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

EVOLUZIONE DEL BILANCIO PUBBLICO: UN'INDAGINE A PARTIRE DAI RESOCONTI STENOGRAFICI (1876-1877)

di Morgane Ordine[1]

Abstract

Il saggio analizza la formazione e l'evoluzione del bilancio pubblico nell'Italia post-unitaria, collocandolo nel più ampio quadro storico-costituzionale del costituzionalismo occidentale. A partire dal ruolo centrale del bilancio quale strumento di limitazione del potere sovrano, di trasparenza e di responsabilità politica, lo studio ricostruisce il processo di accentramento amministrativo e finanziario seguito all'unificazione del Regno d'Italia, evidenziando il progressivo consolidamento di un sistema di contabilità pubblica fondato su legalità e controllo parlamentare.

Nella prima parte si ripercorrono le riforme normative ottocentesche in materia di contabilità dello Stato, dalla legge Cambray-Digny del 1869 alla riforma Magliani del 1883, che hanno posto le basi dei principali principi del bilancio pubblico moderno.

L'analisi, successivamente, si concentra sul biennio 1876-1877, fase di transizione politica tra Destra e Sinistra storica, attraverso l'esame dei resoconti stenografici parlamentari, al fine di ricostruire le modalità di formazione, discussione e approvazione del bilancio di previsione e del bilancio definitivo. Ne emerge il carattere eminentemente politico del bilancio, inteso non solo come atto contabile, ma come strumento di indirizzo dell'azione pubblica, di controllo sull'esecutivo e di realizzazione degli obiettivi economico-sociali dello Stato.

Evolution of the public budget: an analysis based on verbal records (1876-1877)

This essay analyzes the formation and evolution of the public budget in post-unification Italy, placing it within the broader historical and constitutional framework of Western constitutionalism. Starting from the central role of the budget as an instrument for limiting sovereign power, transparency, and political accountability, the study reconstructs the process of administrative and financial centralization following the unification of the Kingdom of Italy, highlighting the progressive consolidation of a public accounting system based on legality and parliamentary oversight.

The first part traces the nineteenth-century regulatory reforms in state accounting, from the Cambray-Digny Law of 1869 to the Magliani Reform of 1883, which laid the foundations for the main principles of modern public budgeting.

The analysis then focuses on the two-year period 1876-1877, a period of political transition between the historical Right and Left, through the examination of parliamentary verbatim reports in order to reconstruct the methods of formation, discussion, and approval of the budget forecast and the final budget. This highlights the eminently political nature of the budget, understood not only as an accounting document, but as a tool for directing public action, for controlling the executive branch, and for achieving the state's economic and social objectives.

1. Introduzione

La storia del costituzionalismo occidentale dimostra come il bilancio pubblico sia stato al centro dell'evoluzione nei rapporti tra sovrano e sudditi. A partire dal Medioevo, l'aumento delle necessità finanziarie dei monarchi li rese sempre più dipendenti dai ceti più abbienti, che iniziarono a rivendicare un ruolo nel controllo delle finanze pubbliche. Da questa tensione nacque l'idea che il sovrano dovesse rendere conto della gestione delle risorse, ponendo le basi per la democrazia parlamentare[2].

[1] Dottore di ricerca Università del Piemonte Orientale

[2] D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, in questa *Rivista,* Roma, 2020, fasc. 2, 52.

Contestualmente, l'amministrazione pubblica si andò strutturando attorno alla gestione del bilancio statale, richiedendo la formazione di un corpo professionale di funzionari dediti a tale attività. Il bilancio, infatti, in quanto espressione di un patto tra governanti e cittadini, imponeva, e impone ancora oggi, trasparenza, orientamento all'interesse generale e verifica dei risultati. Limitando il potere sovrano, esso si affermò come uno dei pilastri dello Stato moderno, fondato sulla separazione dei poteri e sul primato della legge[3].

Nel tempo, il bilancio ha favorito la dinamica democratica, estendendo l'obbligo del rendiconto a una platea sempre più ampia, fino allo Stato sociale del secondo dopoguerra, che ha ampliato ulteriormente le funzioni pubbliche e le esigenze finanziarie. In Europa occidentale, questo processo ha condotto alla nascita di una magistratura contabile indipendente, incaricata di garantire il rispetto del patto costituzionale e la stabilità dell'ordinamento[4].

Al momento dell'unificazione del Regno d'Italia, tra il 1860 e il 1861, la classe dirigente si trovò dinanzi a due opzioni: proseguire nella continuità giuridica con il Regno di Sardegna oppure costituire un nuovo soggetto statale attraverso plebisciti o atti parlamentari. I costituzionalisti tradizionalisti sostenevano la tesi della continuità[5], secondo la quale il Regno d'Italia era una prosecuzione del Regno sabaudo con un nuovo nome, mentre Attilio Brunialti parlava di uno Stato nuovo, fondato su un patto tra popolo e sovrano scaturito dal voto plebiscitario[6]. Il dibattito si fece ancora più acceso nel secondo decennio del Novecento con lo scontro tra Dionisio Anzilotti[7], sostenitore della novazione, e Santi Romano[8], fautore della tradizione[9].

Indipendentemente dalla posizione assunta, una delle principali sfide dell'unificazione fu quella di omogeneizzare l'amministrazione e, in particolare, la gestione delle finanze pubbliche, in un paese ancora fortemente diviso nei sistemi fiscali e contabili. In questo contesto, il bilancio statale divenne non solo uno strumento tecnico, ma anche il riflesso delle scelte politiche fondamentali per il futuro del nuovo Stato.

Il sistema finanziario-contabile, in cui il bilancio si inserisce, rappresentava una manifestazione evidente del processo di accentramento che si stava realizzando. Il nuovo Stato unitario italiano si rifaceva integralmente alla tradizione sabauda in materia di controllo delle attività amministrative e finanziarie: infatti, già nel tardo Medioevo esisteva la *Camera computorum*, incaricata della sorveglianza contabile sul patrimonio del principe, e a partire dal 1351 si trovano tracce della Camera dei conti[10]. Un cambiamento decisivo avvenne nel 1859, con la sostituzione della Camera dei conti con la Corte dei conti. Questo cambiamento affidava i controlli contabili a un organo tecnico, indipendente, autonomo, legato principalmente al Parlamento e non più al sovrano[11].

Un ulteriore elemento chiave fu la progressiva definizione delle norme di contabilità pubblica, volte a regolare la predisposizione e la gestione del bilancio pubblico secondo i principi costituzionali.

La contabilità pubblica ha acquisito nel tempo una propria identità giuridica, fondata sulla legalità e sulla trasparenza, e ha consolidato il ruolo della Corte dei conti quale garante del patto politico sottostante al bilancio[12]. Questa istituzione ha il compito di vigilare sulla regolarità economico-finanziaria del governo e di supportare il Parlamento con competenze tecniche per

---

[3] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.
[4] F. Staderini, *La Corte dei conti*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma, Editori Laterza, 2006, 323 ss.
[5] C.F. Gabba, *Successione di Stato a Stato*, in *Questioni di diritto civile*, 2, Roma, Fratelli Bocca Editori, 1882, 364 ss.
[6] M. Riberi, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.
[7] *Ibidem*. Cfr. anche D. Anzilotti, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, Giuffré, 1912, 1-33.
[8] S. Romano, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, Giuffré, 1912, 360 ss.
[9] P. Biscaretti di Ruffia, *Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati*, Milano, Giuffré, 1938, 305-310.
[10] D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., 53.
[11] M. Rosboch, relazione al convegno "*La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro*, Torino, 1 ottobre 2019. Cfr anche F. Vicario, *Le amministrazioni centrali e la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, il debito pubblico,* Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1914.
[12] P. D'Alvise, *Contabilità di Stato*, Firenze, Editore G. Barbera, 1906.

l'esercizio del controllo politico. Ne deriva il valore del rapporto di ausiliarietà tra la Corte dei conti e il Parlamento, che completa il sistema del bilancio pubblico all'interno di un complesso quadro normativo[13]. Il bilancio, infatti, è in ultima analisi un atto politico e la sua approvazione rappresenta una delle decisioni legislative più tecniche, ma anche più significative, poiché incarna il ruolo costituzionalmente assegnato al Parlamento in materia di scelte fiscali e redistributive.

Il presente contributo si propone di analizzare la formazione e la struttura del bilancio nei periodi immediatamente successivi all'unità d'Italia, con particolare attenzione al biennio 1876-1877, momento cruciale di transizione dalla Destra storica all'affermazione della Sinistra storica. L'indagine si articolerà attraverso l'esame dei resoconti stenografici parlamentari, al fine di far emergere le dinamiche e le modalità che ne hanno caratterizzato la sua elaborazione.

2. Radici storiche

Sopravvenuta l'unificazione del Regno, tornò a imporsi una riforma degli ordinamenti contabili e già il Regio Decreto del 3 novembre 1861, n. 302 prese provvedimenti in materia di contabilità dello Stato.

Il 21 novembre 1861, il nuovo Ministro Bastogi presentò al Parlamento il primo di una lunga serie di progetti di riforma che si conclusero solo nel 1869[14]. Infatti, il progetto Bastogi, così come quelli successivi di Minghetti (1863), Sella (1865) e Scialoia (1866), non furono approvati; solo il Ministro Cambray-Digny riuscì a portare a compimento il proprio progetto presentato il 4 febbraio 1868, poi divenuto legge con la n. 5026 del 22 aprile 1869, concernente l'amministrazione del patrimonio dello Stato e la contabilità[15]. Con questa legge, e con il relativo regolamento del 4 settembre 1870, n. 5852, dopo un percorso travagliato si rese obbligatorio anche per l'amministrazione statale l'uso del metodo della partita doppia. L'*iter* della legge Cambray-Digny[16] fu complesso e la sua piena entrata in vigore avvenne solo l'anno successivo grazie all'azione del Ministro Sella, il quale, prima di sottoporre al Re il regolamento attuativo, con R.D. 17 febbraio 1870, n. 5513, istituì la qualifica dirigenziale del Ragioniere generale dello Stato e, con R.D. 31 marzo 1870, n. 5621, pose l'Ufficio di Ragioneria generale alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze[17]. Questa nuova legge introdusse due tipi di bilancio che dovevano essere approvati successivamente dal Parlamento: un bilancio di previsione e uno definitivo. Nel 1877, per garantire una migliore distribuzione delle competenze amministrative in ambito finanziario, il Ministro De Pretis istituì, con R.D. 26 dicembre 1877, n. 4219, il Ministero del tesoro, assegnandogli il compito di attuare la nuova legge di contabilità, di vigilare sull'esercizio del bilancio e sui servizi di cassa[18]. Lo stesso De Pretis, nel 1877, propose una nuova riforma, che però non fu approvata per la chiusura della legislatura; fu solo nel 1883 che venne approvato il progetto del Ministro Magliani, con legge 8 luglio 1883, n. 1455, che modificava la legge n. 5026 e fu successivamente incorporata nel Testo Unico del 17 febbraio 1884, noto come riforma Magliani[19]. Questa riforma costituì un importante intervento sull'impianto contabile e amministrativo precedentemente introdotto dalla legge Cambray-Digny, disciplinando con maggiore rigore gli impegni di spesa e introducendo il bilancio unico di competenza. Le eventuali variazioni delle previsioni originarie dovevano essere effettuate tramite un bilancio di assestamento, nel quale, oltre ai capitoli da modificare, dovevano essere indicati anche i

[13] D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., 53. Cfr. anche E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021.
[14] A. Crosetti, *Dalla contabilità "regia" alla contabilità "pubblica": tratti di percorsi evolutivi*, in *Scritti per Maria Luisa Bassi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 545-600.
[15] R. Bonghi, *Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868*, Firenze, Successori Le Monnier, 1868.
[16] Su tale legge rinvio al contributo di Matteo Traverso in questa stessa pubblicazione
[17] F. Melis, *Storia della Ragioneria. Contributo alla conoscenza e interpretazione delle fonti più significative della storia economia*, Bologna, Zuffi Editore, 1950.
[18] Sulla nascita e l'evoluzione di tale ministero: P. De Ioanna, *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffré,1992, XLIV, 401.
[19] A. Crosetti, *Dalla contabilità "regia" alla contabilità "pubblica"*, cit., 588.

mezzi per mantenere l'equilibrio tra le entrate e le spese, in attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio[20].

Si può affermare che questo impianto normativo ottocentesco abbia rappresentato la matrice originaria dei principali principi oggi consolidati della teoria del bilancio pubblico, come l'universalità e l'integrità, l'unità, la pubblicità, la chiarezza e la veridicità nella rappresentazione delle spese, oltre alla semplificazione e accelerazione delle procedure contabili e di spesa[21].

Dall'evoluzione normativa descritta emerge con evidenza la crescente centralità del bilancio pubblico all'interno dell'attività finanziaria dello Stato e delle sue organizzazioni. Questo strumento contabile ha assunto nel tempo funzioni fondamentali: giuridica, vincolando le amministrazioni alle spese previste; politico-economica, guidando la pianificazione pubblica secondo obiettivi socio-economici; e informativa, offrendo un quadro anticipato delle risorse e dei disavanzi[22].

Come è stato osservato, il bilancio dello Stato, pur nella forma di atto contabile che sintetizza le scelte politiche, è divenuto uno strumento essenziale della politica economica e finanziaria, nonché mezzo di armonizzazione dell'intera contabilità pubblica. Il nuovo modello contabile non si fonda più esclusivamente sulla dimensione finanziaria, legata alla sola rilevazione degli impegni giuridicamente rilevanti e dell'accertamento delle risorse, ma prevede l'adozione di strumenti gestionali capaci di attuare veri e propri sistemi di controllo di gestione, orientati alla rilevazione dei costi e dei ricavi, all'ottimizzazione delle risorse disponibili, al miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti nonché all'aumento della soddisfazione dell'utenza[23]. Da qui nasce l'esigenza, sempre più avvertita, di procedure e strumenti contabili trasparenti, capaci di rappresentare in modo concreto gli obiettivi che lo Stato intende perseguire mediante la redistribuzione delle risorse attraverso le decisioni di bilancio e il controllo della spesa pubblica. È proprio attraverso il bilancio che si è consolidata una concezione funzionale della finanza pubblica, intesa come strumento al servizio delle finalità economiche e sociali che caratterizzano lo Stato contemporaneo[24].

3. Normativa e resoconti stenografici nella configurazione del bilancio post-unitario

Come già sottolineato, l'attività amministrativa è sempre stata strettamente connessa al bilancio, la cui redazione periodica è imposta per legge. Il bilancio ne rappresenta il fulcro, svolgendo un ruolo centrale e regolatore[25]. Nei moderni Stati costituzionali, il bilancio assume particolare rilievo poiché deve essere approvato dalle assemblee legislative, è pubblico e costituisce la base per il controllo che, in materia amministrativa e finanziaria, il Parlamento esercita sull'esecutivo. Il bilancio, quindi, non ha una mera valenza contabile ma, implicando scelte politiche ben precise, assume un carattere prevalentemente politico. Può essere infatti definito come un "atto essenzialmente politico". Affrontare il tema del bilancio in Parlamento, nel periodo storico preso in esame, comporta inevitabilmente una prima distinzione tra il *c.d.* bilancio di previsione e il bilancio definitivo. Si tratta di due strumenti distinti ma complementari, che consentivano la programmazione e la gestione finanziaria dello Stato.

Il bilancio di previsione, come suggerisce il nome, aveva la funzione di stimare, sulla base dei dati economici e delle politiche governative, le entrate e le spese previste per l'anno successivo. Esso rappresentava dunque un atto fondamentale dell'attività amministrativa e finanziaria dello Stato, articolato in prospetti contabili indicanti le entrate presunte e le relative spese per un determinato periodo futuro.

Il preventivo aveva, dunque, un contenuto programmatico, orientava l'azione da intraprendere nel periodo considerato e stabiliva i limiti oltre i quali il governo non poteva spingersi, fissando un

---

[20] *Ibidem*.
[21] S. Cozzi, *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Zanichelli, 1958.
[22] V. Sica, *Bilancio dello Stato e programmazione economica, Profili evolutivi*, Napoli, Liguori Editore, 1964. Cfr anche G. Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia : origine e analisi di una riforma*, Padova, CEDAM, 1983.
[23] C. Forte, *Contabilità di Stato in evoluzione*, Roma, Scienze e Lettere Editore, 2005.
[24] A. Crosetti, *Dalla contabilità "regia" alla contabilità "pubblica"*, cit., 594.
[25] S. Cassese, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffré, 1976.

equilibrio ordinario tra entrate e uscite. Definiva la direzione da seguire nella gestione e circoscriveva l'azione del governo. Diversamente, il bilancio definitivo si riferiva ai risultati di una gestione già conclusa.

Emergono quindi due funzioni distinte: da un lato, il bilancio come piano di gestione (previsione), dall'altro come consuntivo (definitivo), con rilevanza tanto finanziaria quanto politica e costituzionale.

Dal punto di vista finanziario, il bilancio forniva, e fornisce, un quadro completo della situazione economica dello Stato, influenzando la percezione del credito pubblico e la valutazione delle politiche finanziarie. L'analisi dei resoconti stenografici, in particolare quelli della Camera, mostra come la presentazione e l'approvazione del bilancio, sia esso di previsione o definitivo, seguissero regole e tempistiche precise.

La formazione del bilancio era attribuita al governo, in particolare al Ministero delle finanze. Quest'ultimo, grazie all'apparato tecnico-amministrativo di cui disponeva, aveva, infatti, la possibilità di conoscere i bisogni del paese, gli indirizzi da incentivare o scoraggiare e le reali disponibilità economiche. È dunque naturale che spettasse al governo la predisposizione di un bilancio compatibile con le reali possibilità di attuazione.

Sulla base delle disposizioni normative vigenti nel periodo storico preso ad esame, il Ministro delle finanze aveva l'obbligo di redigere annualmente i progetti sia degli stati di previsione che del bilancio definitivo. I ministri degli altri dicasteri dovevano trasmettere gli elementi utili alla redazione del bilancio almeno due mesi prima della presentazione parlamentare, e un mese prima nel caso del bilancio definitivo[26]. Le norme di contabilità pubblica definivano con precisione gli elementi che dovevano essere presenti nei documenti di bilancio.

Il bilancio di previsione, diversamente da quello definitivo, era composto da singoli stati di previsione: uno per le entrate (generale) e tanti per le spese quanti erano i ministeri.

Per le entrate, il bilancio di previsione era così composto

> «1° Da un prospetto riassunto per capitoli, colla denominazione e colla somma proposta per ciascun capitolo;
> 2° Da un prospetto particolareggiato dei capitoli posti a confronto con quelli dell'anno precedente, e colle spiegazioni delle differenze;
> 3° Dagli allegati necessari a schiarimento delle proposte;
> 4° Da una relazione nella quale siano svolti i motivi delle proposte»[27].

Per quanto riguardava le spese, il bilancio doveva riportare:

> «1° Le spese che si presumono per l'anno cui si riferiscono essi stati […];
> 2° Le spese approvate negli stati di prima previsione dell'anno precedente;
> 3° Le differenze in più od in meno tra l'un anno e l'altro;
> 4° I motivi delle differenze, colle spiegazioni necessarie e schiarimento delle proposte»[28].

Entrambi i bilanci, sia di previsione che definitivo, venivano presentati in Parlamento in modo dettagliato e completo. Le spese e le entrate erano distinte in ordinarie e straordinarie; le prime si suddividevano ulteriormente in fisse e variabili.

Il bilancio era organizzato per capitoli che, a loro volta, erano suddivisi per articoli. Le entrate, quanto le spese, erano ulteriormente distinte a seconda della materia. Non si cumulavano nello stesso capitolo le entrate e le spese appartenenti a diverse categorie.

---

[26] art. Art. 136 del Regolamento del 4 settembre 1870, n. 5852 per l'Amministrazione del patrimonio dello Stato e per la contabilità generale (di seguito reg. n. 5852/1870) in esecuzione della Legge 22 aprile 1869 n. 5026 così recita «Il Ministro delle Finanze forma ogni anno i progetti tanto degli stati di prima previsione quanto del bilancio definitivo. A tal uopo, gli altri Ministri trasmettono a quello delle Finanze i necessari elementi, almeno due mesi prima del tempo stabilito per la presentazione al Parlamento nazionale degli stati di prima previsione ed almeno un mese prima pel bilancio definitivo».
[27] art. Art. 145 del reg. n. 5852/1870.
[28] art. Art. 149 del reg. n. 5852/1870.

Inoltre, il bilancio di previsione per le spese si articolava in due titoli: spese ordinarie e spese straordinarie[29].

L'analisi dei resoconti stenografici rivela che il bilancio di previsione e quello definitivo venivano presentati simultaneamente, ciò si evince da quanto affermato in Parlamento dal Ministro delle finanze: «*Ho l'onore di presentare alla Camera la situazione del bilancio definitivo per l'anno 1876 e il bilancio di prima previsione per il 1877*»[30]. Questa modalità congiunta di esposizione permetteva un confronto diretto tra le previsioni e i risultati reali, migliorando l'efficacia delle politiche di bilancio. Durante le discussioni parlamentari, spesso emergevano confronti tra le cifre attuali e quelle passate; in alcuni casi, si leggono anche interventi in cui i ministri si complimentano per le riduzioni significative ottenute su specifici articoli di spesa.

La presentazione degli stati di previsione avveniva nei primi quindici giorni di marzo. In tale occasione, il Ministro delle finanze doveva presentare in Parlamento, già stampati

> «1° Con apposito progetto di Legge, lo stato di prima previsione delle entrate dell'anno seguente;
> 2° Con altrettanti progetti di Legge quanti sono i Ministeri, gli stati di prima previsione delle spese dell'anno stesso pei rispettivi servizi di ciascuno di essi […]»[31].

Affinché il ministro potesse predisporre tali documenti, era necessario che gli altri ministri trasmettessero puntualmente le informazioni necessarie[32]. Al Ministro delle finanze non spettava valutare l'opportunità delle singole spese presentate dai dicasteri, per non interferire con le competenze dei rispettivi ministri; il suo ruolo si limitava alla verifica dell'impatto complessivo di tali erogazioni sulla finanza pubblica. Prima della presentazione in Parlamento, il bilancio veniva esaminato da Commissioni parlamentari competenti[33], le quali analizzavano nel dettaglio le previsioni, verificandone la coerenza con gli obiettivi politici, economici del governo e proponendo eventuali modifiche. Tali Commissioni, permanenti o rinnovabili, svolgevano audizioni con esperti e richiedevano chiarimenti ai ministri competenti. Esse avevano anche la facoltà di proporre emendamenti, correggere squilibri e garantire la conformità del bilancio agli indirizzi di politica pubblica[34]. Inoltre, ciascun organo disponeva di venti giorni per l'esame della parte di loro competenza e redigevano una relazione conclusiva, con eventuali proposte di modifica. Dopo questo passaggio, il bilancio giungeva alla Camera, dove si svolgeva la discussione dei vari capitoli.

Dall'analisi dei resoconti emerge la centralità della Camera dei Deputati rispetto al Senato, giustificata dal suo carattere elettivo e dunque dalla sua natura di diretta espressione della volontà popolare, a differenza del Senato, composto da membri di nomina regia. Questa configurazione derivava dallo Statuto Albertino, che, pur prevedendo un sistema bicamerale, attribuiva maggiore rilevanza alla Camera nelle questioni finanziarie, in linea con il principio liberale secondo cui «*nessuna imposizione fiscale può essere stabilita senza il consenso dei rappresentanti del popolo*»[35]. La Camera, dunque, aveva l'iniziativa e il ruolo principale nel processo di approvazione del bilancio, mentre il Senato esercitava un controllo finale.

Una volta approvati gli stati di previsione, ogni ministro ripartiva la somma stanziata in articoli[36].

Per quanto riguardava, invece, il bilancio definitivo, esso era così strutturato

> «1° Le somme approvate nei stati di prima previsione;
> 2° Le somme che si propongono pel bilancio definitivo;

[29] art. Art. 150 del reg. n. 5852/1870.
[30] Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussione, Sessione del 1876-77.
[31] art. Art. 158 del reg. n. 5852/1870. Cfr. anche art. 25 della l. n. 5026/1869.
[32] art. Art. 136 del reg. n. 5852/1870.
[33] Si tenga presente che ci sono diverse commissioni a seconda dei singoli stati di previsione per le spese.
[34] D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., 56-57.
[35] art. Art. 8 dello Statuto Albertino.
[36] Prima parte dell'art. 30 della l. n. 5026/1869.

3° Le differenze, in più od in meno, tra le une e le altre di dette somme;

4° La dimostrazione di tali differenze, in quanto provengano da fatti posteriori all'approvazione degli stati di prima previsione, da più esatti e più precisi calcoli, e dai residui dell'anno antecedente.

Ha inoltre un prospetto riassunto per capitoli, colla denominazione e colla somma proposta per ciascuno di essi»[37].

Anche per la formazione del bilancio definitivo, i ministri dovevano «*in ciò che rispettivamente li concerne e nel termine fissato*», far pervenire *«al Ministro delle Finanze gli allegati, le relazioni e tutti gli altri elementi riguardanti le nuove proposte»*[38].

Il bilancio definitivo veniva presentato con un unico progetto di legge nel quale erano «*indicati i mezzi per provvedere al pareggio della entrata colla spesa*»[39]. Dopo l'approvazione, ogni ministro rettificava «*il riparto in articoli già seguito sugli stati di prima previsione*»[40].

A differenza del bilancio di previsione, sul bilancio definitivo non erano ammesse modifiche di merito, trattandosi di un documento che registrava dati ormai consolidati. Tuttavia, era possibile sollevare osservazioni politiche sulle scelte effettuate.

A conferma di quanto si è detto, all'interno dei resoconti stenografici si legge infatti

«È inutile che io rammenti come non è ammessa sul bilancio definitivo la discussione generale, e che la discussione sui capitoli non può avere luogo che per quelli in cui è introdotta o si vuole introdurre qualche variazione relativamente alla cifra stabilita nel bilancio di prima previsione […] non è ammesso che si sollevino questioni di principio; i soli capitoli variati danno luogo a discussione, ma deve limitarsi alle mutazioni proposte nei capitoli. Senza di questo sarebbe un duplicato, si verrebbe a discutere due volte il bilancio, il che sarebbe contrario agli usi parlamentari, ed a quella economia di tempo che è imprescindibile in un Parlamento»[41].

Le disposizioni normative disciplinavano anche i casi in cui, dopo l'approvazione del bilancio definitivo, si verificasse una nuova entrata. In tal caso, il Ministro delle finanze provvedeva, con un apposito decreto, ad istituire un nuovo capitolo, specificando l'applicazione dell'entrata. Il decreto veniva trasmesso alla Corte dei Conti, alla Ragioneria generale dello Stato, alla Direzione generale del Tesoro e al ministero competente[42]. Per quanto riguardava le spese, non era possibile effettuare erogazioni non previste, salvo per esigenze di «*servizio*»[43]. A tal proposito si distingueva tra «*nuove spese*», non previste in bilancio e da iscriversi in nuovi capitoli, e «*maggiori spese*» cioè aggiuntive rispetto a quelle già previste.

Da ciò si evince come, anche a seguito dell'approvazione del bilancio, si potevano apportare variazioni. In queste ipotesi, il Ministro delle finanze istituiva nuovi capitoli con decreti speciali, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Le nuove spese erano presentate dal Ministro delle finanze con una relazione e dei documenti giustificativi. Una volta approvata la legge speciale, il ministro competente provvedeva alla ripartizione in articoli all'interno del nuovo capitolo di spesa[44].

4. Considerazioni conclusive

Sulla base di quanto precedentemente esposto, emerge con chiarezza come la funzione del bilancio pubblico non si limiti a garantire un controllo finanziario e contabile, volto ad assicurare che i fondi vengano erogati nei limiti e per le finalità stabilite dalla legge[45]. Il bilancio, infatti, assume un ruolo più ampio e articolato: rappresenta uno strumento essenziale anche per il controllo manageriale

[37] art. Art. 163 del reg. n. 5852/1870.
[38] art. Art. 164 del reg. n. 5852/1870.
[39] art. Art. 28 della l. n. 5026/1869. Cfr. anche art. 166 del reg. n. 5852/1870.
[40] art. Art. 169 del reg. n. 5852/1870.
[41] Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Sessione del 1876.
[42] art. Art. 174 del reg. n. 5852/1870.
[43] Tale deroga era prevista dall'art. 176 del reg. n. 5852/1870.
[44] artt. Artt. 177-178 del reg. n. 5852/1870.
[45] G. Stefani, *Economia della finanza pubblica*, Padova, CEDAM, 1999.

interno alla pubblica amministrazione che valuta l'efficienza nell'impiego delle risorse assegnate[46]. Esso consente, inoltre, di orientare strategicamente l'azione pubblica attraverso la selezione tra programmi alternativi, contribuendo, infine, alla verifica del grado di realizzazione degli obiettivi generali di politica economica[47]. Sebbene tali obiettivi non dipendano esclusivamente dall'azione statale, la responsabilità del loro conseguimento ricade in misura rilevante proprio su quest'ultima.

Nel processo evolutivo delineato, si osserva come la contabilità pubblica sia divenuta uno strumento indispensabile per la regolazione della finanza pubblica, intesa come l'insieme delle attività attraverso cui i soggetti pubblici acquisiscono le entrate necessarie a sostenere la spesa per l'erogazione di servizi alla collettività, il funzionamento delle strutture e l'esercizio delle funzioni pubbliche. L'attività finanziaria dello Stato è progressivamente aumentata nel tempo, in risposta alla crescente domanda di servizi da parte dei cittadini e alla necessità di migliorarne la qualità[48].

Questa espansione è stata indirizzata al soddisfacimento di bisogni e fini pubblici ritenuti prioritari in ciascuna fase storica, non secondo criteri rigidi e immutabili, ma in base alle esigenze sociali e politiche del momento. Non si può trascurare come la contabilità, nata all'interno dello Stato liberale, si sia dovuta confrontare con la crisi di quest'ultimo e con l'affermazione del modello di Stato sociale[49]. Il welfare, infatti, si configura come un sistema intrinsecamente critico, in quanto subordina l'equilibrio finanziario al soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi.

È ormai un dato acquisito che l'ambito e l'estensione della contabilità pubblica – e, di conseguenza, della spesa pubblica – siano direttamente influenzati dall'intensità dell'intervento statale in campo economico. Tale intervento, oggi, risulta sempre più ampio e strutturato, anche all'interno dell'ordinamento europeo. Ne deriva una materia dalla portata inevitabilmente dinamica, elastica e in continua espansione, che tende ad assumere forme sempre più complesse. Questo processo ha portato all'integrazione, nel settore pubblico, di principi e strumenti tipici della gestione aziendale[50].

In definitiva, il bilancio pubblico non è solo uno strumento contabile, ma un mezzo strategico per orientare l'azione statale, valutare l'efficienza della spesa e rispondere ai bisogni collettivi. In un contesto in evoluzione, resta un pilastro fondamentale nella regolazione della finanza pubblica.

---

[46] R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico : il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.
[47] *Ibidem*.
[48] F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci Editore, 2000.
[49] *Ibidem*.
[50] G. Campa, *Economia e finanza pubblica*, Milano, UTET, 2017