istituti, come delle istituzioni, dei punti di partenza sono necessari. Inoltre, bisogna evitare di cadere nell'eccesso metodologico opposto a quello dell'esaltazione, ingenuamente ed acriticamente positivistica, della volizione del detentore della potestà pubblica, ossia nella negazione *préalable* di ogni coefficiente di innovazione contenuto in un particolare impulso di politica del diritto (o anche solo di normazione positiva), alla ricerca – e in ciò sta il paradosso - di posizioni sempre pregiudizialmente "innovative". Per questi ottimi motivi non si può negare alla legge Cavour il posto che ancora occupa nella raffigurazione diacronica dell'edificio burocratico statale unitario.

Va, però, del pari affermato che il merito principale di quel provvedimento, sotto l'aspetto dell'organizzazione amministrativa, fu quello non di aver creato *ex nihilo,* o anche solo di aver importato "di peso", degli istituti completamente nuovi, ma di aver condotto a compimento dei processi di lungo periodo, che avevano già avuto un ampio sviluppo, sia pur disorganico quanto agli esiti normativo-positivi, nel percorso, intrapreso dall'apparato statuale sabaudo-sardo all'indomani della c.d. Restaurazione, di riallineamento lento, progressivo, strutturalmente incompiuto e forse contraddittorio (ma non per questo meno riconoscibile) alla piena modernità giuridica e istituzionale.

Questo discorso, che si è tentato di condurre più compiutamente altrove con riguardo alla modernizzazione della macchina burocratica[4], non vale solo per la parte più studiata della riforma Cavour, quella, cioè, condensata nei precetti del titolo primo: due soli, e secchi, articoli (ma non va dimenticato il regolamento di esecuzione, che di queste due norme di principio costituisce fondamentale ed integrante svolgimento, ossia il r.d. n. 1611 del 23 ottobre 1853: un provvedimento esaustivo e minuzioso, che con i suoi ben 130 articoli si avvicina alla concezione contemporanea di "testo unico"). A maggior ragione, si potrebbe dire, vale per il titolo secondo della legge n. 1483/1853, dedicato alla *Contabilità generale dello Stato,* che assorbe quantitativamente la massima parte del testo normativo primario, ma che è stato fatto oggetto di una considerazione scientifica ben più rapsodica rispetto al tema della "responsabilità ministeriale".

Con riguardo alle disposizioni di contabilità della legge Cavour, occorre quindi avventurarsi in un doppio livello di decostruzione e ricostruzione: innanzitutto, è necessario dar conto del tratteggio essenziale del ciclo di bilancio che emerge da quel testo, già di per sé poco studiato; solo una volta compiuta questa prima operazione, si può procedere a valutare quale fosse il reale coefficiente di novità della riforma rispetto all'ordinamento previgente, mettendo il prodotto normativo appieno nel suo contesto. Si tratta di un giudizio, questo sulla "innovatività" della legge Cavour, che non ha – è appena il caso di ricordarlo – valore in sé stesso, naturalmente, ma che, a sua volta, è strumentale per la corretta ricostruzione delle dinamiche ordinamentali più profonde che segnano le traiettorie del costituzionalismo moderno nella nostra esperienza giuridica.

---

[3] G. Melis, in Scheda Irpa 27/09/2020, *Cavour e la responsabilità ministeriale,* in www.irpa.eu. Si tratta di una idea non contraddetta nel fondamentale lavoro del medesimo A. *Storia dell'amministrazione italiana,* Bologna, Il Mulino, n. ed. 2020.

[4] Sia consentito un rimando a G. Stolfi, *Dall'amministrare all'amministrazione. Le aziende nell'organizzazione statuale del Regno di Sardegna (1717-1853)*, Firenze, Firenze University Press, 2014.

2. Il ciclo di bilancio nella legge Cavour

La presentazione più organica del contenuto schiettamente giuscontabile della l. n. 1483/1853 è da rinvenirsi in una pregevole pubblicazione commemorativa di carattere storico edita dalla Ragioneria generale dello Stato nel 1959, in occasione del novantennale della propria istituzione[5]. Il suo limite principale è anche il punto di forza che la rende strumentale alla miglior trattazione del problema in questa sede: l'esposizione dei contenuti della legge, per l'appunto (ed esattamente in linea con quanto si diceva nel paragrafo precedente), prende le mosse da un'idea-forza, ossia quella per cui la riforma Cavour avrebbe operato, all'altezza del ciclo di bilancio dello Stato, ciò che essa aveva condotto a termine anche a livello dell'organizzazione amministrativa: il riallineamento *de novo* dell'ordinamento al costituzionalismo moderno, varato con lo statuto nel marzo '48.

Non c'è, quindi, una "massa critica" di studi che consenta di dare conto di una interpretazione storiografica consolidata: disponiamo, però, di un lavoro organico e tecnicamente impeccabile (perché, si capisce, proveniente proprio dal *grand corps d'état* che, all'interno della struttura burocratica, padroneggia e maneggia per sua missione istituzionale le categorie giuscontabili) che permette di affermare, se non altro, che allorché si è posto mano a una lettura della parte della riforma Cavour relativa al bilancio, la si è guardata entro la medesima traiettoria con cui si è inquadrata anche la parte relativa alla riorganizzazione dell'apparato burocratico. Gli sporadici scritti di dottrina che hanno affrontato l'argomento (non facendone, comunque, oggetto prevalente di analisi) confermano questa tendenza[6].

Se già l'affermazione per cui la nascita del costituzionalismo moderno negli Stati sabaudi si esaurisce nel momento forte dell'*octroi* carlalbertino è discutibile, ed è stata efficacemente messa in discussione[7], tanto più lo sarà l'idea di un adeguamento della contabilità all'ordine costituzionale *quod uno actu perficitur.* Ma occorre, lo si è detto, andare con ordine.

Conviene, quindi, ritornare anzitutto al testo.

2.1 – In questa sede, si esamineranno nello specifico le disposizioni della l. Cavour che prendono ad oggetto la formazione e l'approvazione del bilancio di previsione, del consuntivo e dell'"assestamento definitivo"; sono – come si sa – materia di contabilità anche le norme in materia di contratti pubblici e patrimonio dello Stato, temi che pure vengono affrontati in modo organico e significativo dalla l. n. 1483/1853, ma che non saranno oggetto di analisi in questa presentazione, non tanto per esigenze di *brevitas* quantitativa, quanto di focalizzazione su uno specifico motivo, che è quello – già annunciato – del ciclo di bilancio. Tuttavia, vale spendere una considerazione a margine sulla necessità di approfondire, altrove, anche questi aspetti: solo tramite una disamina completa del prisma della contabilità, infatti, si coglie appieno il controluce dell'evoluzione del diritto amministrativo sostanziale e della finanza pubblica.

Sia come sia, e tornando invece al problema di puntuale interesse di questo discorso, la legge Cavour prevede due differenti bilanci, attivo e passivo, che sono approvati con due leggi distinte. Il "*bilancio generale passivo*" consta della "*riassunzione*" di tutti i bilanci "*parziali*" dei singoli ministeri. La presentazione di entrambi i bilanci deve avvenire alla Camera dieci mesi prima dell'inizio dell'anno finanziario, il che vuol dire – stante la coincidenza di questo con l'anno solare – entro il mese di febbraio.

A termini dell'art. 4, "*Il Bilancio attivo comprende tutti i proventi dei quali è prevista la riscossione entro l'esercizio finanziario. Essi vi sono distinti per Titoli in Ordinari e Straordinari; i*

---

[5] Ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *La ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi*, s. l. ed., ma Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1959, pp. 41 ss. Il paragrafo specificamente dedicato alla l. Cavour non venne ripreso dagli estensori del volume che, dieci anni dopo, marcò le celebrazioni del centenario della Ragioneria, sostituito da un saggetto di "cenni" all'ordinamento contabile e finanziario preunitario. La fonte è tenuta presente anche oggi da uno dei più attenti studiosi di questi temi, L. Cimbolini, in A. Buscema (a cura di), *La nuova contabilità pubblica. Rilettura del Trattato di Contabilità pubblica di Salvatore Buscema,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, cap. I, pp. 17 ss.

[6] così, ad es., R. Camodeca, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica*, Padova, Cedam, 2005, p. 4.

[7] spec., e da tempo, si v. R. Ferrari Zumbini, ad es. *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1946-1849,* Roma, Luiss University press, 2019[2].

Titoli sono divisi in Categorie secondo la diversa natura degli oggetti, e le Categorie si suddividono in Articoli giusta la particolare loro specie. Nella presentazione del Bilancio attivo il Ministero indicherà compiutamente i mezzi di far fronte a tutte le spese previste nel Bilancio passivo."

Del pari, l'art. 5 prevedeva che "*Il Bilancio passivo riassume le spese proposte nei Bilanci parziali formati da ciascun Ministro e posti a corredo del medesimo. Queste spese nei Bilanci parziali sono distinte per Titoli in Ordinarie e Straordinarie, e quindi si dividono in Categorie e si suddividono in Articoli secondo la diversa loro natura e specie. Nel Bilancio generale passivo ne è soltanto riferita la divisione per Titoli e per Categorie."*

L'art. 11, invece, stabiliva che "*L'esercizio finanziario comprende i proventi accertati e le spese compiute o date in appalto o cominciate ad economia, non meno che i diritti acquistati dallo Stato e dai suoi creditori dal primo gennaio al 31 dicembre; esso però si protrae sino a tutto giugno dell'anno successivo, unicamente per le operazioni relative alle riscossioni di quei proventi, alla liquidazione ed al pagamento di quelle spese.*"

L'art. 21 vietava lo "*storno di fondi da Categoria a Categoria di un Bilancio approvato*". Fra un articolo e un altro, le variazioni di bilancio potevano essere compiute, se autorizzate con regio decreto. Se fosse emersa la necessità di superare le somme destinate a bilancio ad una categoria, sarebbe stato necessario approvare la spesa "*eccedente il bilancio*" con legge speciale, che avrebbe anche dovuto indicare "*i mezzi per farvi fronte*" (art. 22).

Per quanto attiene al bilancio di previsione, come si inferisce agevolmente dai dispositivi appena ricordati, nella legge non era ancora affrontato compiutamente il problema – fondamentale – della scelta fra cassa e competenza: del resto, non si aveva, con ogni probabilità, ancora piena contezza della distinzione, ricca di risvolti giuridico-politici, e che avrebbe causato, come si sa, una serie di oscillazioni lungo tutto il corso della storia costituzionale unitaria, anche repubblicana (per la prima volta i termini del dibattito si posero compiutamente nel 1865 ad opera di Quintino Sella)[8].

Sembrerebbe di poter affermare che, per le entrate, fosse seguito il principio di competenza (art. 4: "*proventi dei quali è prevista la riscossione*"; art. 11: "*proventi accertati*"); per le uscite, invece, venisse data rilevanza alla cassa (sempre art. 11: "*spese compiute*"), ma con una importante ambiguità: l'art. 5, come si è visto, prevedeva che il bilancio passivo riassumesse le "*spese proposte*". Se, però, si ipotizza che le "proposte" non fossero proposte di impegni, ma di pagamenti, si può ricostruire una coerenza fra le due norme, confermando una duplice metodologia, differenziata a seconda del bilancio, attivo (per competenza) o passivo (per cassa).

Gli artt. 37 e ss. della legge si occupavano dell'"*assestamento definitivo dei bilanci*", prevedendo che allo scopo fosse dedicata una legge "speciale" (cioè appositamente dedicata all'oggetto), da presentarsi al Parlamento "*nei primi due mesi della sessione successiva al chiudimento del relativo esercizio nel modo e nelle forme stabilite per le Leggi dei Bilanci*"; il disegno di legge sarebbe stato accompagnato dai conti dei singoli ministri, "*e da quello generale dell'Amministrazione delle Finanze, non che dalle relative osservazioni del Controllo generale*". Le norme per la formazione di questi conti erano dettate al capo VII della legge (*Dei conti parziali dei Ministri e di quello generale dell'Amministrazione delle Finanze)*, negli artt. 46-48, mentre una disposizione collocata in un capo distinto e autonomo, l'ottavo ("*dei conti dei contabili*") ricordava che tutti i tesorieri "*e gli altri contabili per lo Stato, in danaro o in materia*" avrebbero dovuto rendere il conto alla Camera dei conti.

Come si vede, l'istituto ricomprende profili propri sia dell'attuale assestamento di bilancio, sia del rendiconto generale dello Stato che – sotto questa forma e, in particolare, con una propria autonomia e individualità – all'epoca non era rinvenibile.

Si può notare, rispetto all'attuale disciplina (ancora immutata rispetto all'impostazione postunitaria), la vistosa assenza di un istituto caratterizzante come la parificazione (appunto) del rendiconto generale dello Stato, attribuita alla Corte dei conti sin dalla sua rifondazione in questa

[8] *La ragioneria…*, 1959, cit., p. 58.

forma[9]. Al posto di questa verifica, solennizzata dalle forme giudiziarie, La legge Cavour prevedeva che il Parlamento disponesse, prima dell'approvazione con legge dell'"*assestamento definitivo*", delle "*osservazioni del Controllo generale*".

La l. 1483/1853 conservava, infatti, l'antico dualismo fra le attribuzioni del Controllo generale e quelle della Camera dei conti: il primo ufficio – di importanza, come si sa, notevolissima sotto l'Antico regime – si vedeva intestati compiti che, nell'ereditare il precipitato di antiche e più pervasive competenze, già prefiguravano, allo stesso tempo, nettamente il "nuovo" controllo preventivo di legittimità, che sarà di là a qualche anno affidato alla Corte dei conti, con una soluzione originale rispetto al modello schiettamente napoleonico della magistratura contabile[10], e realizzando così l'auspicio di "*concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*" formulato proprio nel 1852 dallo stesso Cavour.

La l. 1483/1853, frutto di un compromesso in materia di controlli, e quindi conservando il nucleo delle rispettive attribuzioni della magistratura contabile e del controllo generale, disponeva invece (artt. 32 ss.) che "*Per essere ammesso a pagamento il mandato deve riferirsi ad un credito regolarmente aperto, enunciare il Bilancio parziale, la Categoria e l'Articolo, o la Legge parziale cui si riferisce, e circoscriversi nei limiti delle distribuzioni dei fondi stabiliti per ogni bimestre. Dovrà inoltre essere presentato all'Ufficio del Controllo generale coi documenti giustificativi e munito della sua vidimazione*". Il Controllore generale avrebbe potuto rifiutare il visto, i cui motivi sarebbero stati esaminati dal Consiglio dei ministri, che ne avrebbe potuto autorizzare, sotto la propria responsabilità, la vidimazione con riserva (art. 33). In questo caso, le osservazioni formulate dal controllo generale sarebbero state incluse fra quelle, come si è visto, presentate al Parlamento (a termini dell'art. 37) in sede di "*assestamento definitivo*".

Gli articoli 38 e ss. della l. Cavour disciplinavano, dal canto loro, i residui attivi e passivi. La materia, tecnicamente complessa, era da sempre (laddove per "sempre" si vorrà intendere dal ripristino dell'individualità statuale sabaudo-sarda nella sua integrità, ossia dal relativamente recente 1814) oggetto di una regolamentazione tanto minuziosa quanto affaticata. Per la prima volta essa trovava, ora, una disciplina organica di rango primario, che forniva una cornice solida e tutto sommato lineare all'istituto: in questo, si coglieva uno dei frutti più concreti ed immediati del raggiungimento di un approdo definitivo di fondamentale importanza sistematica, ossia quello dell'unitarietà del bilancio *disciplinata organicamente per legge*[11].

---

[9] Col r.d. n. 3706/1859.

[10] La *Cour des Comptes* francese non ha, come risaputo, compiti di controllo preventivo di legittimità. I poteri del *Contrôleur général des finances* non furono ripresi dall'organo ministeriale che ne prese il posto dopo il 1791 né "clonati" per porli in capo al plesso magistratuale che si sostituì all'antica *Chambre des Comptes*. La vicenda ben riassume ed esemplifica come, in una vicenda istituzionale – quale quella sabaudo-sarda – caratterizzata non dalla forte discontinuità della rivoluzione, ma dalla ripresa della continuità istituzionale con la *cosiddetta* "Restaurazione", siano potute, nel tempo, emergere forme che, pur dovendosi ricostruire (geneticamente) come compromissorie rispetto alla tradizione ordinamentale, di cui conservavano alcuni (e rilevanti) aspetti, o per meglio dire matrici, si rivelarono innovative, proiettando nel sistema costituzionale-moderno istituti le cui virtualità applicative si sarebbero rivelate non prive di fecondi svolgimenti.

[11] Mette conto riportare la disciplina positiva: Art. 38. *Le somme che al chiudimento di un esercizio rimanessero a riscuotere od a pagare, figureranno nel conto dell'esercizio corrente al tempo della riscossione o del pagamento in modo distinto da quelle che furono riscosse o pagate come proventi o spese proprie del corrente esercizio.* Art. 39. *I mandati di pagamento spediti e non soddisfatti prima del chiudimento di un esercizio, potranno, senza essere rinnovati, avere effetto sino al loro annullamento, e figureranno come scaricamento nel conto speciale del Tesoro sull'esercizio corrente all'epoca in cui si farà il pagamento.* Art. 40. *Rimarranno annullati i mandati dei quali non sia stato chiesto il pagamento nell'intervallo di cinque anni, da contarsi dal primo gennaio dell'anno in cui furono spediti, riservata però ai creditori dello Stato la facoltà far valere i diritti che loro possono tuttavia competere. Alla disposizione del presente articolo non sono soggetti i mandati di pagamento colpiti da sequestro ad inibizione.* Art. 41. *Spirati i cinque anni, il montare dei mandati di pagamento colpiti da sequestro ed inibizione è versato nella cassa dei depositi ed anticipazioni per conto di chi di ragione. Questo versamento libera intieramente lo Stato.* Art. 42. *Se al chiudimento di un esercizio si trovassero in corso di esecuzione spese che formassero oggetto di determinate assegnazioni sul medesimo, se ne trasporterà sull'esercizio successivo la parte necessaria per il saldo del pagamento, previa dimostrazione verificata dal Controllo.* Art. 43. *Le somme autorizzate per una spesa straordinaria da eseguirsi in più anni si trasporteranno negli esercizi*

2.2 – Non si pensi che questa "unitarietà" fosse contraddetta dalla presenza, più volte ricordata, di due bilanci (e di due separate leggi di bilancio). Nonostante la distinzione fra il bilancio attivo e quello passivo, i due momenti distinti non costituivano, infatti, che una particolare declinazione di un atteggiarsi sostanzialmente unitario del ciclo di bilancio, testimoniata sia dal procedimento e dalla metodologia di formazione dei documenti contabili, sia dall'unitarietà del contesto dell'esame e dell'approvazione parlamentare.

A sua volta, l'unitarietà del (ciclo di) bilancio era una conseguenza ineludibile della nuova funzione costituzionale del bilancio stesso, come momento per eccellenza di confronto tra governo e Parlamento. In un sistema monarchico-costituzionale puro (in Piemonte, si trattò sempre di un modello del tutto teorico e astratto: la lettera dello statuto non fu mai, in questo, *vita* dell'ordinamento) prevalente è (o, per meglio dire, "sarebbe": nelle esperienze storicamente più rilevanti di monarchia categorizzata classicamente come "costituzionale", infatti, è raro il caso in cui non si sia mai realizzata alcuna interferenza fra formula di governo e maggioranza parlamentare, al di là delle formulazioni testuali delle varie Carte[12]) la concezione meramente autorizzatoria del voto parlamentare sul bilancio e, come coerente svolgimento di questo presupposto, si consolida (o dovrebbe consolidarsi) l'idea che la legge di bilancio sia tale solo in senso formale. In un sistema propriamente parlamentare, invece, l'autorizzazione delle Camere non può mai essere una semplice rimozione di un ostacolo giuridico all'esecuzione del bilancio, in quanto tale nemmeno – in ultima analisi – refutabile dalle Camere (*actus inanis,* secondo le parole del massimo teorico di questa prospettazione)[13], ma diventa la primigenia, più radicale e, al postutto, più feconda forma di controllo (politico e in pari misura giuridico) parlamentare sull'operato del governo (è la tradizionale posizione della dottrina britannica formatasi intorno all'analisi del *Cabinet government*); il Parlamento, in questo senso, attraverso la decisione sul ciclo di bilancio, non solo sottopone a scrutinio l'indirizzo politico, ma per naturale dinamismo del confronto che si instaura sulla spesa e sull'entrata – cioè sul funzionamento complessivo della macchina dello Stato e sui fini e le direzioni cui essa tende – finisce con lo svolgere un ruolo, per così dire, attivo, o se si vuole d'impulso, nella formazione, nelle modificazioni, nella definizione dei concreti punti di equilibrio che si raggiungono intorno all'indirizzo politico; così, il ciclo di bilancio concorre, a sua volta, al determinarsi di movimenti che assumono anche un aspetto istituzionale, operando, come naturale tendenza, nel senso dell'emergere del governo come soggetto costituzionale autonomo. Non a caso, la regola che si consolida è quella per cui, in caso di voto contrario sul bilancio, il governo deve dimettersi. E ciò anche quando non vi sia positivizzazione dei meccanismi del parlamentarismo: solo in apparenza paradossalmente (come già notavano, acutamente, gli osservatori anglosassoni coevi), ma, in realtà, per l'agire di forze profonde che

---

successivi fino all'intiero compimento della medesima. Art. 44. *Le spese autorizzate che non furono effettuate al chiudimento del relativo esercizio e non contemplate nei precedenti articoli trentanove, quarantadue e quarantatré, saranno annullate.*

[12] L'affermazione può sembrare forte, ma è confermata, per l'ottocentista, dall'analisi delle esperienze francesi e di quella belga; le vicende spagnole sotto i vari regimi "costituzionali" mostrano, invece, delle singolarità, che però sembrano trovare ragioni storico-istituzionali, più che propriamente giuridiche. Più fruttuosa appare, come chiave di lettura storicamente avveduta, rispetto alla formula del c.d. "costituzionalismo monarchico puro", quella del "governo monarchico rappresentativo", studiata analiticamente, negli anni, da L. Lacchè (cfr., ad es., *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, in *Giornale di Storia costituzionale, n. 2/2004*) e dalla sua scuola (v., oggi, G. Mecca, *Il governo rappresentativo*, Macerata, EUM, 2021).

[13] Si allude, ovviamente, a R. Gneist, cfr. C. Forte (a cura di), R. Gneist, G. Jellinek, *Legge e bilancio. Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997. Il volume raccoglie, sotto la curatela nient'affatto anodina di un brillante studioso di storia della contabilità pubblica, due contributi fondamentali (il primo, appunto, dello Gneist, il secondo dello Jellinek) per la ricostruzione del dibattito *de iure publico* sviluppatosi in Germania verso la fine del XIX secolo sulla funzione della legge di bilancio e sulla sua natura di legge "in senso formale" (formula che ebbe fortuna anche in Italia, sino ad essere tralaticiamente ripetuta nelle massime manualistiche, ma con un'accezione molto più limitata di quella che, a prenderla a bordo con tutti i suoi svolgimenti costituzionali, intendeva conferire la dottrina tedesca e, nello specifico, il Gneist).

scaturiscono dal darsi stesso di una relazione fra potere esecutivo e rappresentanza politica in senso moderno, ciò accadde anche (verrebbe da dire "perfino") in Germania all'inizio del Novecento[14].

Nel 1853, con la vita delle istituzioni saldamente instradata sui binari del parlamentarismo[15], la legge Cavour rispecchiava esattamente, all'altezza della regolamentazione positiva, i cardini fondamentali della posizione del problema costituzionale del bilancio, per come lo si è rapidamente (molto rapidamente) abbozzato, come punto focale del confronto fra governo e Parlamento.

Ma la contestualizzazione storica della legge non può limitarsi a questa semplice constatazione. È vero, e lo si è detto, che la l. Cavour registrava, e fissava al livello di fonte primaria, una funzione costituzionale del ciclo di bilancio come (uno dei massimi, se non il principale) punto di caduta degli equilibri della forma di governo (sia pur tendenzialmente, o anche imperfettamente, se si vuole – in omaggio a una lunga tradizione interpretativa che, qui, non si intende, per estraneità di sede, mettere in discussione) parlamentare. Ma questo non vuol dire che, per ciò stesso, la l. Cavour abbia *realizzato* l'allineamento del ciclo di bilancio al costituzionalismo moderno nel regime statutario. Lo ha *rappresentato* o, meglio, portato a livello di rappresentazione legislativa. Ma lo ha anche creato? Ritorna, quindi, il problema di individuare il reale grado di innovatività delle disposizioni introdotte nel 1853.

3. la legge Cavour nel suo contesto: una registrazione, più che una reale innovazione

Nel 1853, alcune traiettorie fondamentali del costituzionalismo statutario si erano già andate definendo. In primo luogo, stava emergendo chiaramente il ruolo del Consiglio dei ministri, col suo presidente, nel silenzio completo della Carta fondamentale. *Long story short* (*si licet…*), sin dalla primissima applicazione dello statuto erano comparsi organi decisivi nella definizione della forma di governo, ma estranei al perimetro testuale della costituzione che oggi si definirebbe "in senso formale". Soprattutto negli anni del governo Azeglio, la posizione del presidente del Consiglio si era andata precisando: la presidenza del consesso ministeriale era, bensì (e lo sarebbe rimasto, come dato quantomeno teorico, ma carsicamente riaffiorante anche nella concreta vita costituzionale, sino alla fine del regime statutario) *duale,* perché la presidenza del titolare di questa carica conviveva con quella regia. Allo stesso modo *duale* era la fiducia di cui doveva godere il Gabinetto: per quanto ciò suoni strano all'orecchio contemporaneo, si trattava, ancora una volta, di un dato registrato in modo piano e aproblematico dalle prime generazioni di costituzionalisti italiani, nutriti di robuste dosi di storicismo[16]. Elementi come la responsabilità collegiale del Consiglio dei ministri e il suo porsi come sede fondamentale di elaborazione delle scelte d'indirizzo erano già assai più che *in fieri:* anche solo all'altezza dei dati positivi, il decreto c.d. "Azeglio" (r.d. n. 1122/1850), che per primo censì l'esistenza del collegio ministeriale di vertice (ma, giova ripetere, non lo istituì: esso esisteva, lo si è detto, senza soluzione di continuità, sin dal passaggio di testimone con il Consiglio di conferenza pre-statutario), nell'elenco delle materie da trattarsi in Consiglio includeva, insieme con tutti gli altri "*progetti di legge*", anche quelli di bilancio. Il principio-chiave del controllo parlamentare sul ciclo di spesa ed entrata pubblica, e con esso il necessario crisma legislativo dell'approvazione dei bilanci, era enunciato, seppur in modo abbastanza ellittico, dall'art. 10 dello statuto, secondo il quale "*ogni legge […] di approvazione dei bilanci e conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati*".

In apicibus, quindi, era già chiaro quel che la riforma Cavour svolse compiutamente: il bilancio, o per meglio dire "i bilanci" (il plurale della Carta albertina non è casuale) andavano

[14] Cfr. W. J. Shepard, *The german doctrine of the budget*, in *The American political science review,* n. 1/1910, vol. 4, pp. 52 ss.

[15] Sia detto qui in modo volutamente generico. Per una succinta ricognizione -e alcune possibili letture – del noto dibattito sul parlamentarismo statutario, sia per esigenze di brevità lecito rimandare a G. Stolfi, *Consiglio dei ministri segreto. Il governo fra Stato sabaudo e unitario (1814-1867): la spontaneità*, Roma, Paracelsus ed., 2025, pp. 63 ss.

[16] Di "*gemina fiducia del re e della Camera*" discorrerà, limitandosi a un testo di larghissima diffusione, ancora il Commento di Racioppi e Brunelli (F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno,* vol. III, Torino, UTET, 1909, p. 301.

presentati e approvati con legge, e le leggi (teste il decreto Azeglio del '50) dovevano essere discusse in Consiglio dei ministri, impegnando, quindi, la responsabilità collegiale del governo. Veniva, in questo modo, chiuso idealmente il cerchio del *continuum* fra politica e amministrazione, che segna un tassello fondamentale del costituzionalismo in senso moderno (e con esso della nozione costituzionale di bilancio), e i cui protagonisti sono i ministri: da un lato, responsabili di individuare le risorse finanziarie necessarie per l'attività della macchina dello Stato e per la loro allocazione e distribuzione; dall'altro, responsabili di *eseguire* quel programma amministrativo secondo le previsioni del bilancio approvato dal Parlamento.

3.1 – Ma ancor prima che la riforma Cavour sancisse dal punto di vista formale, e nel modo più chiaro possibile, la fine del modello plurale di amministrazione, basato sulla compresenza di ministeri e aziende (queste ultime deputate all'amministrazione "finanziaria" – nozione quantomai ambigua - e alla tenuta della contabilità[17]), con i riflessi evidenti in materia di ciclo di bilancio (e più in generale di finanza pubblica) che si possono immaginare, questa fine si era già manifestata, non solo nelle enunciazioni di principio – come fin qui ricordato – ma anche nella concretezza dell'esperienza istituzionale.

La presenza delle aziende, per quanto residuale, era ormai avvertita come un problema, e come una concausa del "disordine", più volte e da più parti lamentato, dell'ordinamento finanziario-amministrativo sabaudo. Nel crescere del dibattito pubblico intorno alla riforma, si ricordano giudizi esattamente coevi, come questo di Francesco Lencisa, egli stesso alto funzionario, che prendevano di mira le lungaggini della burocrazia causate dallo sdoppiamento di strutture: "*Un Ministro, in virtù dell'autorizzazione sovrana, dove è prescritta dalla legge, ordina la spedizione di un mandato sui fondi disponibili di una categoria del suo bilancio. Ora, il Ministro deve perciò scrivere una lettera ufficiale all'Azienda generale cui spetta, la quale sta a due passi dal ministero, affinché rilasci il mandato in discorso. L'Azienda generale, fatto il mandato, lo invia al ministero da cui è partito l'ordine firmato dal Ministro, e questo deve mettere ancora sul mandato la propria firma. Ciò fatto il mandato è rimesso alla stessa Azienda generale, la qual deve farlo passare al vicino ufficio di controllo. Qui il mandato va dapprima all'ufficio di registrazione, dove è registrato, come si certifica con apposita firma dell'impiegato a ciò delegato, e poi passa nelle mani del Controllore generale, il quale pure deve firmarlo. Dopo ciò il mandato si riporta dal Controllo all'Azienda generale da cui fu rilasciato e questa Azienda generale deve rimetterlo all'Ispezione generale dell'Erario, dove si deve egualmente registrare e far munire della firma dell'Ispettore generale. Ora dall'Ispettore generale torna per la quarta volta all'Azienda generale dalla quale partì, e deve essere sottoposto ad una nuova registrazione sul libro mastro dell'Azienda medesima*"[18].

Si tratta di una efficace caricatura, che però lascia in ombra un punto fondamentale: quello della complessità dell'apparato e della procedimentalizzazione era, in realtà, solo un aspetto di un problema complessivo da leggersi e comprendersi cogliendo nella sua interezza il prisma dato dal trinomio finanza pubblica – bilancio – organizzazione amministrativa. Questo nodo, nella sua complessità[19], contribuisce anche a dar ragione dell'evoluzione accidentata degli istituti giuscontabili e del processo non lineare di "costituzionalizzazione" del bilancio, che qui si sta descrivendo.

---

[17] Le aziende, sorte nel 1717 con le *Costituzioni* di Vittorio Amedeo per il regolamento delle regie finanze e, appunto, delle aziende (11 aprile di quell'anno) caratterizzarono fino al 1853 la struttura statuale sabauda. Nel 1817, all'indomani della c.d. Restaurazione, esse erano state fatte oggetto di un profondo e significativo riassetto che aveva sancito la dipendenza gerarchica del capo d'azienda dal ministro competente per materia, immettendo, quindi, nella struttura amministrativa il puntello fondamentale del concetto moderno di burocrazia: la verticalità e l'unitarietà della linea di comando, che dalla decisione politica arriva al provvedimento amministrativo. Il sistema messo a punto nel 1817 con le regie patenti di Vittorio Emanuele I del 31 marzo di quell'anno resse, pur fra continui "smottamenti" (specie in epoca carlalbertina) verso un modello compiutamente ministeriale, sino alla promulgazione – e all'applicazione – dello statuto.

[18] Citato da A. Plebano, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo Regno alla fine del secolo XIX*, vol. I: *dal 1861 al 1876*, Torino, CEDAM, 1899, p. 6.

[19] Ben colta, ad esempio, in tempi non recenti, da F. S. Nitti, nel suo corposo studio su *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, in *Scritti sulla questione meridionale*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1958, pp. 37 ss.

3.2 – L'analisi della legislazione del biennio '48-'50 mostra una significativa, anche se non sorprendente (stanti le complesse e tormentate vicende istituzionali e politiche attraversate dal Regno nel biennio) discontinuità in materia di bilancio. Non furono presentate leggi di bilancio a cadenze regolari. Appena la situazione si stabilizzò, però, seguirono provvedimenti importanti. Assumono rilievo soprattutto le istruzioni del 15 maggio 1850 date dal ministero delle Finanze sulla preparazione dei bilanci attivi e passivi e la presentazione dei progetti di legge di bilancio[20]. Già che l'iniziativa fosse del ministero non è irrilevante, e certifica un elemento che, per quanto già vero nel sistema sabaudo da decenni (e, quindi, da ben prima dell'introduzione dello statuto) non va sottovalutato, ossia la centralità del dicastero finanziario nell'elaborazione e nell'impulso del ciclo di bilancio (in precedenza, non esisteva affatto questo ruolo d'impulso: al suo posto, risaltava il ruolo di "camere di compensazione" istituzionali di un modello pluricentrico e complesso di amministrare, come il Consiglio di Finanze[21]).

Anche dal punto di vista sostanziale (e non solo, per così dire, architettonico) le istruzioni del 1850 (che sarebbero state applicate dall'anno successivo) facevano trasparire un dato fondamentale: l'unificazione del ciclo di bilancio (ma, in realtà, del ciclo di finanza pubblica) intorno al soggetto ministeriale competente per materia. Si stabiliva, infatti, che le aziende avrebbero bensì continuato a preparare i progetti di bilanci relativi alla loro sfera di attribuzioni e di competenze, come era accaduto fino ad allora (e come era, del resto, previsto da una stratificazione di fonti primarie, a partire dalle r. pat. del marzo 1817, mai abrogate, che avevano operato una sostanziale riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato); tuttavia, il loro ruolo si esauriva, ormai, in questa sola attività propedeutica. Infatti, sarebbe stato il ministero delle Finanze a riunire tutti i bilanci settoriali e, elemento ancor più importante, a presentarli in Parlamento per l'approvazione.

Così le disposizioni: all'art. 2, si stabiliva, per quanto concerne il bilancio attivo, che "*il Ministero delle Finanze riunirà quindi siffatti diversi bilanci in un sol volume, cui porrà in fronte il solito ristretto generale formato dal ministero stesso. Questo ristretto e li suddetti parziali Bilanci costituiranno un sol Bilancio, che prenderà il nome di Bilancio attivo, invece della precedente denominazione Bilancio generale attivo*". Per quanto riguarda, invece, i bilanci passivi, l'art. 4 statuiva che "*il Ministero delle Finanze formerà, come per lo passato, un Bilancio che comprenderà l'attivo ed il passivo, al quale sarà dato il nome di Bilancio generale attivo e passivo, in sostituzione della denominazione di Bilancio universale in addietro usata*". L'art. 14 prevedeva una relazione unica di accompagnamento, per le Camere, che sarebbe stata predisposta sempre dal ministero delle Finanze.

All'altezza della regolamentazione secondaria, era già evidente quel che sarebbe stato poi il contenuto della l. Cavour: anzi, sembra di poter affermare che le istruzioni del 1850 avessero ancor più chiaramente in mente una unicità del bilancio attivo e passivo, che avrebbe dovuto trovare rispondenza in un *iter* di approvazione parlamentare condotto intorno ad *una sola legge di bilancio* di previsione.

Tuttavia, i percorsi della realtà ordinamentale sono tortuosi. Così, nell'anno 1851 si trovano tante leggi quanti sono i singoli bilanci (passivi) dei ministeri *e delle aziende*. Si tratta, complessivamente, di 14 leggi, tutte approvate in data 7 luglio[22]. È evidente come, però, questa distinzione – e questa autonomia – fosse una vuota formalità; le aziende, infatti, erano rimaste prive di ogni potestà decisionale intorno al proprio bilancio, che era comunque demandata alla dialettica fra il ministro delle Finanze, il governo nella sua collegialità (non si dimentichi, infatti, che il progetto di legge di bilancio preparato dal dicastero finanziario andava discusso in Consiglio dei ministri) e il

[20] In *Raccolta di leggi, decreti e circolari ed altre provvidenze de' Magistrati ed Uffizi*, Torino, Speirani e Tortona, 1850, p. 536.
[21] Su cui v., ad es., C. Narducci, *Il Consiglio di Finanze negli Stati sabaudi (secoli XVIII e XIX),* Torino, Deputazione subalpina di Storia patria, 2010.
[22] Cfr. *Raccolta…,* cit., 1851, indici.

Parlamento. E, a dimostrazione della transitorietà della soluzione, già nel 1852 si inaugurò una pratica opposta. Il 18 febbraio fu, infatti, in un'unica legge, approvato il bilancio passivo dello Stato[23].

3.3 – Sembra corretto affermare che la legge Cavour sarebbe arrivata, quindi, a cristallizzare una situazione in evoluzione forse magmatica, ma chiara e riconoscibile nella sua traiettoria fondamentale. E tuttavia, se si volesse spingere lo sguardo anche al di là del momento-soglia (più simbolico che reale) della promulgazione dello statuto, si scoprirebbe come, già in stagioni trattate da ormai vetusti stilemi storiografici come momenti di immobilismo e tetragona reazione (quale il regno di Carlo Felice[24]), le dinamiche che si sono fin qui rapidamente osservate fossero pienamente in azione. Ovviamente, l'unificazione e la verticalizzazione del ciclo di bilancio non avrebbero sprigionato tutte le virtualità applicative che il costituzionalismo moderno consegnava (e continua a consegnare) loro, senza l'introduzione nell'ordinamento del principio di rappresentanza politica. E, tuttavia, l'evoluzione lenta, spontanea, progressiva – e necessariamente incompiuta – degli istituti che raccontano e spiegano le fibre più profonde della macchina della statualità, consegna una riflessione feconda sulla dimensione spontanea dell'evoluzione costituzionale: forse ancor più in generale, non cessa di alimentare interrogativi sempre vivi nella ricerca degli elementi sui quali debba – e, di converso, non debba – davvero verificarsi la permanenza di un istituto giuridico, o piuttosto di una istituzione; in quest'ottica, ridimensionando il dato normativo positivo a favore di quello del fatto, della realtà, della lunga durata.

[23] Cfr. *Raccolta…,* cit., 1852, pp. 159 ss.

[24] Si vedano, ad es., le r. pat. 22 luglio 1826 e le r. pat. 6 settembre 1827, con le quali si accentuarono in modo significativo (e permanente) l'unitarietà del bilancio le competenze del ministero (all'epoca ancora formalmente denominato Segreteria) delle Finanze. Negli anni '30, Carlo Alberto avrebbe sostituito all'esame del bilancio da parte del (disciolto) Consiglio di Finanze quello del Consiglio di Stato (istituito nel 1831).