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 GENESI DELLA LEGGE CAMBRAI-DIGNY SULL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO DELLO STATO E SULLA CONTABILITÀ GENERALE (N. 5026 DEL 1869). NOTE STORICO-GIURIDICHE

di Matteo Traverso[1]

Abstract

Il saggio esamina il passaggio cruciale dalla frammentazione contabile pre-unitaria alla prima legge organica di contabilità del Regno d Italia, la n. 5026 del 1869. In un contesto di grave crisi finanziaria e di elevato disavanzo pubblico post-bellico, Luigi Guglielmo Cambrai-Digny riuscì a consolidare i precedenti progetti riformatori di Cavour, Minghetti e Sella in un testo unico finalizzato alla stabilità del credito e alla trasparenza amministrativa.

Figura poliedrica della classe dirigente toscana, Cambrai-Digny portò nel dicastero delle Finanze un'esperienza maturata come abile uomo d'affari e amministratore, già Gonfaloniere e Sindaco di Firenze. I suoi solidi legami con i circuiti bancari internazionali, consolidati sin dalle trattative del 1859 con la casa Rothschild, gli permisero di affrontare la riforma con una pragmatica visione economica.

The Origins of the Cambrai-Digny Law on the Administration of State Assets and General Accounting (No. 5026 of 1869). Historical and Legal Notes

This essay examines the crucial transition from pre-unification accounting fragmentation to the first comprehensive accounting law of the Kingdom of Italy, Law No. 5026 of 1869. In the context of a severe financial crisis and a large post-war public deficit, Luigi Guglielmo Cambrai-Digny succeeded in consolidating the previous reform projects of Cavour, Minghetti, and Sella into a single text aimed at credit stability and administrative transparency.

A multifaceted figure in the Tuscan ruling class, Cambrai-Digny brought to the Ministry of Finance his experience as a skilled businessman and administrator, having previously served as Gonfaloniere and Mayor of Florence. His strong ties to international banking circles, consolidated since the 1859 negotiations with the House of Rothschild, allowed him to approach the reform with a pragmatic economic vision.

1. Introduzione

La gravità e la moltiplicità dei problemi la cui soluzione è necessaria all'assestamento delle finanze del regno d'Italia, è tale da scoraggiare uomini ben altrimenti dotti nelle discipline economiche ed esperti nelle materie finanziarie ed amministrative, di quello che io mi sia[2].

Con queste preoccupanti parole, Luigi Guglielmo Cambrai-Digny incominciava alla Camera, nella tornata del 20 gennaio 1868, l'esposizione della situazione finanziaria del regno.

Pochi mesi prima, nell'ottobre 1867, il politico fiorentino aveva cominciato a dirigere il dicastero delle Finanze nel primo governo guidato da Luigi Federico Menabrea[3] e aveva continuato a reggere il ministero anche dopo il "rimpasto" avvenuto tra la fine dell'anno e l'inizio del 1868.

L'assetto delle finanze pubbliche che il ministro si trovava a gestire era particolarmente complesso, caratterizzato da un significativo disavanzo che, seppur in contrazione da qualche anno,

[1] Ricercatore in Storia del diritto medievale e moderno-Università di Torino

[2] *Tornata lunedì 20 gennaio 1868*, in *Rendiconti del Parlamento Italiano*, Discussioni della Camera dei Deputati, X Legislatura, Sessione 1867 (11/01/1868 - 21/02/1868), volume IV, Prima della legislatura dal 11/01/1868 al 21/02/1868, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1868, 3576.

[3] Luigi Federico Menabrea (1809-1896), accademico e politico savoiardo (era nato a Chambéry) è stato un personaggio di primo piano nel Risorgimento italiano. Per un inquadramento della sua figura si rimanda a P. Gentile, voce *Menabrea, Luigi Federico,* in *DBI*, 73 (2009), 424-428.

si presentava ancora piuttosto consistente in ragione degli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie e - naturalmente - delle recenti spese belliche.

L'Italia, infatti, era reduce da una guerra che, pur vinta, aveva assistito a vere e proprie catastrofi militari, sia per l'esercito, sconfitto duramente sulla piana di Custoza, sia per la marina, seriamente compromessa in seguito alla battaglia di Lissa[4]. In questo modo il regno - già profondamente scosso in quelle che fino a pochi mesi prima rappresentavano certezze - si trovò così con un bilancio «ulteriormente aggravato da un disavanzo complessivo che fu il maggiore del primo cinquantennio»[5].

Queste vicende ebbero delle inevitabili conseguenze politiche e generarono un frenetico susseguirsi di governi e di ministri. Alle Finanze, ad esempio, ad Antonio Scialoja[6], ministro sotto il secondo esecutivo Ricasoli (20 giugno 1866 - 10 aprile 1867), subentrò Francesco Ferrara[7], chiamato dal nuovo Presidente del consiglio Urbano Rattazzi (10 aprile - 19 ottobre 1867) e - dopo le dimissioni di Ferrara - toccò infine proprio a Cambrai-Digny.

Oltre a una decisa riduzione delle spese militari[8], nel corso del suo mandato ministeriale quest'ultimo mise in cantiere un vasto programma di interventi fiscali che prevedeva un aumento della tassazione sulla proprietà dei terreni e dei fabbricati e anche di quella di ricchezza mobile, oltre all'introduzione di un'imposta sul macinato. L'obiettivo era risanare le casse dello Stato e, come sostenne egli stesso parlando alla Camera: «Ora, o signori, è inutile dissimularselo, per riuscire a questo intento non v'era scelta, non v'era esitazione possibile. Fra i concetti studiati dai miei predecessori uno solo mi parve soddisfare al bisogno, uno solo offrire la certezza di dare una larga risorsa all'erario, e questa è la tassa sulla macinazione»[9].

Come riportano i resoconti parlamentari, questa affermazione di Cambrai-Digny non mancò di sollevare malumori alla sinistra dell'emiciclo. In effetti questi interventi tributari (e soprattutto la tassa sul macinato) impattarono significativamente sia sul popolo che sulla classe media, tanto che - dopo che nel 1866 era stato necessario reprimere con la violenza la sollevazione verificatasi a Palermo - si verificarono nuovi disordini nell'Emilia, soprattutto nelle province di Parma[10] e Bologna[11]. Anche

---

[4] Sul punto si veda l'analisi di Cf. H. Heyrès, *Italia 1866. Storia di una guerra perduta e vinta*, Bologna, Il Mulino, 2016, 41 ss.; si veda anche P. Del Negro, *La terza guerra di indipendenza e le sue conseguenze*, in F. Agostini (a cura di), *Il Veneto nel Risorgimento. Dall'Impero asburgico al Regno d'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2018, 11-20.

[5] G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, prefazione di G. Pescolido, Firenze, Olschki editore, 2010, 75.

[6] Antonio Scialoja è stato uno degli economisti italiani più significativi del Risorgimento. Nato nel napoletano nel 1817 ed esule a Torino dal 1852, affiancò all'insegnamento universitario il servizio presso le istituzioni sabaude prima ed unitarie poi. Cfr. D. Fausto, voce *Scialoja, Antonio*, in *DBI*, 91 (2018), 528-530.

[7] Nato a Palermo nel 1810, Ferrara è considerato una delle figure più autorevoli della scuola economica classica fondata sulle concezioni e sui modelli di Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill. Docente di economia politica prima a Torino e poi a Pisa, nel regno d'Italia assunse la carica di ministro delle Finanze nel 1867 e, nel 1868, divenne anche direttore della Scuola Superiore di Commercio di Venezia, chiudendo poi la sua carriera politica in Senato. Cfr. R. Faucci, voce *Ferrara, Francesco*, in *DBI*, 46 (1996), 474 ss. Si veda inoltre l'approfondita opera biografica realizzata sempre da R. Faucci, *L'economista scomodo. Vita e opere di Francesco Ferrara*, Palermo, Sellerio, 1995, 316.

[8] Cfr. G. Marongiu, *La politica fiscale*, cit., 83-84. Sulla tassa sul macinato, introdotta con l. del 7 luglio 1868, n. 4490 (*colla quale è imposta una tassa sulla macinazione dei cereali*), si rimanda alla disamina di Id., *La politica fiscale della Destra storica*, Torino, Einaudi, 1995, 203-263 e a A. Moscati, *Storia di una tassa*, in *Scritti in memoria di Leopoldo Cassese*, II, Napoli, Libreria scientifica, 1971, 71-96.

[9] *Tornata lunedì 20 gennaio 1868*, in *Rendiconti del Parlamento Italiano*, cit., 3580.

[10] Cfr. F. Romito, *I moti per la tassa sul macinato nella provincia di Parma (1869). «Al va ben cme 'l masné…»*, Reggio Emilia, Corsiero editore, 2021,145-228.

[11] Sul punto si rimanda alla descrizione sintetica di R. Zangheri, *I moti del macinato nel bolognese*, in Id. (A cura di), *Agricoltura e contadini nella storia d'Italia. Discussioni e ricerche*, Torino, Einaudi, 1977[2], 189-240.

in questo caso il Governo dovette intervenire con durezza[12], affidandone il compito al generale Raffaele Cadorna[13].

È in questo contesto politico, economico e sociale assai precario che vide la luce, dopo anni di progetti, la prima legge che portava una disciplina organica delle scritture contabili dell'Italia unita, la legge del 26 aprile 1869, n. 5026, rubricata *Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità*. Si trattava di un provvedimento significativo che, oltre a stabilire una normativa omogenea per il settore, portava nell'ordinamento del regno delle rilevanti novità, fra le quali spiccava la creazione della Ragioneria generale dello Stato[14].

Il presente articolo si incentra proprio sulla genesi di questo fondamentale provvedimento e sulla storia dei principali protagonisti che ne hanno reso possibile la promulgazione e la successiva applicazione.

2. Luigi Guglielmo Cambrai-Digny e la lotta per la riforma della legge di contabilità pubblica

> Il conte Cambray-Digny, come cittadino non occorre che sia presentato agli Italiani; tutti lo sanno un perfetto gentiluomo, già Gonfaloniere poi Sindaco di Firenze, gran cerimoniere di Corte, Senatore del Regno ecc. ecc. All'incontro come Ministro delle Finanze non deve essere gran fatto conosciuto, ed è sotto quest'unico aspetto che gioverà parlarne prima di esaminare la sua esposizione finanziaria[15].

Il testo appena citato risale al 1868 e costituiva l'inizio di un *pamphlet* piuttosto severo contro la sopra ricordata esposizione finanziaria che Cambrai-Digny aveva pronunciato alla Camera nel gennaio dello stesso anno.

Quello che si contestava al ministro erano soprattutto i toni utilizzati, considerati dall'autore dello scritto (intitolato *Il conte Cambray-Digny e la sua esposizione finanziaria del Gennaio 1868*) eccessivamente catastrofistici. In effetti, il quadro presentato da Cambrai-Digny era ben diverso dalle «rosee esposizioni di Minghetti e di Ferrara» come pure dalle «troppo dottrinarie parlate del ministro Scialoja»[16], e rischiava di determinare uno sconforto eccessivo nell'opinione pubblica che poteva essere dannoso[17].

Ciò che tuttavia merita di essere sottolineato, e che emerge bene dal passo citato, è che al di là del giudizio che si poteva avere sui primi passi del neoministro delle Finanze, vi era una generale convinzione che egli fosse, comunque, una persona per bene e di assoluto valore. Una figura poliedrica che merita, prima di affrontare la "sua" legge, approfondire brevemente.

---

[12] F. Manzotti, *La rivolta del macinato*, in *Rassegna Storica del Risorgimento*, 1956, 71-72. La Camera dei deputati discusse a lungo - tra il 21 ed il 26 gennaio 1869 - sui disordini appena conclusisi nelle province emiliane, finendo con l'approvare, ad eccezione delle forze dell'opposizione, l'operato governativo. In particolare, in risposta alle doglianze presentate da alcuni deputati bolognesi e parmesi che contestavano una sottovalutazione della situazione, il ministro dell'Interno Girolamo Cantelli, della Giustizia Gennaro De Filippo e lo stesso Cambrai-Digny, difesero le autorità locali e lo stesso generale Cadorna, affermando la legittimità della repressione e la necessità per le casse dello Stato dell'imposta sul macinato. Infine la Camera approvò un ordine del giorno che invitava il Governo a istituire un'inchiesta sui disordini.

[13] Su Raffaele Cadorna, oltre all'opera di carattere agiografico pubblicata dal figlio (L. Cadorna, *Il generale Raffaele Cadorna nel Risorgimento italiano*, Milano, Fratelli Treves, 1922, 400), si veda G. Rochat, voce *Cadorna, Raffaele*, in *DBI*, 16 (1973), 109-111.

[14] Sulla genesi e sull'evoluzione istituzionale della Ragioneria generale dello Stato, creata dalla legge Cambrai-Digny, ma poi attuata dal regolamento emanato con regio decreto del 4 settembre 1870, n. 5852 (artt. 187-201) del suo successore alle Finanze Quintino Sella, si rimanda alla completa analisi di E. D'Alterio, *L evoluzione delle funzioni della Ragioneria Generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2 (2020), 27-44. Si veda inoltre M. Romano, *La Ragioneria Generale dello Stato: 150 anni di attività tra tradizione e innovazione*, in Id. (a cura di), *Ragioneria Generale dello Stato: 150 anni al servizio del Paese tra tradizione ed innovazione*, Bari, Cacucci editore, 2021, 9-12.

[15] A. Angeloni, *Il conte Cambray-Digny e la sua esposizione finanziaria del Gennaio 1868*, Milano, Tipografia internazionale, 1868, 5.

[16] Ivi, p. 8.

[17] «Come per gli individui, così anche per le Nazioni lo scoraggiamento è la causa più diretta alla loro rovina; essa genera apatia e marasma, e non rare volte conduce a viltà», Ivi, p. 46.

Luigi Guglielmo Cambrai-Digny era nato a Firenze il 7 aprile 1820. La madre, Marianna Nencini, morì ad appena ventidue anni pochi giorni dopo averlo dato alla luce a causa di una sepsi puerperale fulminante[18] mentre il padre, Luigi Cambrai-Digny, era un noto architetto proveniente da una nobile famiglia toscana (di antica discendenza francese[19]) che vantava una certa considerazione presso la Corte del Granducato[20]. Luigi Guglielmo cominciò il suo *cursus honorum* facendosi strada nella classe dirigente toscana, mantenendo - sul piano politico - un atteggiamento prudente che lo portò a tenersi alla larga dalle spinte democratiche più radicali. A seguito dell'Unità, egli fu nominato senatore e, insieme ad altri notabili dell'*ex* Granducato appartenenti all'area dei liberali moderati, formò quella che è stata definita una sorta di "consorteria"[21] e si distinse come abile uomo d'affari, sfruttando con successo le opportunità che la moderna finanza poteva offrire. In questa fase della sua vita, infatti, Cambrai-Digny intensificò i contatti con i più importanti ambienti bancari e imprenditoriali, italiani e stranieri, che aveva già intessuto negli anni precedenti, e precisamente nel 1859 in occasione delle trattative con la casa Rothschild e con Pietro Bastogi per ottenere un ingente prestito a favore delle prostrate casse toscane[22]. Nel 1865, divenne (seguendo la tradizione del padre, che già lo era stato nel 1843[23]) gonfaloniere di Firenze, città che - da pochi mesi - era diventata la capitale del regno al posto di Torino[24]. In tale frangente, Cambrai-Digny gestì il piano di sviluppo edilizio dell'architetto Giuseppe Poggi (pensato per ingrandire ed adeguare la città di Firenze alle nuove sfide che il ruolo di capitale le poneva)[25] approfittandone anche per favorire i gruppi finanziari con cui lui o altri suoi collaboratori, come l'amico Ubaldino Peruzzi[26], avevano rapporti diretti. Tuttavia le ambizioni del politico toscano erano oramai proiettate oltre il limitato ambito locale e, infatti, nel 1867, lasciò la guida di Firenze per assumere quella del ministero delle Finanze nei governi Menabrea.

Come sopra accennato, in questa veste Cambrai-Digny non cercò solo di risanare i bilanci dello Stato, prostrati dal recente aumento della spesa pubblica di guerra, ma portò a compimento la riforma della disciplina sulla contabilità generale.

Alla fine degli anni Sessanta dell'Ottocento questa materia era ancora regolata in gran parte dagli istituti della legge 23 marzo 1853 n. 1483 sulla contabilità generale[27] e sui suoi due regolamenti attuativi, il regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611 e il regio decreto 30 ottobre 1853, n. 1615[28]. È

---

[18] G. Baccini, *Giuseppe Giusti, il conte L. Guglielmo de Cambray Digny ed il poeta Lorenzo Lorenzini*, in *Rivista delle Biblioteche e degli Archivi*, vol. XXI, nn. 6-7, 83 (nt. 1),

[19] Cfr. T. Sarti, *Il Parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti e creati dal 1848 al 1890*, Terni, Tipografia dell'Industria, 1890, 206.

[20] R. Romanelli, voce *Cambrai-Digny, Luigi de*, in *DBI*, 17 (1974), 145-150

[21] Su questa "consorteria toscana", e sui suoi risvolti economici, si veda R.P. Coppino, *Luigi Guglielmo Cambrai-Digny, la consorteria e la tassa sul macinato*, in *Rivista di Storia dell'Agricoltura*, XLIX (2009), n. 2, 10-15.

[22] Cfr. L. Coppini, G. P. Nitti, voce *Bastogi, Pietro*, in *DBI*, 7 (1970), 176-180.

[23] R. Romanelli, voce *Cambrai-Digny, Luigi de*, cit., 147.

[24] Su questo evento, che - oltre alle conseguenze politiche - ebbe anche risvolti drammatici con la morte di oltre sessanta persone in seguito alle proteste della popolazione a Torino, si rimanda a A. Malerba, G. Mola di Nomaglio (a cura di), *1864 e Torino non fu più capitale. Un evento che mutò la storia del Piemonte e dell'Italia*, Torino, Centro studi piemontesi, 2015,—-

[25] Sul piano Poggi cfr. G. Poggi, *Sui lavori per l ingrandimento di Firenze. Relazione di G.P. (1864-1877)*, Firenze, G. Barbera, 1882, 329.

[26] Ampia bibliografia su Ubaldino Peruzzi, altro imprescindibile protagonista del Risorgimento italiano, è offerta da M. Manfredi, voce *Peruzzi, Ubaldino*, in *DBI*, 82 (2015), 569-574. Si vedano inoltre i contributi editi da P. Bagnoli (a cura di), *Ubaldino Peruzzi. Un protagonista di Firenze capitale*, Impruneta, edizioni Festina Lente, 1994, 312.

[27] *Legge, colla quale viene riordinata l'Amministrazione centrale e la Contabilità generale dello Stato (23 marzo 1853, n. 1483)*, in *Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il re di Sardegna*, XXI (1 gennaio - 31 dicembre 1853), Torino, Stamperia Reale, 1853, 114-133.

[28] Cfr. *R. Decreto, che approva l'annesso Regolamento concernente l'ordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato (23 ottobre 1853, n. 1611)* e *R. Decreto, che approva l'unito Regolamento generale, concernente la Contabilità generale, i Bilanci, il Patrimonio dello Stato, i Contratti e le Spese (30 ottobre, n.1615)*, entrambi pubblicati in *Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il re di Sardegna*, XXI (1 gennaio - 31 dicembre 1853), 1199-1232 e 1239-1357.

infatti con tale normativa, frutto a suo tempo dell'azione riformistica di Cavour, che fu realizzato il complesso passaggio dalla contabilità sabauda a quella unitaria[29]. Nel 1859, il governo allora in carica di Urbano Rattazzi[30], approfittando dei pieni poteri legislativi delegatigli dal Parlamento a causa della seconda guerra di Indipendenza[31], aveva in realtà provveduto a metter mano - senza coinvolgere le camere - all'amministrazione finanziaria emanando quattro decreti (che sopprimevano le vecchie e gloriose magistrature della Camera dei conti e del Controllore Generale delle Finanze e le sostituivano con una nuova Corte dei conti, e che regolavano le attribuzioni del Consiglio di Stato e il contenzioso amministrativo)[32] ai quali si aggiunse anche una nuova legge sulla contabilità dello Stato (la legge del 13 novembre 1859, n. 3747) e un relativo regolamento attuativo (del 7 novembre 1860, n. 4441). Tuttavia tale normativa, della quale fu promotore soprattutto Giovanni Battista Oytana, fedelissimo di Cavour e ministro delle Finanze in carica[33], si limitava a riprendere quella del 1853, limitandosi ad apportarvi qualche opportuna modificazione[34].

Tra il 1861 e la fine del decennio si assistette poi a continui sforzi da parte dei primi Governi della Destra storica per cercare di razionalizzare l'ordinamento contabile unitario. Già nel corso del Governo di Luigi Carlo Farini (1862-1863) Marco Minghetti, subentrando a Quintino Sella nel ministero delle Finanze, incaricò Giuseppe Saracco (futuro presidente del Consiglio dei Ministri) di presiedere una apposita Commissione per la riforma della contabilità pubblica[35].

I lavori di questa Commissione portarono Minghetti a presentare alla Camera, nel 1863, un disegno di legge i cui punti salienti si possono evincere dalle stesse parole dello statista bolognese: «notai fin da principio due punti di contabilità che mi parevano doversi riformare, l'uno riguardava la divisione del bilancio in ordinario e straordinario, l'altro riguardava le nuove e maggiori spese che si fanno per decreto reale durante l'intercalo delle Sessioni parlamentari»[36].

Partendo dall'ultimo tema sollevato da Minghetti, l'uso disinvolto della decretazione di urgenza, utilizzata dal Governo per approvare spese maggiori rispetto a quelle messe a bilancio senza neppure passare dal vaglio del Parlamento, si era rivelato negli anni precedenti un tema assai delicato, con oltre 290 milioni di lire di spese approvate in eccesso solo tra il 1860 e il 1862[37].

Era dunque opportuno eliminare questo abuso ma - Minghetti se ne rendeva ovviamente conto - non era possibile limitarsi semplicemente a vietare questa pratica che, in ogni caso, seppur tramite una forzatura istituzionale, permetteva il pagamento delle spese necessarie per il funzionamento della macchina statale. La soluzione proposta era quindi diversa, ed era mutuata dal sistema contabile

---

[29] Cfr. Sul punto R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, 24-31 e pure *La Ragioneria generale dello Stato*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1969, 4-5.

[30] Su Urbano Rattazzi, tra l'ampissima bibliografia prodotta, si veda la sintesi proposta da C. Malandrino, voce Rattazzi, Urbano, in *DBI*, 86 (2016), 558-562. Si rimanda poi all'epistolario di Rattazzi, studiato e ricostruito da R. Roccia (a cura di), *Urbano Rattazzi, Epistolario*, 3 voll., Roma, Gangemi, 2009 e 2013 (i primi due), Soveria Mannelli, Rubettino, 2018 (il terzo).

[31] Cfr. S. Vinciguerra, *I codici penali sardo-piemontesi del 1839 e del 1859*, in Id. (a cura di), *I codici preunitari ed il codice Zanardelli*, Padova, Cedam, 1999, 359.

[32] In particolare sul passaggio dalla Camera dei conti alla Corte dei conti si rimanda alle approfondite analisi di M. Rosboch, *La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni*, in *La Rivista web della Corte dei conti*, 2020, n. 3, 9-20; Id., *Le istituzioni di controllo preunitarie e le originarie funzioni della Corte dei conti del regno d'Italia: profili evolutivi del sistema istituzionale*, in *Rivista web della Corte dei conti*, 2022, n. 2, 15-22 e, da ultimo, ancora Id., *"Suprema rationalium curia": storia e simbologia nei vessilli della Corte dei conti*, in *Rivista web della Corte dei conti*, 2024, n. 6, I-VIII.

[33] P. Allegrezza, *L'élite incompiuta. La classe dirigente politico-amministrativa nel anni della destra storica (1861-1876)*, Milano, Giuffrè, 2007, 79. Su Oytana si veda A. Malatesta, *Ministri, deputati e senatori del regno d'Italia dal 1848 al 1922*, Roma, Tosi, 1940, I, 265-266.

[34] R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., 29-30.

[35] C. Malandrino, *Postfazione. Nuove prospettive di ricerca su Giuseppe Saracco*, in A. Pirni (a cura di), *Giuseppe Saracco. L'uomo e lo statista nell'Italia post-risorgimentale*, Milano, Giuffrè, 2007, 105.

[36] *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, III, 1889, 157-158.

[37] R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., 37.

anglosassone e consisteva nella creazione di un fondo di riserva per le spese generali, preventivamente approvato dal Parlamento, a disposizione dell'esecutivo per le uscite impreviste:

> Accettando il sistema inglese, quello cioè del fondo generale, è evidente che si farà un progresso molto grande nella regolarità e nell'esattezza fra le spese e le previsioni. Solo credo che questo fondo generale dovrà in principio essere alquanto largo, e venire poi diminuendo di mano in mano che maggiormente saranno stabiliti i vari servizi pubblici. Col tempo ancora scompariranno i così detti casuali, i quali per una parte dovranno rientrare nelle spese determinate, e per l'altra parte, cioè per le spese imprevedute, dovranno gittarsi sopra il fondo generale[38].

La seconda innovazione contenuta nel disegno di legge del 1863 riguardava poi la divisione del bilancio pubblico in una parte ordinaria e in una seconda straordinaria, in base alla provenienza delle spese e delle entrate che venivano registrate. Così procedendo, si sarebbero potute includere le entrate e le spese originate da fattori "ordinari" nella prima parte del bilancio, e tutte le altre in quella straordinaria[39].

Temporalmente il progetto Minghetti si collocava in anni caratterizzati - per il regno d'Italia - da un certo fermento legislativo ed amministrativo. Entro il 1865, infatti, sarebbero stati emanati nuovi codici civile, di procedura civile, di commercio, della marina mercantile e la fondamentale legge di unificazione amministrativa n. 2248/1865 insieme ai suoi cinque allegati, oltre che diversi provvedimenti di natura fiscale[40].

In coerenza con l'ottica accentratrice che caratterizzava l'azione di politica legislativa post-unitaria, dopo il fallimento della riforma Minghetti venne presentato un nuovo progetto di legge sulla contabilità pubblica ad opera di Quintino Sella[41], tornato al ministero nel settembre 1864 con il nuovo Governo La Marmora. Questo progetto - tuttavia - naufragò ancora prima di essere discusso alla Camera per la caduta dell'esecutivo dopo poco più di un anno.

Lo scoppio della terza guerra di Indipendenza inaugurò un periodo di finanza straordinaria allontanando qualunque ipotesi di "normalizzazione" delle spese dello Stato e di razionalizzazione normativa. Per tale ragione, un nuovo progetto di riforma delle scritture di Stato fu presentato solo nel 1867 (a conflitto oramai terminato) da Antonio Scialoja e sostenuto, in seguito, anche da Francesco Ferrara.

Tuttavia, come già gli altri discussi dalla unificazione, anche esso non riuscì a trovare concretizzazione.

A distanza di più di quindici anni dall'emanazione della normativa cavouriana del 1853, il disordine contabile nel regno d'Italia era oramai percepito come una questione non più procrastinabile. Come affermava la critica all'esposizione finanziaria di Cambrai-Digny del 1868, riportata all'inizio di questo paragrafo: «Il disordine amministrativo è ormai arrivato a tal punto, che se ne spaventano anche gli uomini più conservatori, e loro malgrado si vedono costretti a gridare alla riforma»[42].

Sarà proprio il politico e uomo d'affari fiorentino, a riuscire nell'impresa di far cessare questo stato di cose, realizzando la prima riforma organica della normativa contabile conosciuta dall'Italia unita[43].

---

[38] *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, cit., 158.

[39] R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., 38.

[40] Fra l'ampia storiografia, limitandosi a quella storico giuridica, si rimanda a G.S. Pene Vidari, *Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa ed amministrativa*, in *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, CXIII (2015), fasc. II, 522-563.

[41] Sulla figura e sulle opere di Quintino Sella, politico, scienziato e mecenate piemontese, che ricoprirà la carica di ministro delle Finanze del regno d'Italia in tre diversi governi tra il 1862 ed il 1873, cfr. U. Levra, voce *Sella, Quintino*, in *DBI*, 91 (2018), 809-814 e, soprattutto, F. Salsano, *Quintino Sella ministro delle Finanze. Le politiche per lo sviluppo e i costi dell Unità d Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 280.

[42] A. Angeloni, *Il conte Cambray-Digny e la sua esposizione finanziaria del Gennaio 1868*, cit., 14.

[43] R. Romanelli, voce *Cambrai-Digny, Luigi Guglielmo*, in *DBI*, 17 (1974), 152-160.

3. Le tappe formative della legge n. 5026 del 1869

Per presentare la genesi e alcuni contenuti della legislazione sulla contabilità realizzata da Cambrai-Digny può essere utile ripartire dall'esposizione sullo stato delle finanze del regno che egli fece alla Camera nel gennaio del 1868. In essa infatti, oltre a presentare la problematica situazione in cui versavano le casse italiane, erano anche state annunciate le riforme che il suo ministero aveva in animo di realizzare. A questo proposito, proprio in quella sede, il politico fiorentino aveva con chiarezza ribadito il concetto secondo cui sarebbe stato impossibile modificare la normativa contabile in modo estemporaneo ed isolato, senza che un tale intervento non fosse pianificato - in chiave accentratrice - insieme ad una riforma delle tesorerie e delle imposte[44].

Pochi giorni dopo questo importante discorso programmatico in effetti, nella seduta del 4 febbraio 1868, il ministro presentò congiuntamente alla Camera dei deputati tre progetti di legge, uno *sul riparto e sull'esazione delle imposte dirette*, uno *sull'unificazione delle tasse sulle concessioni governative* e - infine - uno s*ull'amministrazione del patrimonio dello Stato, e sulla contabilità*[45].

Dalla relazione con cui fu illustrato ai deputati quest'ultimo disegno di legge (destinato a diventare la futura legge 5026), possiamo apprezzare «i principii ai quali s'informa la seconda parte del progetto»[46], ovvero quella dedicata nello specifico alla nuova regolamentazione della contabilità generale[47]. In sintesi, la riforma mirava a creare un sistema unico, razionale e trasparente di gestione delle finanze pubbliche, fondato su una chiara distinzione dei ruoli, sulla responsabilità personale degli agenti e su un controllo rigoroso delle entrate e delle spese dello Stato.

A tale scopo, il sistema si sarebbe dovuto fondare su un ufficio di contabilità composto da due organi: la *Tesoreria Generale*, che avrebbe dovuto gestire materialmente il denaro pubblico e vigilare sulla riscossione delle entrate (coordina ricevitori provinciali e ispettori del tesoro), e la già citata *Ragioneria Generale dello Stato*, che avrebbe dovuto controllare la regolarità delle scritture contabili e la spesa pubblica[48].

Il progetto poi aboliva la proroga di nove mesi dell'esercizio finanziario, e proponeva di farlo coincidere con l'anno solare, in modo che le scritture si potessero chiudere al 31 dicembre di ogni anno, secondo uno schema che prevedeva la presentazione a febbraio del bilancio di prima previsione e poi a dicembre del bilancio definitivo dell'anno successivo[49].

Si introduceva inoltre un vincolo di stanziamento per le nuove spese, impedendo aumenti di spesa non previamente inseriti a bilancio, e si creavano fondi di riserva da cui poter attingere per supplire eventuali emergenze. Lo scopo di questi fondi era evidente, da un lato si imponeva al Governo di non oltrepassare mai le assegnazioni approvate dal Parlamento ma dall'altro, tramite il loro possibile utilizzo nei casi previsti, si dava uno strumento per far fronte alle spese nuove e non previste pur restando nei limiti di una nuova idea di "legalità costituzionale" che si voleva introdurre. In questo modo si recepiva quanto già era stato auspicato da Minghetti, sull'esempio anglosassone, nel 1863[50].

Vi erano poi altre previsioni ancillari (sempre riprese dai falliti progetti precedenti) come quella di predisporre un inventario, per quantità e valore, di tutti i beni mobili dello Stato esistenti al

---

[44] *Tornata lunedì 20 gennaio 1868*, cit., 3587-3588.

[45] *Tornata martedì 4 febbraio 1868*, in *Rendiconti del Parlamento Italiano*, *Discussioni della Camera dei Deputati,* X Legislatura, cit., 1868, 3978.

[46] *Relazione e progetto di legge sulle disposizioni per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, presentati alla Camera dei deputati da S.E. il Ministro delle finanze (Cambray-Digny) nella tornata del 4 febbraio 1868* (n.1), in *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato. Dal 1852 al 1890*, v. III, parte I, Roma, Tipografia Nazionale, 1892, p. 4.

[47] Il disegno di legge si articolava in due parti: la prima dedicata all'amministrazione del patrimonio dello Stato e ai contratti e l'altra che disciplinava la contabilità generale. Cfr. R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., 53.

[48] *Relazione e progetto di legge sulle disposizioni per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato*, cit., 4.

[49] Ivi, 5.

[50] Cfr. *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, cit., 158.

31 dicembre 1868, e di tutti i beni immobili, distinguendo quelli destinati al servizio governativo dagli altri; dall'unificazione non si era infatti ancora riusciti a realizzare un'operazione analoga e questa mancanza aveva recato un grave danno agli interessi pubblici anche nel conflitto armato appena trascorso in relazione a materiali occorrenti all'esercito ed alla marina. Si proponeva poi una semplificazione delle forme di stipulazione dei contratti pubblici al di sotto di certe soglie[51].

Per l'esame di questo progetto alla Camera dei deputati fu incaricata una apposita *Commissione* che, dopo circa quattro mesi di lavoro, depositò una accurata relazione nella seduta del 29 giugno 1868. A presiedere questa *Commissione* e a firmare la relazione fu il deputato milanese Francesco Restelli[52]. Avvocato di scuola romagnosiana, patriota ed esperto di politica industriale[53], Restelli (insieme a tutta la Commissione) iniziava riconoscendo l'importanza e la necessità di dover realizzare un cambiamento nella disciplina di contabilità pubblica:

> È legge di grande importanza costituzionale, perchè provvede al modo con cui il Parlamento abbia ad esercitare la più preziosa delle sue prerogative di autorizzare la percezione delle imposte ed il pagamento delle spese pei pubblici servizi, e perchè provvede ai mezzi per cui tale prerogativa rimanga una verità, che, cioè, tutte vengano percette le imposte autorizzate, e che siano fatte le spese nei limiti soltanto acconsentiti dal bilancio[54].

Pur condividendo e apprezzando le principali innovazioni che la nuova legge portava, la Commissione Restelli non mancò di suggerire alcune modifiche al progetto del ministro. Un aspetto sul quale intervenne fu ad esempio la decorrenza dell'anno finanziario, che il progetto Cambrai-Digny fissava in coincidenza con il primo gennaio. La Commissione propose invece di non accogliere questa innovazione, e di continuare a farlo iniziare al primo marzo e terminare alla fine di febbraio dell'anno successivo, così da venire incontro alle esigenze ed alle tempistiche dei lavori parlamentari[55]. Inoltre, il divieto della proroga dell'esercizio finanziario che il disegno di legge introduceva, lasciava aperto il problema di disciplinare i residui, ovvero quelle somme riferite a obbligazioni giuridiche che non erano state ancora pagate o incassate alla fine dell'esercizio finanziario; a questo proposito la Commissione proponeva una soluzione di compromesso, permettendo di gestire i pagamenti rimasti in sospeso senza dover attendere l'approvazione del nuovo bilancio, ma assicurando però che tutto avvenisse entro limiti precisi e sotto un controllo rigoroso[56].

Con queste ed altre modifiche, che per la loro portata piuttosto limitata confermavano di fatto l'impianto della normativa presentata dal Governo, il progetto venne approvato alla Camera il 27 luglio 1868 con 171 a favore, 24 contrari e 1 astenuto[57], e passò quindi all'esame del Senato e della Commissione permanente di finanza presieduta da Augusto Duchoqué Lambardi, già presidente della Corte dei Conti[58] e personaggio legato - come lo stesso Cambrai-Digny - agli ambienti moderati toscani dei quali condivideva gli indirizzi politici ed economici[59].

---

[51] Ivi, 3-4.

[52] *Relazione della Commissione della Camera dei deputati presenta dall'on. relatore Restelli nella tornata del 29 giugno 1868 sul progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro delle finanze (Cambray-Digny) nella tornata del 4 febbraio 1868, per disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio ed alla contabilità generale dello Stato*, in *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato. Dal 1852 al 1890*, cit., 18-80.

[53] V. Belloni, *L'avvocatura lombarda nell'età della restaurazione. Un ceto in assoluto declino?*, Milano, Giuffrè, 2012, 113-114

[54] *Relazione della Commissione della Camera dei deputati presenta dall'on. relatore Restelli*, cit., 18.

[55] Ivi, 33.

[56] Ivi, 40 ss.

[57] *Prima tornata pomeridiana lunedì 27 luglio 1868*, in *Rendiconti del Parlamento Italiano*, Discussioni della Camera dei Deputati, X Legislatura, Sessione 1867 (25/06/1868-31/08/1868), vol VII, Prima della legislatura dal 25/06/1868 al 31/08/1868, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1868, 7665.

[58] Cfr. M. Rosboch, *Le istituzioni di controllo preunitarie e le originarie funzioni della Corte dei conti del regno d'Italia*, cit., 21-22.

[59] Cfr. N. Danelon Vasoli, voce *Augusto Duchoqué Lambardi*, in *DBI*, 41 (1992), 756-759.

La relazione Duchoqué suggerì qualche emendamento (poi recepito dal Senato), ad esempio reintrodusse la coincidenza tra l'esercizio finanziario e l'anno solare (che la Camera aveva tolto), ma nel complesso insistette sulla necessità di dotare finalmente il regno d'Italia di un sistema contabile efficiente e uniforme, che garantisse (anche agli occhi dell'opinione pubblica) una regolare tenuta delle scritture:

La Commissione tien per fermo che coi mezzi ordinari si può tuttavia riuscire ad ottenere quel che il Paese ha diritto di esigere: la ritardatasi, ma pur regolare resa di conti; la mancanza dei quali o la loro resa in forme eccezionali (ove mai venisse così autorizzato dal Parlamento) sarebbe una nota fatale all'amministrazione ed al credito del Regno, e pessima l'impressione morale che ne riceverebbe la Nazione[60].

Come riconosciuto dalla Commissione permanente, la situazione era già in via di miglioramento, e la tenuta della contabilità da parte delle amministrazioni stava progressivamente migliorando sia come qualità che come celerità, come dimostrava l'esperienza dell'ultimo triennio rispetto ai primi anni unitari. «Ma checché sia di ciò», affermava ancora la Commissione,

la vostra Commissione […] è ferma nell'idea che, quando ad un'amministrazione vien detto alcuni mesi avanti di dover dare ad un dato giorno il suo conto, lo deve impreteribilmente dare. Lo dia come può; ma deve darlo, fosse pure (la qual cosa non vuolsi fin d'ora ammettere) con riserve definite e con resti in qualche parte, egualmente da definirsi, meno esattamente accertati. Ed ove qualche ultima dimostrazione a dirlo perfetto mancasse, sarà allora il caso in cui il Parlamento avviserà il modo di averla in seguito il più sollecitamente possibile[61].

Infine, sempre a giudizio della Commissione Duchoqué, affinché la nuova legge sulla contabilità potesse funzionare correttamente era imprescindibile che essa si inserisse in un sistema legislativo e amministrativo stabile, nel quale le leggi finanziarie non venissero continuamente modificate insieme ai regolamenti per la loro esecuzione. Detto in altri termini, per il presidente della Corte dei conti e per gli altri membri della commissione senatoria, era necessario creare una tradizione amministrativa unitaria che potesse presto rendersi autonoma e meno bisognosa di correttivi ed interventi regolatori continui.

La legge Cambrai-Digny entrò infine in vigore il 22 aprile 1869[62].

A ben vedere, poco dopo la sua entrata in vigore, il Governo Menabrea cadde (il 13 maggio 1869) e il ministro Cambrai-Digny venne sostituito dal Sella che fu chiamato ad applicare la nuova legge. Quest'ultimo, che già nel corso dell'iter della formazione della nuova normativa aveva manifestato più di una perplessità sulla capacità da parte dell'amministrazione di metterla in pratica e farla funzionare, riuscì ad ottenere il differimento della sua entrata in vigore al primo gennaio 1871[63], in modo che fosse contestualmente pronto anche il nuovo regolamento attuativo (approvato con regio decreto 4 settembre 1870, n. 5852).

Non solo, ma sorsero anche alcune divergenze interpretative intorno a questa legge che spinsero Cambrai-Digny ad intervenire con diversi articoli sulla *Nuova Antologia* per chiarire la corretta interpretazione degli istituti principali della sua legge[64].

In ogni caso, a dieci anni dall'Unificazione, il regno poteva finalmente vantare quella legge organica sulla contabilità che aveva inseguito - tra molti progetti falliti e altrettanti ministri delle Finanze sostituiti - fin dalla sua nascita.

---

[60] *Relazione della Commissione permanente di finanza del Senato del regno sul progetto di legge per disposizioni intorno all'Amministrazione ed alla Contabilità dello Stato, votato dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 luglio 1868*, in *Raccolta dei vari atti riguardanti l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato. Dal 1852 al 1890*, cit., 317.

[61] Ivi, 318.

[62] L. 22 aprile 1869, n. 5026.

[63] R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., 55.

[64] Ivi, 56-59.