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

L'UNIFICAZIONE FINANZIARIA E CONTABILE DEL REGNO D'ITALIA: LA FINANZA PUBBLICA DURANTE IL PERIODO DEGLI ORDINAMENTI PROVVISORI (1859-1869)

di Luciano Cimbolini[1]

Abstract

Il periodo degli ordinamenti provvisori (1859-1869) rappresenta una fase cruciale e turbolenta nel processo di unificazione finanziaria e contabile del Regno d'Italia. Sotto la pressione di emergenze militari e finanziarie, venne affrontata la sfida di unificare i sistemi contabili, fiscali e debitori ereditati dai tanti Stati preunitari. L'unificazione fu caratterizzata da scelte spesso dettate dall'urgenza più che da una visione organica, con continui deficit, ritardi nei rendiconti e un quadro amministrativo frammentato. Pur nel contesto emergenziale, le scelte operate gettarono le basi per la modernizzazione della finanza pubblica grazie all'adozione di norme ispirate principalmente al modello franco-belga. Allo stesso tempo, si procedette all'unificazione dei debiti pubblici e si istituirono nuovi organi, come la Corte dei conti e la Cassa depositi e prestiti. Il culmine di questo percorso fu la legge Cambray-Digny del 1869, che sancì il primo ordinamento contabile unitario dello Stato italiano, garantendo una maggiore trasparenza, responsabilità e credibilità sui mercati internazionali. Nonostante le imperfezioni, queste riforme permisero al giovane Regno d'Italia di evitare il collasso finanziario e di consolidare l'unità politica attraverso il rafforzamento delle proprie istituzioni economico-finanziarie.

The financial and accounting unification of the kingdom of Italy: Public finance during the period of provisional regulations (1859-1869)

The period of provisional regulations (1859–1869) represented a crucial and turbulent phase in the process of financial and accounting unification of the Kingdom of Italy. Under pressure from military and financial emergencies, the challenge of unifying the accounting, tax, and debt systems inherited from the many pre-unification states was addressed. Unification was characterized by decisions often dictated by urgency rather than a coherent vision, with persistent deficits, delayed reporting, and a fragmented administrative framework. Despite the emergency, the decisions made laid the foundation for the modernization of public finances through the adoption of regulations primarily inspired by the Franco-Belgian model. At the same time, public debts were unified and new bodies were established, such as the Court of Auditors and the Cassa Depositi e Prestiti. The culmination of this process was the Cambray-Digny Law of 1869, which established the first unified accounting system of the Italian state, ensuring greater transparency, accountability, and credibility on international markets. Despite their imperfections, these reforms allowed the young Kingdom of Italy to avoid financial collapse and consolidate political unity by strengthening its economic and financial institutions.

Dagli Stati preunitari agli ordinamenti provvisori

Gli ordinamenti provvisori, vale a dire quell'insieme di regole e di scelte politiche che furono adottate, per quanto concerne la materia contabile e finanziaria, nel periodo che va, in sostanza, dal 1859 al 1869, sono un passaggio poco studiato, ma davvero molto importante per capire lo sviluppo della finanza e della contabilità pubbliche sino alla fine del XIX secolo e forse oltre.

Di seguito proveremo a delinearne, per sommi capi, i caratteri, i momenti e le scelte salienti.

1. Un processo sotto la spinta dell'emergenza

L'unificazione finanziaria e contabile del nuovo Regno avvenne in modo a dir poco caotico. Al momento dell'unità, nei territori uniti, erano in vigore otto sistemi tributari, contabili e di bilancio, trentuno uffici finanziari e ventidue catasti. Ancora più confusa era la situazione dei debiti pubblici

[1] Dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

preunitari. In prima battuta, si dovettero riconoscere e unificare ben quarantatré tipi di debito, differenti per origine, tasso d'interesse, scadenza e ammortamento. I ritardi nell'approvazione dei rendiconti erano cronici, come costanti erano i disavanzi da ripianare.

La questione contabile e di bilancio era materia "da prima pagina", poiché direttamene legata alle possibilità di sopravvivenza della fragile costruzione unitaria. L'unificazione finanziaria e la sostenibilità dei conti pubblici erano, allo stesso tempo, obiettivo e strumento essenziale per conservare l'unità politica da poco raggiunta. L'emergenza finanziaria, della quale Quintino Sella fu il politico maggiormente consapevole, rappresentò una costante, quanto meno dei primi venti anni della vita politica e istituzionale italiana.

Il 1859 fu un anno cruciale ai fini dell'unificazione amministrativa La struttura amministrativa del futuro regno, difatti, prese forma, nelle sue grandi linee, due anni prima della proclamazione dell'unità.

I fondamentali provvedimenti del 1859, in virtù dei pieni poteri attribuiti al governo anche in materia di riforma amministrativo-contabile con la legge del 25 aprile 1959, n. 3345, furono promulgate senza discussione parlamentare.

Il 30 ottobre furono emanati i quattro decreti sulla soppressione della Camera dei conti e dell'Ufficio del controllo generale della finanza, sull'istituzione della nuova Corte dei conti per il Regno Sardo e la Lombardia, sulla disciplina e le attribuzioni del Consiglio di Stato e sul contenzioso amministrativo.

Gli ordinamenti finanziari e contabili del nuovo Regno d'Italia, prima provvisori e poi definitivi, difatti, si ispirarono al modello franco-belga, cui fece riferimento, nel Regno di Sardegna, la legge 23 marzo 1853, n. 1483, sull'ordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità dello Stato, voluta fortemente da Cavour. Influssi, anche se minori, furono esercitati anche dagli ordinamenti del Regno delle Due Sicilie e del Granducato di Toscana

Il 13 novembre, il Ministro delle finanze, Giovanni Battista Oytana, con i decreti legislativi n. 3746 e 3747, adottò, in via provvisoria, le leggi sull'ordinamento dell'amministrazione centrale e sulla contabilità generale dello Stato nelle province annesse. Questi atti, sostanzialmente, ebbero l'effetto di estendere ai territori annessi la richiamata legge n. 1483 del 1853 (cosiddetta legge Cavour), con qualche piccola modifica finalizzata ad adeguare l'ordinamento contabile alla novità derivante dalla recente all'istituzione della Corte dei conti. Venne prevista la nuova categoria delle spese d'ordine e obbligatorie, nell'ambito delle quali gli stanziamenti potevano essere superati senza preventiva autorizzazione. Rispetto all'ordinamento piemontese, aumentarono i casi dei contratti a trattativa privata e fu introdotta un'eccezione al divieto di pagamento in acconto di lavori e forniture, in un'ottica di favore nei confronti delle spese militari. I più che probabili futuri sforzi bellici, difatti, rendevano opportuno un alleggerimento dei controlli finanziari.

Con regio decreto n. 4441 del 7 novembre 1860 venne emanato il regolamento attuativo della legge n. 3747. La legge e il regolamento attuativo entrarono in vigore il 1° gennaio 1861 nelle province lombarde, emiliane, marchigiane e umbre del Regno sardo. Nelle altre province, invece, per tutto il 1861 rimasero in vigore le norme di contabilità dei vecchi stati.

Saverio Francesco Vegezzi fu il primo Ministro delle finanze del Regno d'Italia (Governo Cavour). Ma fu Pietro Bastogi (Governo Ricasoli), con il regio decreto 3 novembre 1861 n. 302 sulla contabilità generale dello Stato, che portò a compimento il processo di unificazione dei sistemi di contabilità pubblica preunitari.

Nel 1862, in virtù di tali norme, fu presentato il primo vero bilancio unificato del Regno d'Italia.

La riforma Bastogi riproduceva, anch'essa con poche modifiche, i contenuti della legge Cavour del 1853, salvo che per la manifestazione di favore per il bilancio di cassa, su cui né la legge Oytana né quella Cavour si pronunciavano chiaramente. Il regio decreto n. 302 del 1861, in realtà mai convertito, agli articoli 2 e 4, difatti, disponeva che la parte del bilancio concernente l'entrata comprendesse tutte le somme delle quali si prevedeva la riscossione e la parte del bilancio riguardante la spesa comprendesse tutte le somme delle quali si prevedeva l'uscita.

Il successivo regio decreto n. 303 del 1861, abolì gli uffici di contabilità generale di Napoli, Palermo e Firenze e previde l'applicazione del decreto n. 302 a quelle province, con l'istituzione in ciascuna delle tre capitali di una direzione speciale del tesoro dipendente dal Ministro delle finanze.

L'adeguamento della legislazione preunitaria all'ordinamento del nuovo Stato nazionale, dunque, avvenne con poche novità. I termini bilancio attivo e bilancio passivo furono sostituiti con i termini più moderni di bilancio dell'entrata e bilancio della spesa. Furono poi modificate alcune regole di classificazione delle entrate e delle uscite. Fu abolita la categoria, unità elementare del bilancio fin dal 1730, e venne istituito il capitolo che, sino alla riforma Ciampi del 1997, divenne la nuova base per l'identificazione delle entrate e delle spese dello Stato, anche ai fini dell'approvazione parlamentare.

Un'eccezione al piemontesismo dominante, invece, fu il progetto sulla nuova Corte dei conti del Regno, che Bastogi presentò alla Camera nel novembre 1861. Nella relazione illustrativa, il Ministro, difatti, affermava di aver tenuto conto degli ordinamenti degli antichi Stati, oltre che dei sistemi francese e belga.

Il confronto con il regio decreto. n. 3706 del 1859, sulla Corte dei conti del Regno sardo, conferma l'originalità del nuovo istituto. L'organico della Corte fu ampliato e fu introdotta la figura del Procuratore generale. Nella legge del 1859, invece, il pubblico ministero era esercitato a turno annualmente da uno dei "maestri-ragionieri". Furono dettagliate le attribuzioni in materia di sindacato sul bilancio e previsti poteri di vigilanza sulla riscossione delle entrate, mediante ispezioni presso le amministrazioni

Dopo un lungo dibattito parlamentare, fu approvata la legge 14 agosto 1862, n. 800 che instituì la Corte dei conti del Regno d'Italia. Il 1° ottobre 1862 vi fu la cerimonia di insediamento, durante la quale Sella indicò come compito primario della Corte quello di "*vegliare a che il potere esecutivo mai non violi la legge*". Il procuratore generale Michelangelo Troglia affermò che "s*iccome ogni potere dello Stato è tanto più forte e rispettato, quanto più si mantiene nella sfera delle proprie funzioni, così l'ufficio della Corte, ben lungi dal nuocere alla forza e alla dignità del Potere esecutivo, lo coadiuva e lo rinvigorisce*". Ritenendo il principio della divisione dei poteri connaturato al sistema di governo monarchico costituzionale, il procuratore concludeva che "*mezzo efficacissimo per assicurare e mantenere questa sostanziale condizione di cose si è l'occhio vigile e l'ufficio sindacatore della Corte dei conti. Questa, infatti, mentre pone in avvertenza i diversi dicasteri contro ogni eccesso di potere ed ogni possibile emanazione di atti o decreti governativi, amministrativi o finanziari, meno conformi alle leggi e ai regolamenti in vigore, concorre precisamente a far sì che ogni autorità od amministrazione dello Stato si mantenga nei confini delle proprie attribuzioni*".

Con la legge del 28 aprile 1863, n. 576 venne istituita Cassa depositi e prestiti del Regno d'Italia. La legge estese a tutto il Regno d'Italia il modello della Cassa depositi e prestiti del Regno di Sardegna, istituita nel 1850, uniformando la gestione dei fondi pubblici e del risparmio postale. Il progetto portò alla progressiva incorporazione nella Cassa depositi e prestiti del Regno di Sardegna di tutti gli organismi che, nei vari territori del Regno di Italia, svolgevano funzioni analoghe a quelle dell'istituto piemontese.

Il primo bilancio preventivo del Regno d'Italia del 1861 era la somma dei bilanci degli Stati annessi, inquadrati nella struttura del bilancio piemontese. Province napoletane e Sicilia rimanevano in gestione separata. Il disavanzo complessivo era di 314 milioni di lire circa.

Nell'esposizione finanziaria di Bastogi al Parlamento, alla fine del 1861, il disavanzo del 1861 saliva a circa 400 milioni; per il 1862 si prevedevano altri 317 milioni di deficit, arrivando, così, in soli due anni, a uno sbilancio di 717 milioni di lire. Per far fronte parzialmente alle esigenze, si ricorse a un prestito di 500 milioni e all'alienazione di rendite napoletane e siciliane per 59 milioni. Già questi numeri indicano chiaramente come l'unità d'Italia sia sorta sotto i segni dell'emergenza fiscale e del debito pubblico.

In realtà, già la finanza piemontese preunitaria, fece massiccio ricorso, negli anni 1849-50, a un debito con elevati tassi d'interesse. Ai forti disavanzi successivi della gestione straordinaria, si

fece fronte con altro indebitamento, in gran parte collocato dai Rothschild, sempre in buoni rapporti con Cavour, che tuttavia non mancò di mettere in atto azioni di affrancamento dai banchieri francesi.

A Bastogi si deve anche il primo vero atto di sovranità del Regno d'Italia, vale a dire l'unificazione del debito pubblico. Si stima che il debito che il nuovo regno ereditò dagli antichi stati ammontava, per la rendita, a 112 milioni e per il capitale a 2.345 milioni di lire. Queste passività erano composte di 43 debiti differenti per origine, scadenza, tasso di interesse e condizioni di ammortamento. Bastogi scelse, per evidenti motivi di politica nazionale ed internazionale, di non ripudiare i debiti dei vecchi stati, ma di unificarli all'interno del debito del nuovo Stato.

La difficile impresa riuscì grazie a due provvedimenti legislativi. Il Gran libro del debito pubblico venne istituito dalla legge n. 94 del 10 luglio 1861 ("*Legge colla quale è istituito il Gran libro del debito pubblico del Regno d'Italia*"), cui fece seguito la legge n. 174 del 4 agosto 1861 ("*Legge d'unificazione dei Debiti pubblici d'Italia*"), con la quale venivano iscritti e unificati nel Gran libro i debiti pubblici dei vari Stati preunitari.

Questi provvedimenti riunirono tutti i debiti degli Stati preunitari. Furono riconosciuti e iscritti nel Gran libro e convertiti in rendita italiana al 5 o del 3 per cento, tutti i debiti contratti dai cessati Governi, che, in modo certo e incontrovertibile, apparissero sotto forma di rendita pubblica. Vennero riconosciuti e iscritti, senza obbligo di conversione in rendita italiana, quei debiti che o dalle leggi o dagli atti della rispettiva creazione, presentassero condizioni speciali. Soltanto i debiti dei quali non ancora era stato possibile riconoscere la regolarità e la consistenza, furono esclusi dal Gran Libro.

Il totale del capitale nominale era pari a L. 3.103.150.000,00. Un debito annuo di 161,3 milioni di lire, pari ad un capitale nominale di 3,1 miliardi di lire, era l'onere che il nuovo regno, alla sua nascita, assunse con il riconoscimento dei debiti degli antichi Stati e con le passività che stava contraendo in proprio. L'unificazione del debito pubblico, non migliorava direttamente la situazione del bilancio, ma dimostrava ai creditori, soprattutto internazionali, la serietà del progetto unitario. La volontà, espressa in modo quasi unanime dal Parlamento, di farsi carico delle passività degli stati preunitari, secondo Achille Plebano, "r*afforzava la sua unificazione politica facendo sparire ogni vestigia dei cessati Governi, e creava coll'unità del titolo di debito, più larga e miglior base al suo credito*".

2. La finanza pubblica quale elemento cruciale nel processo di unificazione nazionale italiana

La figura di Cavour, anche in materia di finanza pubblica, ebbe una posizione di assoluta primazia in questo periodo.

Le idee di Cavour sull'amministrazione e contabilità dello Stato si rivelarono pragmatiche e non dottrinali. La sua preferenza per il sistema inglese fu marginale, limitandosi alla convinzione di ridurre al minimo il numero delle voci e degli articoli di bilancio.

Non c'è dubbio, comunque, che il modello di amministrazione finanziaria francese fosse più noto e ammirato in Piemonte rispetto a quello inglese.

Le idee economiche di Cavour differivano, tuttavia, da quelle degli economisti contemporanei di scuola ortodossa, come ad esempio Francesco Ferrara, anche per la sua relativa indifferenza verso l'aumento della spesa pubblica. Lo statista piemontese era convinto che, con il progresso della civiltà, i bisogni dovessero crescere e le spese dovessero seguire di pari passo. Lo sviluppo della civiltà non era associato al solo regime liberale rappresentativo, ma alla crescita della società civile ed economica. Per Cavour, l'aumento delle spese era una necessità inevitabile sia per i governi costituzionali, sia per quelli assolutistici, mentre un economista liberista intransigente come Ferrara vedeva solo l'allarme per il deficit del bilancio sardo.

La subordinazione della finanza allo svolgimento dell'economia non fu ripresa dai successori immediati dello statista piemontese, anche a causa dell'andamento critico degli equilibri del bilancio statale.

La questione di bilancio, in conseguenza del deteriorarsi della situazione della finanza pubblica, progressivamente divenne uno degli snodi cruciali del progetto unitario. Guardando a

ritroso, oggi possiamo dire che la fragilità finanziaria e l'emergenza fiscale sono insite nel DNA dell'Italia.

Per gli ambienti diplomatici e per l'opinione pubblica internazionale, la sopravvivenza del nuovo regno poteva essere compromessa dalle difficoltà di bilancio. Lo stesso dogma del pareggio di bilancio, caro a gran parte del ceto politico liberale, era intimamente connesso agli impegni presi con i partner europei e con i finanziatori del nuovo Stato sui mercati dei capitali internazionali.

I bilanci statali erano instabili, soggetti a continue variazioni, anche molto tempo dopo la chiusura delle contabilità dell'esercizio. I rendiconti erano approvati con grande ritardo. Il consuntivo dei proventi e delle spese delle antiche province per l'esercizio 1859 venne presentato al Parlamento italiano solo nel dicembre 1863.

I disavanzi non erano mai quantificati in modo definitivo, a causa delle sopravvenienze di spesa dopo la chiusura dell'esercizio.

L'ordinamento contabile era poco efficace anche ai fini gestionali. Le situazioni finanziarie erano tardive e confuse, poiché non erano in grado di tenere conto dei risultati degli anni precedenti e perché costrette a subire troppe variazioni "postume".

Quintino Sella, divenuto per la seconda volta Ministro delle finanze, nella sua esposizione finanziaria al 30 settembre 1864, denunciava soprattutto le lentezze nella redazione dei conti dello Stato, rimarcando l'assenza di organiche norme amministrative e contabili. In particolare, censurava le lacune di una disciplina che teneva aperto indefinitamente il bilancio, facendolo passare attraverso sette diversi stadi, con altrettanti cambiamenti nella situazione del tesoro.

Il disordine contabile condusse a un grave dissesto finanziario, tanto da travolgere nel settembre 1864 il Governo Minghetti. Secondo Gaspare Finali "*alla sua caduta dal potere nel 1864 fu trovato l'Erario così mal provveduto, che fu d'uopo al riparo la risolutezza di Quintino Sella. Ma se mancavano i mezzi da sopperire ad urgenza di pagamenti, questo accadde per errore di uno dei primari ufficiali del Ministero (delle finanze), possibile in quel tempo in cui vera contabilità non esisteva nell'Azienda del Tesoro: e resone accorto il Ministro, non fu a tempo di provvedere, per il precipitare degli eventi che lo balzarono dal seggio*".

Achille Plebano, sempre sulla stessa vicenda, affermava: "*quando un Paese lascia per anni nel disordine di vistosi disavanzi la sua finanza, limitandosi a sorreggerla alla meglio con quotidiani espedienti, non deve provar meraviglia se gli avvenga di trovarsi da un giorno all'altro nei più gravi imbarazzi*".

Le impellenti necessità fiscali imposero la scelta di unificare il sistema fiscale su base nazionale e non conservare i sistemi fiscali preunitari. Molti tributi preunitari furono aboliti, altri furono estesi ai territori unificati in modo caotico ed emergenziale.

La tariffa doganale piemontese, liberista e frutto dell'esperienza di Cavour, venne applicata, in modo progressivo, in tutto il regno con effetti controversi. Sicuramente si rivelò poco efficace in termini di introiti fiscali.

I progetti di legge Bastogi (1861-62) in materia fiscale miravano a uniformare il sistema nel suo complesso, ma il criterio seguito non fu la razionalità economica del prelievo, ma le esigenze del bilancio dello Stato finalizzate a diminuire il disavanzo del 1861-62.

Dal marzo al dicembre 1862, il governo fu affidato a Urbano Rattazzi, con il quale Sella fece la sua prima esperienza come Ministro delle finanze. Lo statista biellese segui la linea di Bastogi, lavorando anche sul problema dei monopoli e sulla riorganizzazione delle guardie doganali.

Tutto il ceto politico era cosciente dei danni derivanti dall'assenza di un efficiente sistema contabile che desse certezza della situazione finanziaria e fornisse in modo tempestivo i dati per una corretta programmazione. Il disordine postunitario e la cattiva gestione finanziaria provocavano variazioni di bilancio, eccedenze di spesa, disavanzi crescenti e rendiconti non approvati.

Nell'esposizione finanziaria del 1862, Sella quantificava un disavanzo complessivo cumulato al 1861 di 504 milioni di lire. Al grande aumento delle spese nel 1862, soprattutto militari, però non seguì un eguale incremento delle entrate.

Il bilancio di previsione del 1862 presentava un ulteriore sbilancio di 433 milioni, ma che poteva arrivare a 500 con le spese per le ferrovie. Le maggiori entrate previste erano di soli 50 milioni. Il disavanzo della gestione ordinaria era di circa 245 milioni. Armamenti e opere pubbliche erano variabili di spesa indipendenti rispetto agli equilibri di bilancio.

Per Sella, bisognava chiudere il deficit senza emettere nuova rendita, ma con la concessione ai privati di ferrovie e canali, con la vendita dei beni demaniali ed ecclesiastici e con buoni poliennali del tesoro. Sella riuscì nel progetto di alienazione dei beni e delle ferrovie, ma non riuscì a frenare le spese, ammettendo nel 1862 che anche la sua era una finanza per espedienti. Lo statista biellese, tuttavia, studiava misure strutturali. Prima della caduta del governo Rattazzi, erano stati elaborati disegni di legge sulla imposta sulla ricchezza mobile, sul riordinamento del lotto e sulla riforma dei dazi di consumo. Già nel 1863, difatti, Sella comprendeva, più di tutti gli altri politici italiani, l'urgenza vitale dell'equilibrio di bilancio come fattore chiave per l'unità e la sovranità d'Italia.

Il successore di Sella, Marco Mighetti, nell'esposizione del 14 febbraio 1863, prevedeva un pareggio di bilancio nel medio periodo con riduzioni di spesa e incrementi di entrate, ma da accompagnarsi a un forte impulso dell'economia. Le spese straordinarie necessarie per il paese, dovevano essere finanziate con le alienazioni dei beni delle corporazioni religiose e delle ferrovie.

Il piano di Minghetti mirava alla riorganizzazione dell'amministrazione, al fine di produrre risparmi e progresso economico, alla lotta alla burocrazia, alla diminuzione del ruolo dello Stato, al decentramento e a un forte istituto di emissione con la fusione della Banca Sarda e della Banca Toscana. Secondo Minghetti, solo grazie allo sviluppo economico, le finanze pubbliche sarebbero state risanate.

Per arrivare al pareggio nel 1866, bisognava coprire un disavanzo pregresso e prospettico (ordinario e straordinario) di 1.325 milioni di lire. I principali mezzi di copertura ipotizzati erano l'alienazione di rendita, i buoni del tesoro e la vendita dei beni ecclesiastici.

Con Minghetti, per la prima volta, non si fece ricorso all'esercizio provvisorio. Nel 1864 vennero approvati, seppur in ritardo, il bilancio del 1863 e quello del 1864. Furono riordinate le pensioni e affidata la loro liquidazione alla Corte dei conti. Vennero razionalizzati la tariffa del sale e il lotto e approvati i trattati di commercio e navigazione con la Francia in un'ottica di libero scambio.

Il governo Minghetti cadde anche a seguito dei tumulti di Torino in reazione alla Convenzione di settembre, ovvero l'accordo firmato il 15 settembre 1864 tra il Regno d'Italia e l'Impero francese che prevedeva il ritiro delle truppe francesi da Roma, che in quel momento proteggevano lo Stato pontificio, in cambio dell'impegno dell'Italia a non invadere lo Stato pontificio stesso e a trasferire la capitale da Torino a Firenze.

Quintino Sella, dunque, tornò dal settembre 1864 al Ministero delle finanze, rimanendovi fino alla fine del 1865.

Sella, a fronte dell'emergenza, dovette varare una nuova imposta fondiaria sui fabbricati. Questo provvedimento non bastò a riassestare il bilancio e allora si trovò costretto a chiedere e ottenere l'anticipo della fondiaria. Allo stesso tempo, lo statista biellese dovette rinunciare a uno dei punti fondamentali della sua politica economica. Nel maggio del 1865 dovette procedere alla vendita delle ferrovie statali e accendere un ulteriore prestito pubblico per 600 milioni nominali, di 425 effettivamente percepiti. In precedenza, con legge 24 novembre 1864, Sella aveva fatto approvare una convenzione con la "Società anonima per la vendita dei beni del Regno d'Italia" per l'alienazione di ben 130.000 ettari di terre demaniali divisi in 50.000 lotti.

Il governo La Marmora cadde a seguito una mozione di sfiducia il 19 dicembre 1865. Questo pose fine al secondo mandato ministeriale di Sella.

Una volta terminato il mandato, a lui subentrarono fino all'ottobre 1867, Antonio Scialoja, Agostino de Pretis, Francesco Ferrara e Urbano Rattazzi.

3. Il 1866, una anno di svolta per lo Stato italiano

Il 1866 fu un anno sicuramente decisivo.

Antonio Scialoja, resse il dicastero delle finanze nel secondo Lamarmora (gennaio - giugno 1866) e nel successivo gabinetto Ricasoli (giugno 1866 - febbraio 1867) e cercò di razionalizzare l'imposizione fiscale, nel tentativo di superare la fase emergenziale della finanza pubblica. Suo fu il tentativo di realizzare l'imposizione unica sui redditi, che chiamò "imposta sull'entrata". Ritenendo avvenuto il consolidamento dell'imposta fondiaria nel prezzo della terra, proponeva di sottoporre il reddito fondiario "depurato" di essa alla nuova imposta. Il modello cui si ispirava, più o meno esplicitamente, era quello inglese.

L'emergenza finanziaria, invece, riemerse prepotentemente.

Il 13 gennaio 1866, Giacomo Dina, direttore del quotidiano "L'Opinione", uno dei principali giornali moderati dell'epoca e tre volte deputato del Regno d'Italia, scriveva "*Non si esprime che un'incontestabile verità affermando che ora la quistione politica è tutta nella quistione finanziaria. L'Italia è giunta ad uno di quei supremi momenti, nei quali una nazione è chiamata a provare se possiede le virtù che possano renderla degna d'essere libera ed indipendente. Ed esse consistono sopratutto nello spirito di sacrificio e nel sopportare quei disagi che sono inseparabili da un grande rinnovamento politico. Finora non si è provveduto a' bisogni più urgenti della finanza che coll'aiuto del credito pubblico. Quante volte si aveva da pagare gl'interessi del debito pubblico si faceva ricorso ad un nuovo imprestito, si contraeva un nuovo debito, e le nuove tasse che si stabilivano bastavano appena a coprire il carico che gl'interessi del nuovo debito imponevano all'erario. Si sono ben fatte in tre anni delle economie considerevoli, le imposte indirette hanno ben dato un aumento non piccolo; ma questi provvedimenti e risultati erano di troppo ristretti per poter chiudere la voragine del disavanzo, che minaccia d'inghiottirci. È tempo di fermarsi nello sdrucciolo sentiero degli imprestiti che aggravano le condizioni delle finanze intanto che alle popolazioni nascondono le difficoltà, dalle quali niun governo può svincolarsi senza il loro patriotico concorso*".

Scialoja fu costretto ad accantonare ogni più ambizioso progetto per ricorrere ancora alla finanza straordinaria. Con legge 1° maggio 1866, n. 2872, furono attribuiti al governo poteri di "*ordinare le spese necessarie alla difesa dello Stato, e provvedere con mezzi straordinari ai fabbisogni del Tesoro, rimanendo fermo l'assetto delle imposte, quali furono e saranno votate dal Parlamento*".

I costi della Terza guerra d'indipendenza portarono il rapporto tra entrate effettive ed uscite effettive al 44 per cento. Il deficit di bilancio era di 740 milioni di lire dai 260 milioni del 1865, ovvero intorno al 13 per cento del PIL. La crisi finanziaria aveva costretto all'introduzione del corso forzoso della lira. Dopo il fallimento della Banca Overend, Gurney & Company, il crollo del debito italiano portò il rendimento dei titoli di stato al picco del 13,8 per cento. La quotazione della rendita italiana sui mercati crollò dalle 66 lire di marzo alle 49 di fine aprile. La differenza di rendimento con i titoli inglesi sfiorò i 900 punti, con una media annua di 610 punti base.

Il miglioramento nel bilancio corrente che progressivamente si era verificato, dunque, venne vanificato dagli eventi del 1866 e la restrizione del credito bancario determinò una corsa agli sportelli.

In questo clima, Scialoja, in attuazione della legge 2782 del 1866, emanò decreti reali per provvedere ai bisogni della finanza pubblica.

Il regio decreto n. 2873 del 1º maggio 1866 stabiliva che: "*Dal giorno 2 maggio, e sino a nuova disposizione, la Banca Nazionale del Regno d'Italia è sciolta dall'obbligo del pagamento in danaro contante ed a vista de' suoi biglietti*". Iniziava così il periodo del corso forzoso.

Il 10 maggio 1866, sempre per decreto si obbligava la Banca nazionale a concedere un mutuo al Tesoro di 250 milioni di lire al tasso dell'1,1/2 per cento.

Prima del corso forzoso, l'unica alternativa al collocamento di prestiti consolidati e di buoni del tesoro era stata l'alienazione di patrimoni pubblici. La crisi fiscale fece ritenere percorribile anche il canale, poi ampiamente utilizzato, della creazione di moneta.

Scialoja, sfruttando il clima di mobilitazione patriottica del Paese a seguito della guerra contro l'Austria, ricorse a un prestito redimibile forzoso interamente collocato in Italia. Il prestito fu approvato il 28 luglio 1866 per 350 milioni effettivi e 400 nominali, al 5 per cento di interesse più l'1 per cento di premi a sorte.

Sempre in ottica emergenziale, per contenere il debito, nel 1867 si decise la liquidazione dell'asse ecclesiastico, già deliberata nel giugno 1866.

A Scialoja, nell'aprile 1867 successe Francesco Ferrara come Ministro delle finanze nel gabinetto Rattazzi.

Giunto al ministero delle finanze, Francesco Ferrara si trovò a dover risolvere questioni non solo finanziarie, ma anche diplomatiche. Il governo Ricasoli era caduto a causa del tentativo di liquidazione dell'asse ecclesiastico. Scialoja aveva presentato un progetto per cui gli stessi vescovi sarebbero stati incaricati della vendita, obbligandosi a versare nelle casse dello Stato 600 milioni di lire, corrispondenti a un terzo del valore stimato dell'asse, e distribuendo i restanti proventi agli enti non soppressi. Secondo Scialoja, questo avrebbe garantito la piena indipendenza politica e finanziaria della Chiesa. Le forti proteste contro la rinuncia ai controlli statali sulla Chiesa provocarono le dimissioni del governo Ricasoli.

Ferrara propose invece una imposta straordinaria di 600 milioni, che avrebbe dovuto colpire tanto il patrimonio degli enti soppressi, quanto quello degli enti non soppressi. Per consentire il pagamento dell'imposta, Ferrara intendeva abolire il divieto di alienazione su tali beni.

Le complicazioni diplomatiche sorsero quando si trattò di cercare un ente cui affidare l'esazione dell'imposta. Il Ferrara non aveva fiducia nei finanzieri italiani, ma i contatti con Rotschild e Frémy non arrivarono a conclusione. Le modalità con cui Ferrara informò la Camera furono criticate dall'opinione pubblica. Finalmente sembrò che la ditta Erlanger di Parigi e Francoforte fosse disposta ad assumersi l'incarico, ma questa volta il progetto di convenzione venne bocciato dal Parlamento. Ferrara, nel frattempo, aveva ripresentato il disegno di legge, già proposto da Sella, sul macinato, ma, non sentendosi appoggiato dai colleghi di governo, si dimise. A seguito della mancata approvazione della convenzione, si optò per un'emissione obbligazionaria con un nominale di 500 milioni.

Pur nel breve periodo di permanenza al governo, Ferrara riuscì a nominare nel maggio 1867 una commissione composta in parte di parlamentari e in parte di tecnici, con il compito di "*riferire intorno ai diversi progetti di legge sulla contabilità dello Stato presentati finora al Parlamento, intorno a quelli pubblicati dal cav. Achille Griffini di Milano e dall'Accademia dei ragionieri di Bologna, e di proporre su quali principii dovrebbe basarsi la contabilità di Stato*". Dopo le dimissioni di vari esponenti politici, fra cui il presidente designato Marco Minghetti, i lavori della Commissione furono seguiti in prevalenza dagli autori dei progetti privati, cioè Achille Griffini, ragioniere della Cassa di Risparmio di Milano e il prof. Augusto Bordoni, presidente dell'Accademia dei Ragionieri di Bologna.

Il progetto Griffini mirava a decentrare l'amministrazione finanziaria articolandola in una direzione generale (sul tipo del Ministero del tesoro napoleonico) da cui dovevano dipendere le direzioni provinciali di finanza, con poteri di riscontro sui mandati ricevuti dagli ordinatori, come pure di vigilanza sugli agenti di riscossione, ma soprattutto con l'obbligo di tenere le scritture.

Il progetto Bordoni tendeva invece a mantenere l'accentramento, attribuendo il compito di riscuotere ai ministeri e agli uffici centrali della finanza, "*in modo che gli uni e gli altri avessero presso di sé la propria contabilità descrittiva coi metodi della partita doppia, e che questa a quella generale dello Stato si collegasse, per mezzo di opportuni conti di correlazione*".

Il contemperamento delle due esigenze sembrò raggiungibile, secondo la Commissione, mediante la costituzione di una Ragioneria dello Stato e di una Tesoreria generale delle finanze presso il Ministero delle finanze (e di ragionerie generali presso i ministeri), con facoltà da parte dei ministri di mettere a disposizione dei cosiddetti ordinatori secondari nelle province, le somme occorrenti a pagare con prontezza le spese.

Il Ragioniere dello Stato doveva ottenere dai ricevitori provinciali i conti mensili delle entrate e riscontrarli, mentre per le spese, fermo restando che soltanto i ministri e loro delegati potevano ordinarle, la verifica e la spedizione dei rispettivi mandati doveva avvenire sempre a opera del Ragioniere dello Stato per le spese ordinate dal Ministro delle finanze e dai rispettivi ragionieri generali per quelle ordinate dai singoli ministeri.

Altre peculiarità delle proposte della Commissione furono la mancata presa di posizione circa il tipo di bilancio (competenza o cassa) e l'abolizione della divisione dei capitoli del bilancio in articoli.

Il progetto, che non giunse neppure alla discussione parlamentare, va comunque segnalato, perché compare, per la prima volta, la figura del Ragioniere dello Stato, che toccherà alla legge Cambray-Digny del 1869 di introdurre nel nostro ordinamento.

Nel turbolento periodo che da 1862 al 1866, i disavanzi del nuovo Regno, compresivi delle spese per le ferrovie, ammontarono a 2,26 miliardi di lire.

4. La prima legge di contabilità pubblica dell'Italia unita

Il dibattito sulla finanza pubblica, sulla contabilità di Stato e sul sistema tributario era molto sentito, sia in ambito accademico, sia nell'opinione pubblica.

Gli studi e i progetti della Destra storica in materia di contabilità di Stato, anche con riferimento alle tecniche di gestione e di controllo del bilancio, furono numerosi, anche se spesso non andarono a buon fine.

La riforma amministrativa e contabile era all'ordine del giorno, ma nonostante fossero già stati elaborati ben quattro progetti (Bastogi, Minghetti, Sella e Scialoja), il problema rimase insoluto fino all'aprile del 1869, quando, dopo lunga discussione parlamentare, venne approvato il disegno di legge presentato alla Camera il 4 febbraio 1868 dal Ministro delle finanze, Luigi Guglielmo Cambray-Digny, avente ad oggetto *"Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità*".

Cambray-Digny, nobiluomo di origine lorenese, prima di diventare Ministro delle finanze nei tre consecutivi gabinetti Menabrea (ottobre 1867 - dicembre 1869), ebbe ruoli di rilievo nell'ambiente fiorentino. Fu professore nel Regio istituto agrario delle Cascine e sindaco di Firenze dopo il trasferimento della capitale.

Cambray-Digny fu un uomo politico con grande competenza economica e finanziaria, liberista e di orientamento decisamente conservatore. I governi Menabrea, d'altronde, probabilmente furono i più a destra del primo trentennio unitario.

Quando, alla fine del 1867, divenne Ministro delle finanze si trovò di fronte a 31 tipi di uffici finanziari diversi. Questo caos amministrativo, sia centrale che periferico, richiedeva una soluzione urgente poiché insostenibile e inefficace.

Il bilancio era in condizioni difficilissime. I rendiconti non erano mai stati approvati sin dall'inizio dell'unità e le spese fuori bilancio da regolarizzare erano ingenti.

Nell'esposizione finanziaria del 20 gennaio 1868, Cambray-Digny presentò una pesantissima situazione finanziaria, con un disavanzo crescente e strutturale.

Il disavanzo cumulato effettivo, alla fine 1868, sarebbe stato pari a circa 630 milioni di lire. Il deficit poteva essere coperto, quasi interamente, facendo ricorso al debito, ma, per avere disponibilità sufficienti per una gestione sicura, sarebbero serviti altri 163 milioni. Per il 1869, poi, era previsto un ulteriore disavanzo di 240 milioni.

Cambray-Digny propose un piano articolato su tre pilastri.

Il primo consisteva nell'introduzione di nuove imposte, quali la tassa sulla macinazione (sul grano e altri prodotti), stimata in 90 milioni netti e nell'uniformazione delle tasse sulle concessioni governative, con un gettito previsto di 4 milioni

Il secondo prevedeva la riforma di alcune imposte esistenti, mediante un intervento sulle tasse sugli affari (bollo e registro), sulla tassa sulla ricchezza mobile, da sostituire con una tassa generale sulle entrate e tramite la riorganizzazione della tassazione fondiaria e della perequazione catastale.

Il terzo mirava alla riorganizzazione amministrativa, grazie alla riforma della contabilità di Stato e della tesoreria, da affidare alla Banca Nazionale.

La tassa generale su tutte le entrate non avrebbe dovuto prevedere addizionali in favore delle province e dei comuni. A quest'ultimi, invece, si voleva dare la facoltà di imporre una tassa sugli

esercizi industriali e professionali e di applicare alcune tasse già esistenti nelle diverse province prima dell'unificazione, mantenendo la possibilità di sovrimporre altri tributi diretti.

Il Ministro auspicava, poi, la fine del corso forzoso della moneta cartacea per ripristinare la fiducia nei mercati e proponeva un decentramento amministrativo e un rafforzamento del ruolo dei prefetti.

Il piano mirava alla riduzione del disavanzo del 1869 a 78 milioni di lire, con l'obiettivo di raggiungere il pareggio entro dodici anni.

Cambray-Digny, nei primi mesi del 1868, presentò i disegni di legge per la riforma di tasse e concessioni governative, della contabilità dello Stato e dell'accertamento e riscossione delle imposte dirette.

Il disegno di legge sulla contabilità, come visto sopra, era in buona parte frutto dei lavori della commissione istituita dal precedente ministro, Francesco Ferrara. Un ruolo importante, all'interno della commissione, lo ebbero, come accennato sopra, Achille Griffini e il prof. Augusto Bordoni. Altro ruolo di rilievo fu quello di Giuseppe Cerboni, futuro Ragioniere generale dello Stato, che, pur lavorando al Dicastero della guerra, suggerì molte innovazioni contabili, soprattutto al fine di adattare il metodo della partita doppia alle esigenze dell'amministrazione pubblica.

Il progetto del ministro fiorentino fu realizzato raggiungendo un compromesso, dovuto all'emergenza finanziaria, tra le varie posizioni. Tuttavia, molte questioni importanti rimasero aperte, lasciando ampio spazio ai regolamenti attuativi.

La legge n. 5026 del Regno d'Italia, intitolata "*Sulla amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*", fu approvata il 22 aprile 1869. Il primo ordinamento contabile unitario, di cui ci parleranno i prossimi relatori, venne alla luce soprattutto grazie al grande pragmatismo di un Cambray-Digny ben conscio che, in questo più che in altri casi, il meglio fosse nemico del bene.

5. Conclusioni

Proviamo ora a tirare, brevemente, alcune conclusioni.

Nel periodo degli ordinamenti provvisori, in modo molto caotico e sotto la pressione dell'emergenza militare e finanziaria, furono prese delle decisioni che hanno indirizzato la storia finanziaria e contabile del giovane Regno d'Italia e che, pur con molte lacune e imperfezioni, hanno garantito la tenuta dei conti pubblici ed evitato il fallimento del fragile processo unitario.

Questo percorso, come visto sopra, si è concluso con la legge Cambray-Digny del 1869 che portò a compimento, dopo molti tentativi, il primo ordinamento contabile dello Stato italiano.

Seppur con le sue carenze, questo ordinamento contabile consentì la tenuta dei conti pubblici del giovane Regno d'Italia e della sua reputazione nei mercati internazionali, consentendo il raggiungimento del pareggio di bilancio relativo all'esercizio 1875. Più precisamente si trattò di un leggero avanzo di 14 milioni di lire quale differenza positiva fra entrate effettive e spese effettive. Il risultato generale dell'esercizio, comprensivo anche delle spese per costruzione di strade ferrate, dei movimenti di capitali e delle partite di giro fu pari a 21 milioni di lire.

Durante questo periodo, le finanze pubbliche del Regno riuscirono, seppur con grandi sacrifici, a finanziare lo sforzo bellico e le spese per le prime e più urgenti infrastrutture necessarie per l'unificazione del Paese.

Allo stesso tempo, vennero fatte delle scelte fondamentali per il futuro del Regno, la più importante delle quali fu l'unificazione dei debiti degli Stati preunitari, il cui valore politico viene troppo spesso sottovalutato.

La decisione del riconoscimento e non del ripudio dei debiti preunitari e la loro unificazione sotto l'egida del bilancio del nuovo Stato fu il primo vero atto di sovranità del Regno d'Italia, che dette un fondamentale segnale di serietà nei confronti delle nazioni straniere e dei mercati finanziari internazionali. Questa scelta politica, con ogni probabilità, fu essenziale, nei primi anni vita della costruzione unitaria, per evitarne il collasso.