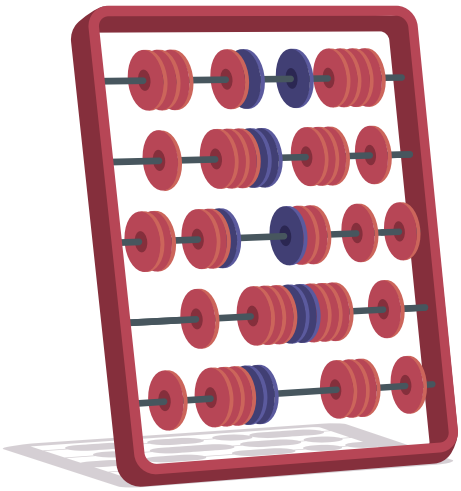
PER UNA STORIA DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

TRA POLITICA, DIRITTO ED ECONOMIA



Luciano Cimbolini

Studies in Law and Social Sciences 12

Roma Tre
Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

Nella stessa Collana

1. G. Rojas Elgueta, N. Vardi (a cura di), *Oltre il soggetto razionale*, 2014
2. F. Mezzanotte (a cura di), *Le «libertà fondamentali» dell'Unione europea e il diritto privato*, 2016
3. C.A. D'Alessandro, C. Marchese (a cura di), *Ius dicere in a globalized world. A comparative overview*, 2018
4. A. Zoppini, P. Sirena (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, 2018
5. F. Caggia, G. Resta (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa e il diritto privato*, 2019
6. A. Somma, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Comparazione e diritto positivo. Un dialogo tra saperi giuridici*, 2021
7. R. Lupi, *Studi sociali e diritto*, 2022
8. G. Giannone Codiglione, L. Pierdominici (a cura di), *Comparative Law in Times of Emergencies*, 2022
9. M. Filomeno, I. Rocchetti, *Dati e metodi per la statistica giudiziaria*, 2023
10. M.L. Vazquez, *Varieties of Religious Space. Freedom, Worship and Urban Justice*, 2024
11. C.M. Cascione, G. Giannone Codiglione, P. Pardolesi (a cura di), *Public and Private in Contemporary Societies*, 2024

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

Collana "Studies in Law and Social Sciences"

12

Luciano Cimbolini

PER UNA STORIA DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

TRA POLITICA, DIRITTO ED ECONOMIA

LE ORIGINI E LO SVILUPPO DEI CONTI DEGLI STATI

Roma TrE-Press
2025

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale
Gruppo di lavoro RomaTrE-Press

Cura editoriale e impaginazione
teseo editore Roma teseoeditore.it

Elaborazione grafica della copertina
MOSQUITO mosquitoroma.it

Caratteri grafici utilizzati: A Love of Thunder, Brandon, Minion Pro (copertina e frontespizio); Garamond (testo).

Edizioni RomaTrE-Press ©
Roma, dicembre 2025
ISBN 979-12-5977-553-5
http://romatrepress.uniroma3.it

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.

L'attività della RomaTrE-Press è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Giurisprudenza

Studies in Law & Social Sciences

La collana è diretta da

Guido Alpa • Carlo Angelici • Adolfo di Majo • Nicolò Lipari
Salvatore Mazzamuto • Pietro Rescigno

Coordinatore

Andrea Zoppini

Comitato Scientifico

Mads Andenas; William Burke-White; Emanuele Conte; Luca Enriques; Jorg Fedtke; Giuseppe Grisi; Andrea Guaccero; Martijn Hesselink; Francesco Macario; Giulio Napolitano; Antonio Nicita; Giorgio Resta; Giacomo Rojas Elgueta; Pietro Sirena; David A. Skeel; Noah Vardi; Anna Veneziano; Vincenzo Zeno-Zencovich.

La collana *Studies in Law and Social Sciences* intercetta nuove frontiere nello studio del diritto italiano, del diritto di matrice europea e poi del diritto comparato e transnazionale. In questa prospettiva, ospita lavori che propongono una nuova lettura delle fonti del diritto, dei fenomeni giuridici, dei rapporti fra diritto e società, osservati sia con i tradizionali strumenti ermeneutici e sistematici del giurista, sia attraverso il prisma conoscitivo delle scienze sociali. La collana, aperta a lavori redatti anche in lingue straniere, è pubblicata su una piattaforma editoriale digitale *open access*.

The Roma TrE-Press Studies in Law and Social Sciences Series *sets itself at the crossroads of research in Italian and European law, and of comparative and transnational legal studies. It publishes groundbreaking work on legal issues, on sources of law and on the interactions between law and society. This perspective is pursued not only by using traditional tools of legal scholarship, but also through the application of the "Law and…" methodology. The series publishes studies in Italian and foreign languages and is hosted on an open access digital platform.*

Indice

1. Numeri, valori e denari: le origini arcaiche della contabilità 9
1.1. Dal segno alla scrittura 9
1.2. La contabilità delle grandi civiltà agrarie: centralizzazione e scambi di mercato 14
1.3. I grandi sistemi arcaici di contabilità 17
1.3.1. La Mesopotamia 18
1.3.2. L'Egitto 20
1.3.3. Creta 23

2. La contabilità pubblica nella Grecia antica: le vicende di Atene 27
2.1. Dall'Oriente al Mediterraneo 27
2.2. Pericle e l'arte dei conti pubblici 29

3. L'epoca romana: i conti di un impero 35
3.1. Dalla Grecia alla Roma repubblicana 35
3.2. Il sistema più compiuto: la contabilità sotto Ottaviano Augusto 39
3.3. L'evoluzione post-augustea: sintesi 42
3.4. La struttura della finanza romana 47

4. Medioevo e Rinascimento: alle origini della modernità 53
4.1. La decadenza e la rinascita della contabilità in Occidente 53
4.2. Lo sviluppo delle nuove tecniche contabili e finanziarie nell'Italia tardomedievale 59
4.3. Genova 64
4.4. Firenze 69
4.5. Siena 76
4.6. Venezia 80
4.7. Lo Stato pontificio 84

5. La formazione degli stati europei e le loro esigenze di finanziamento 91
5.1. Lo Stato fiscale 91
5.2. La Spagna 93
5.3. La Francia 97
5.4. L'Inghilterra 103

6. Le finanze degli Stati preunitari: le riforme di Cavour 109
6.1. Il panorama italiano prima dell'Unità 109
6.2. Il Regno delle Due Sicilie 109
6.3. Il Granducato di Toscana 114
6.4. Il Regno di Sardegna: gli antichi ordinamenti 120
6.5. Le conseguenze dello Statuto Albertino in materia di finanza pubblica 126
6.6. La Riforma Cavour 127

7. L'unificazione contabile del Regno d'Italia 133
7.1. I regimi finanziari preunitari, gli ordinamenti provvisori e il primo bilancio unitario 133
7.2. La finanza pubblica: una questione essenziale per il progetto dell'Unità d'Italia 138
7.3. La prima legge di contabilità pubblica dell'Italia unita 147
7.4. Il dualismo Sella-Minghetti e il pareggio di bilancio 157
7.5. Le modifiche alla legge Cambray-Digny: il periodo 1870-1884 164
7.6. Dal 1884 al 1913 170
7.7. Lo Stato parallelo 181

8. La Grande guerra e la Riforma de' Stefani 189
8.1. La Prima guerra mondiale: un grande spartiacque 189
8.2. La Riforma de' Stefani 196
8.3. La nuova espansione del settore pubblico 201
8.4. Le ultime riforme prima della Seconda guerra mondiale 204

9. La contabilità pubblica nell'età repubblicana 207
9.1. Il secondo Dopoguerra e l'articolo 81 della Costituzione 207
9.2. Le crisi di bilancio, le modifiche delle regole di finanza pubblica e il vincolo esterno 213
9.3. La compenetrazione con le regole europee 217

Bibliografia 227

Capitolo 1

Numeri, valori e denari: le origini arcaiche della contabilità

1.1. Dal segno alla scrittura

Studi archeologici e antropologici sulle economie e sui sistemi di conto delle società arcaiche sono di estremo interesse per un tentativo di ricostruzione storica della contabilità pubblica. Queste ipotesi, difatti, consentono di non ricalcare la visione del pensiero economico tradizionale che ipotizza una progressione, grosso modo lineare, fra società organizzate sul baratto, nascita della moneta e sviluppo dei mercati, prima locali e poi allargati su una scala geografica più vasta. Nel corso di questa evoluzione, dal baratto al mercato organizzato su scambi monetari, sarebbero poi sorti i sistemi di conto, prima rudimentali e legati sostanzialmente alle necessità di conservazione e di scambio fisico delle merci e poi via via più raffinati, poiché destinati a rappresentare grandezze intermediate dal concetto emergente del denaro quale misura del valore economico in ambito sociale.

Le ricerche di diversi studiosi delle antiche società dell'Asia occidentale, prima fra tutti, Denise Schmandt-Besserat, corroborate dai risultati dei lavori di antropologia economica, quali gli ormai classici testi di Karl Polanyi sull'economia delle società arcaiche, consentono, invece, di ipotizzare una dinamica diversa.[1]

Schmandt-Besserat ritiene che, molto prima che i Sumeri giungessero a un compiuto sistema di scrittura, in Asia occidentale già si tenessero conti e registrazioni con gettoni di argilla di varie forme. Da questi oggetti poi avrebbero avuto origine gli ideogrammi sumerici.[2] [3]

---

[1] K. POLANYI, *Economie primitive, arcaiche e moderne. Ricerca storica e antropologia economica*, EINAUDI, Torino, 1980.

[2] D. SCHMANDT-BESSERAT, *Dal contabile allo scrittore*, in Le Scienze Dossier, *Dal segno alla scrittura*, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.

[3] Per una visione parzialmente diversa, v. S. FERRARA, *La grande invenzione: Storia del mondo in nove scritture misteriose*, GIANGIACOMO FELTRINELLI EDITORE, Milano, 2021.

La questione fondamentale che gli archeo-linguisti indagano riguarda l'identificazione degli antenati della scrittura e il processo evolutivo che ha portato alla sua nascita.

La scrittura è una invenzione cui si arrivò autonomamente in più luoghi. Vari sistemi di scrittura si svilupparono isolatamente l'uno dall'altro in epoche diverse, in zone del mondo molto distanti fra loro e spesso pressoché prive di collegamenti.[4]

Il merito dell'introduzione della scrittura è attribuito generalmente ai Sumeri. Nell'ultimo secolo del IV millennio a.C., i funzionari di città-stato sumeriche come Uruk, avevano sviluppato un sistema per registrare numerali, pittogrammi e ideogrammi su superfici di argilla.[5]

I supporti di argilla degli scribi di Uruk, chiamati tavolette, in realtà erano convessi. I caratteri erano impressi nell'argilla molle con uno stilo.

Le ipotesi classiche sull'origine della scrittura parlano, in generale, di un'evoluzione dal concreto all'astratto. Prima ci sarebbe stata una fase pittografica che, con il tempo, si sarebbe evoluta verso uno schematismo sempre più accentuato.

Le tavolette di Uruk potrebbero contraddire queste teorie. Alcuni archeologi, difatti, ritengono che gli scribi registrassero soprattutto transazioni commerciali e compravendite di terreni. Fra i termini più usati, ci sono quelli che indicano pane, birra, ovini, bovini e indumenti. Testi simili sono stati trovati anche in altre località della Mesopotamia e in Iran.

A Uruk le tavolette sono state recuperate in un complesso templare; la maggior parte delle altre sono state trovate presso abitazioni private, dove la presenza di sigilli e di tappi d'argilla per giare indica l'esercizio di un'attività mercantile.

Gli scavi di Nuzi, città del II millennio a.C. sita nell'attuale Iraq, hanno evidenziato l'esistenza, nel 1500 a.C., di un sistema di registrazione che usava, a scopo di conteggio, gettoni (*token*) che poi potevano essere depositati, trasferiti e rimossi.

Per Adolf Leo Oppenheim, esisteva una sorta di sistema di contabilità doppia.[6] Accanto ai testi cuneiformi degli scribi, l'amministrazione palaziale aveva una contabilità parallela tangibile. I gettoni, che rappresentavano i vari capi di bestiame di proprietà del palazzo, potevano anche essere tra-

[4] LE SCIENZE DOSSIER, *Dal segno alla scrittura*, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.

[5] D. SCHMANDT-BESSERAT, *Gli antecedenti della scrittura*, in Le Scienze, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN. Numero 120. Agosto 1978. Anno XI. Volume XXI.

[6] SCHMANDT-BESSERAT, *Gli antecedenti della scrittura*, cit.

sferiti da un ripiano all'altro quando gli animali erano spostati.

Pierre Amiet ha confermato l'esistenza di un simile sistema di conteggio nel sito di Susa, nell'attuale Iran, risalente alla seconda metà del IV millennio a.C. I contenitori di gettoni di Susa, a differenza di quelli di Nuzi, erano sfere di argilla cave, chiamate *bullae*. I gettoni avevano varie forme geometriche, quali sfere, dischi, cilindri, coni e tetraedri.[7]

Da questa scoperta, vari studiosi ipotizzano che *bullae* e gettoni fossero già impiegati prima del periodo di Uruk.

Secondo Schmandt-Besserat, tra il XII e l'VIII millennio a.C., l'Asia occidentale vide la nascita dei primi insediamenti agricoli. Sono stati trovati manufatti di argilla di dimensioni variabili simili, anche nelle forme, a quelli di Susa. Questi gettoni, presenti praticamente in tutte le collezioni di manufatti dell'Asia occidentale dal Neolitico in avanti, spesso presentavano ulteriori caratteri, quali linee incise, applicazioni di pallottoline o spire di argilla e impronte cave come di punzoni circolari. Non è certo che i gettoni fossero tenuti in contenitori, come ceste o borse, ma è probabile che fossero distinti da altri manufatti e che la loro funzione fosse di tipo contabile, essendo spesso presenti nei magazzini.

I gettoni sono stati rinvenuti anche in aree lontane fra di loro, come Beldibi, nell'attuale Turchia sud-occidentale, Chanhu Daro, nell'attuale Pakistan e in un sito dell'VIII millennio a.C. sul Nilo, nei pressi di Khartoum.

Proprio a motivo di questa diffusione dei ritrovamenti, Schmandt-Besserat ritiene che un sistema di conteggio basato sui gettoni fosse presente in tutta l'Asia occidentale e per un periodo compreso almeno fra il IX e il II millennio a.C.

Questo metodo arcaico è molto simile ad altri antichi esempi di com-

[7] Per Esteban Hernandez Esteve «Molto prima che i mesopotamici riuscissero a realizzare le palle e, in seguito, le figurine di argilla o "*token*", come sono comunemente conosciute in inglese, tuttavia, gli uomini hanno dovuto trovare procedure per memorizzare e registrare i propri conti. È noto che venissero utilizzati bastoncini dentellati per registrare acquisti, vendite o debiti di ogni tipo, che sono stati effettuati in duplice copia, in modo che ciascuna delle parti coinvolte potesse conservare una prova della transazione. In questo modo, siamo a conoscenza del fatto che la memorizzazione di fatti e importi a fini contabili risalga a circa 37.000 anni fa, il tempo che ci separa approssimativamente dal Lebombo Bone, Osso di Lebombo, reperto rinvenuto nelle omonime montagne africane localizzate tra la Repubblica del Sudafrica e lo Swaziland. Alcuni archeologi pensano, tuttavia, che questo osso non contenga informazioni contabili ma solo date. È d'altra parte generalmente riconosciuto che l'Osso di Ishango, risalente all'epoca paleolitica, databile a circa 20.000 anni fa e rinvenuto nel 1960 nell'omonima regione, vicino alle sorgenti del Nilo nell'ex Congo belga, riporti "tacche" di significato contabile». V. E. Hernández Esteve, *Vocazione e ricordi di uno storico della contabilità*, Rivista della Corte dei conti, Numero speciale 1/2021.

puto come il sistema romano di fare 'calcoli' con pietruzze (i *calculi*).

Il principale motivo della nascita dei gettoni a valenza simbolica fu, probabilmente, la formazione di scorte di generi alimentari da gestire e distribuire nell'ambito delle comunità. Si ritiene che il bisogno di annotare queste assegnazioni e transazioni sia alla base dello sviluppo di un sistema di registrazione.

I gettoni più antichi sono quelli provenienti da Tepe Asiab e Ganj-i-Dareh Tepe, due siti della regione iraniana dello Zagros. Pare che attorno all'8500 a.C. le due comunità iniziassero a sperimentare l'allevamento e le coltivazioni agricole, pur continuando anche le attività di caccia e di raccolta.

Forse durante l'età del rame, le eccedenze agricole di membri della comunità iniziarono a formare un fondo comune grazie all'istituzione di prelievi forzosi in natura, sotto la supervisione di funzionari pubblici dipendenti dal tempio.

All'inizio dell'età del bronzo, fra il 3500 e il 3100 a.C., il progresso economico determinò mutamenti nel sistema di registrazione importanti quanto la precedente ascesa dell'economia agricola. La nascita delle città in Asia occidentale provocò un grande aumento della popolazione e trasformò i precedenti villaggi in centri urbani. A questo periodo risalgono anche le prime forme di specializzazione artigianale e di produzione di beni su larga scala.

Lo sviluppo di un'economia urbana, fondata sul commercio, moltiplicò le domande poste al sistema di registrazione. Era necessario, difatti, annotare non solo la produzione, ma anche inventari, partite di merci e pagamenti di salari. I mercanti avevano bisogno di conservare registrazioni delle loro transazioni commerciali.

Nell'ultimo secolo del IV millennio a.C. le esigenze di una contabilità sempre più complessa produssero effetti sul sistema dei gettoni. Questi vennero perforati al fine di consentire il passaggio di uno spago. Le perforazioni, probabilmente, furono dovute alla necessità di legare assieme i gettoni rappresentativi di una specifica transazione, in modo da conseguire una vera e propria registrazione.

La comparsa, verso le fine del IV millennio a.C., di involucri di argilla contenti i gettoni, come le *bullae* di Susa, è ancora più significativa, poiché dimostra la volontà di tenere separati i gettoni relativi alle diverse transazioni.

Le *bullae*, secondo alcune teorie, servivano a fornire alle parti di uno scambio una superficie liscia di argilla sulla quale imprimere, all'uso sume-

rico, i sigilli degli autenticatori dell'atto. Un agricoltore consegnava una partita a un mediatore di città, inviandogli, insieme alla merce, una *bulla* contenente una descrizione, per mezzo dei gettoni, del tipo e della quantità di beni inviati. La rottura della *bulla* permetteva al destinatario di controllare la merce ricevuta e di verificare l'assenza di manomissioni. Lo scambio fra le parti di un ammontare di gettoni garantiti da un sigillo, rappresentava uno sviluppo dell'antico sistema di registrazione.

Per stabilire numero e qualità dei gettoni, fu introdotta la prassi di marcare la superficie della *bulla*, così da rendere visibili, assieme alle impronte dei sigilli, anche le immagini dei gettoni al suo interno. Il contenuto di una *bulla*, perciò, era leggibile senza bisogno di rompere il contenitore e i sigilli.

La successiva sostituzione dei gettoni materiali con la loro raffigurazione bidimensionale potrebbe essere stata il legame fra il sistema di registrazione arcaico e la scrittura. Le *bullae* cave contenenti i gettoni furono sostituite dalle tavole, ovvero oggetti d'argilla solidi con iscrizioni. Le funicelle, i cestini e i gettoni conservati sui ripiani degli archivi furono sostituiti con segni rappresentativi su tavolette, ossia da registrazioni scritte.

Gli esempi più antichi di scrittura in Mesopotamia, dunque, non sarebbero, come sostenuto da molti autori a partire da Aristotele, un'invenzione derivante da un sistema di comunicazione visiva fatto di disegni figurativi e pittogrammi, originariamente senza legami con il linguaggio, che poi si sarebbe sviluppato verso un vero e proprio sistema di scrittura nel momento in cui quest'ultimo divenne fonetico.[8]

Le prime forme di scrittura sembrano, invece, una nuova applicazione, introdotta alla fine del IV millennio a.C., di un sistema di registrazione già presente sin dal Neolitico in Asia occidentale.

Secondo questa ipotesi, la scrittura mesopotamica rappresenta l'evoluzione di un sistema di registrazione risalente a circa undicimila anni fa. Il fatto che il sistema non abbia subito modificazioni significative fino alla fine del IV millennio a.C. potrebbe essere dovuto alle richieste relativamente semplici poste al metodo di registrazione nei secoli precedenti. Con l'avvento delle città e lo sviluppo del commercio su vasta scala, il sistema fu sollecitato a progredire, cosicché le raffigurazioni grafiche dei gettoni sostituirono i gettoni e l'evoluzione di oggetti simbolici in ideogrammi condusse all'adozione della scrittura in tutta l'Asia occidentale.

[8] J. J. GLASSNER, *L'invenzione della scrittura cuneiforme,* in Le Scienze Dossier, *Dal segno alla scrittura*, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.

La scrittura sarebbe, dunque, frutto dello sviluppo di un sistema contabile che portò progressivamente all'utilizzo astratto dei segni per comunicare il discorso orale, ma che, in origine, sarebbe servito a tenere i conti nell'ambito di processi sociali di distribuzione delle merci.[9] [10]

1.2. La contabilità delle grandi civiltà agrarie: centralizzazione e scambi di mercato

I concetti di commercio e di mercato e la necessità di un sistema di conto utile a gestire le esigenze economiche derivanti dai processi di urbanizzazione e di sviluppo dell'agricoltura, sono argomenti che meritano un approfondimento.

Mercati e commerci, in relazione alle grandi economie agrarie sviluppatesi in Asia occidentale a partire dal 3500 a.C., non possono essere intesi nel loro significato moderno, come plasmato dal pensiero economico tradizionale, che vede nei meccanismi di mercato una sorta di costante delle economie umane.[11]

---

[9] SCHMANDT-BESSERAT, in *Dal contabile allo scrittore*, cit., afferma «Ho ipotizzato l'esistenza di almeno otto ignoti inventori lungo questo percorso, ognuno dei quali ha segnato una tappa fondamentale nello sviluppo della scrittura: di questi, sei sono "contabili" o "amministratori", che hanno perfezionato la scrittura per la compilazione e l'archiviazione di registri, e due sono scribi che hanno modificato la funzione originaria della scrittura cuneiforme da mero strumento per la tenuta della contabilità a mezzo adatto per la commemorazione dei defunti, aprendo così la strada all'uso della scrittura a scopi letterari. »

[10] SCHMANDT-BESSERAT, *Dal contabile allo scrittore*, cit., «Ci volle un settimo inventore per separare la scrittura dalla contabilità. Si trattò probabilmente di uno scriba alla Corte dei re di Ur, una città sumerica meridionale, 2700- 2600 a.C. circa. Invece di scrivere con uno stilo sull'argilla, costui utilizzava un bulino per incidere l'oro, l'argento e i lapislazzuli. Non scriveva su tavolette, ma su oggetti deposti nelle tombe, né elencava quantità di beni: le sue iscrizioni non avevano nulla a che fare con la contabilità, ma riguardavano un nome di persona come per esempio "Meskalamdug", inciso su una coppa d'oro o un nome seguito da un titolo come "Puabi regina" inciso sul sigillo di lapislazzuli».

[11] Il riferimento principale per questa visione antropologica dell'economia è sicuramente Bronislaw Malinowski. In linea con le teorie di Marcel Mauss, Malinowski sostiene che lo scambio nelle società arcaiche non è un atto puramente economico, ma un 'fatto sociale totale', che coinvolge aspetti sociali, giuridici, religiosi, simbolici e psicologici. Lo scambio non è tra individui, ma tra gruppi o loro rappresentanti. È regolato da norme sociali: donare, accettare, contraccambiare. Il dono accresce il prestigio del donatore e rafforza i legami sociali. Gli oggetti scambiati (es. conchiglie, bracciali, oggetti rituali) hanno valore simbolico e non solo utilitario. Il valore è qualitativo e soggettivo, legato al prestigio e al contesto sociale, non esistendo al tempo una nozione di valore astratto o equivalenza quantitativa. L'opera di Malinowski ha contribuito a ridefinire il concetto di economia nelle società

Secondo Polanyi, le economie dei grandi regni mesopotamici e dell'Egitto, non erano fondate sui mercati e sugli scambi come modernamente intesi.[12] Si trattava, invece, grandi economie 'burocratiche' basate sul principio della redistribuzione. Le transazioni di mercato, vale dire uno scambio di beni con beni (baratto) o uno scambio di beni contro un'unità di valore universale (denaro), erano una parte marginale del processo economico proprio di queste grandi realtà imperiali. Il principio economico fondante, difatti, era quello redistributivo su base centralizzata.

Alcuni autori parlano di economie palaziali, altri di economie del tempio. Altri ancora utilizzano la definizione di '*staple finance*'. Questo termine descrive un sistema di organizzazione economica, che in molti casi, ma non sempre, si accompagna al sistema di organizzazione politica del *chiefdom*.

Per *chiefdom* si intende un sistema sociale non pienamente statale, dove il capo, 'colui che redistribuisce', era un agente centrale permanente di coordinamento e redistribuzione. Il capo riceveva dalla periferia, a intervalli regolari, cibo e altri beni. Una parte di questi veniva immagazzinata per far fronte a guerra, feste, eventuali carestie o anche per il mantenimento di artigiani specializzati, mentre un'altra parte ritornava alla periferia in varie forme, soprattutto in contesti di carattere cerimoniale. In genere, in queste società la ricchezza e le risorse venivano accumulate e gestite sotto forma di beni primari, soprattutto derrate alimentari (come l'orzo in Mesopotamia), piuttosto che in denaro o metalli preziosi.[13]

I termini economia palaziale, economia del tempio e *staple finance*, ai fini del presente lavoro, ad ogni modo, sono quasi completamente sovrapponibili.

In questi sistemi, un centro amministrativo (come un palazzo o un tempio) raccoglieva beni in natura attraverso tasse o tributi. Questi beni erano poi redistribuiti per finanziare opere pubbliche, sostenere lavoratori, funzionari e attività religiose o militari. Il sistema, fondato su accumulo, stoccaggio e ridistribuzione di beni fisici e non su scambi monetari, era tipico delle prime società statali del Vicino Oriente antico, dove l'economia

non industriali e introdotto l'idea che la moneta e il mercato non siano universali, ma prodotti storici e culturali. Malinowski ha ispirato anche i successivi lavori di Karl Polanyi nella critica alle teorie economiche classiche che vedono nel mercato una costante storica. V.T. TENTORI, *Il dibattito in Antropologia economica*, in T. TENTORI, *Elementi di antropologia economica*, ARMANDO EDITORE, Roma, 2009, pagg. 57 e ss.

[12] K. POLANYI, *La grande trasformazione*, EINAUDI, 1974, pagg. 64 e ss.

[13] F. GIUSTI, *I primi Stati. La nascita dei sistemi politici centralizzati tra antropologia e archeologia*, DONZELLI EDITORE, Roma, 2002, pagg. 47 e ss., 55 e 263 e ss.

era ancora fortemente legata alla produzione agricola e alla gestione centralizzata delle risorse.

Proviamo ora a definire il concetto di economia utile per la nostra ricostruzione. Nel corso di questo lavoro, per 'economia' non si intenderà il pensiero economico che studia un sistema di mercati basati sui prezzi relativi dei fattori produttivi. Per economia, invece, si intenderà, in senso antropologico, la struttura dei meccanismi materiali utilizzati, in ogni stadio dell'evoluzione umana, per garantire alle comunità sociali il soddisfacimento dei bisogni materiali.[14]

In questo senso, il mercato autoregolato, basato sull'equilibrio dei prezzi e sulla sottoposizione al regime dello scambio, oltre che dei beni, anche del lavoro, della terra e del denaro, è un sistema relativamente recente, poiché ha trovato la sua completa attuazione soltanto negli ultimi due secoli, dopo aver definitivamente soppiantato i precedenti regimi economici.[15]

Sino alla metà del XIX secolo, i sistemi economici erano basati, totalmente o in modo prevalente, sui concetti di dono e di redistribuzione e su sistemi di mercato regolati, dove, ad esempio, lavoro e terra non potevano essere oggetto di commercio.

Polanyi, ad esempio, sostiene che nelle società preindustriali l'economia non era un sistema autonomo, ma era incorporata nella società. La sua regolazione era dettata da norme sociali, religiose e politiche e non da leggi di mercato. Solo nelle società industriali e post-industriali, l'economia si è svincolata dal contesto sociale e dal complesso dei suoi valori.

Uno degli aspetti importanti dell'analisi di Polanyi consiste nella reinterpretazione di alcuni aspetti istituzionali fondamentali dell'economia nelle società precapitalistiche, come commercio, mercato e moneta. Questi sono stati normalmente letti attraverso lo schema del modello del mercato. In questo modello, il mercato appare come il *locus* dello scambio, il commercio come lo scambio nella sua attualità, la moneta come il mezzo di scambio. Dal momento che il commercio si regge sui prezzi, i prezzi sono funzioni del mercato, allora ogni commercio sarebbe commercio di mercato, così come ogni moneta sarebbe moneta di scambio. Il mercato è l'istituzione madre di cui il commercio e la moneta sono funzioni.

Gli studi di carattere storico-antropologico hanno mostrato l'erroneità di queste credenze aprioristiche, che costringono ad inventare i mercati dove questi non esistevano. Ugualmente si tende ad ignorare commercio e

[14] B. MALINOWSKI, *Argonauti del Pacifico occidentale*, EDIZIONI TRABANT, Brindisi, 2022, pagg. 120 e ss.

[15] POLANYI, *Economie primitive, arcaiche e moderne. Ricerca storica e antropologia economica*, cit., pagg. 11 e ss.

monete dove questi erano presenti, anche se risultavano invece assenti i mercati.[16]

Il risultato complessivo di questa operazione, alla fine, è quello di far scomparire del tutto quanto c'è di diverso o di poco 'moderno' nelle economie antiche e primitive e per sostituire ad esse le strutture più familiari delle economie di mercato, artificialmente costruite.

Il sistema economico, invece, secondo queste teorie antropologiche, non era dunque svincolato dal contesto sociopolitico, ma ne era una sua funzione e gli scambi di mercato non rappresentavano il meccanismo prevalente per allocare i beni necessari al soddisfacimento delle esigenze materiali delle società.

La centralizzazione e la redistribuzione delle risorse erano legate alle pressanti necessità organizzative delle comunità politiche, derivanti dal bisogno di grandi opere per il governo e lo sfruttamento delle acque, indispensabili tanto in Mesopotamia quanto in Egitto, per lo sviluppo delle relative civiltà. Durante il periodo Minoico, a Creta, invece, l'intervento dello Stato era finalizzato al dominio del mare. La realizzazione e la gestione di questi grandi interventi finalizzati alla regolazione di fenomeni naturali e al superamento delle barriere ambientali, inevitabilmente, richiesero, oltre che la mobilitazione di una grande quantità di risorse, anche l'azione di sofisticati organismi pubblici.

1.3. I grandi sistemi arcaici di contabilità

In Mesopotamia, in Egitto e a Creta, i sistemi economici si reggevano su meccanismi di redistribuzione burocratica di larga scala.[17] Le merci, frutto di produzione diretta o di esazione fiscale, erano conservate in grandi magazzini pubblici centralizzati, per poi essere redistribuite alla popolazione, per lo più in base al criterio del rango sociale.

Questi sistemi centralizzati sono chiamati economie palaziali o economie del tempio.[18] Come visto sopra, si utilizza, con significato quasi del tutto analogo, anche il termine *staple finance*.

[16] L. RUGGIU, *Società, economia, storia: K. Polanyi*, in *Genesi dello spazio economico. Il labirinto della ragione sociale: filosofia, società e autonomia dell'economico*, a cura di LUIGI RUGGIU, GUIDA EDITORI, Napoli, 1982, pagg. 284 e ss.

[17] POLANYI, *La grande trasformazione*, cit., pagg. 67 e ss.

[18] E. FIANDRA, *La nascita della amministrazione*, in Le Scienze Dossier, *Dal segno alla scrittura*, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.

La società palaziale era un organizzazione socio-economica nella quale gran parte della ricchezza veniva investita per la costruzione di palazzi e templi. Il palazzo era il cardine di un sistema, anche di grande ampiezza territoriale, basato sul principio di redistribuzione e dotato di efficaci apparati burocratici che assicuravano una rigida disciplina della vita sociale. Queste economie avevano, come caratteristiche principali, la centralizzazione di tutte le risorse (grano, lana, metalli, ecc.) coattivamente raccolte e poi ridistribuite dal palazzo secondo criteri politici, religiosi o sociali; l'uso di sistemi di scrittura (come i caratteri cuneiformi o la Lineare B) per tenere contabilità e inventari; l'assenza di un mercato libero, poiché gli scambi non erano regolati da domanda e offerta, ma pianificati a livello centrale.

Fu in questo contesto che nacquero anche le prime forme strutturate di rilevazione dei fatti amministrativi riguardanti la gestione delle risorse economiche.

1.3.1. La Mesopotamia

Gli esempi più antichi di scritture contabili organiche risalgono, come accennato sopra, al IV millennio a.C. e appartengono alle civiltà mesopotamiche dei Sumeri e degli Accadi.

Le tavolette di Ur del III millennio a.C. testimoniano di 'conti', seppur rudimentali, tenuti 'a sezioni sovrapposte', vale a dire con una tecnica di registrazione delle poste positive e delle corrispondenti poste negative, rispettivamente, nella parte superiore e inferiore della stessa tavoletta.

I reperti mesopotamici dimostrano la conoscenza da parte dei popoli del Vicino Oriente dei concetti di inventario, bilancio e controllo contabile.

Anche il Codice di Hammurabi, risalente alla prima metà del XVIII secolo a.C. circa, conteneva specifiche previsioni in materia di commercio e di regole contabili.

Testimonianze della civiltà sumerica dei periodi di Lagash e della terza dinastia di Ur, ci raccontano delle prime tracce di attività di controllo contabile. Numerose tavolette, risalenti al 2000 a.C. circa, contenenti una minuziosa contabilità relativa a proprietà fondiarie, entrate, uscite e altri affari del tempio, erano sottoposte a una attenta procedura di 'revisione' per appurare l'esattezza dei conteggi. Dopo la compilazione delle tabelle e la verifica dei conti, le tavolette venivano conservate in archivio, in contenitori chiusi e fermati con una cordicella recante un nodulo d'argilla avente funzione di sigillatura ed etichetta.

Situazioni simili sono state trovate anche nell'antico Egitto e, in scala più ridotta, a Creta nel periodo minoico.

Le conoscenze sulla contabilità in Mesopotamia sono molto approfondite, perché la grande maggioranza dei documenti in caratteri cuneiformi pervenutaci è di natura finanziaria.[19]

L'economia dei Sumeri era dominata da vaste strutture religiose e burocratiche presso le quali operavano migliaia di persone. I sacerdoti e gli ufficiali stavano al vertice. Gli artigiani producevano nei laboratori industriali. I contadini e i pastori occupavano estese proprietà agricole. Uruk, a partire dal 4000 a.C., fu la prima città-stato, ad assumere progressivamente i caratteri compiuti di una *staple finance*, con un livello di immagazzinamento e gestione delle eccedenza senza precedenti.[20]

Anche se l'antica Sumer era divisa in molte città-stato indipendenti, tutti gli amministratori religiosi svilupparono, partendo dal sistema delle tavolette d'argilla, un metodo di conto unico e uniforme basato sul metallo non coniato quale unità di misura del valore economico.

L'unità monetaria elementare, non coniata, era il siclo (*shekel*) d'argento. Il suo peso in argento era fissato come equivalente a uno staio d'orzo. Il 'denaro', in questo contesto, non era il prodotto di transazioni commerciali, ma era frutto del progressivo processo di astrazione dei sistemi contabili a seguito del lavoro dei burocrati finalizzato a tracciare le risorse e spostarle tra i vari dipartimenti del tempio. Anche i debiti (affitti, prestiti, tasse) erano valutati in argento, ma non necessariamente erano pagati in argento. Il saldo poteva avvenire con qualsiasi mezzo a disposizione. I contadini pagavano i propri debiti con il tempio generalmente in orzo. Per questo motivo era importante fissare la conversione tra argento e orzo. Erano accettate, tuttavia, anche capre, mobili e lapislazzuli, poiché i templi e i palazzi, effettuando grandi operazioni industriali, riuscivano a far uso di qualsiasi bene materiale.

L'argento era a tutti gli effetti denaro, circolava, seppur molto raramente, in lingotti grezzi e si trovava in gran parte nel tempio e nei palazzi del tesoro, rimanendo nello stesso luogo per secoli.

Nei mercati delle città mesopotamiche, a lato dell'economia del tempio, l'argento era utilizzato anche per calcolare i prezzi. I prezzi dei beni sul mercato non erano pienamente controllati dal tempio e dal palazzo e tendevano a fluttuare anche secondo la domanda e l'offerta. Si ipotizza che molte transazioni si basassero sul credito. Ad usare l'argento negli scambi,

[19] D. GRAEBER, *Debito. I primi 5.000 anni*, IL SAGGIATORE, Milano, 2012, pagg. 106 e ss.

[20] GIUSTI, *I primi Stati. La nascita dei sistemi politici centralizzati tra antropologia e archeologia*, cit., pagg. 172 e ss.

erano per lo più i mercanti, che talvolta lavoravano per il tempio e altre volte in proprio.

In estrema sintesi, possiamo affermare che i sistemi contabili della Mesopotamia, sviluppatisi a partire dal IV millennio a.C., rappresentarono la prima forma di amministrazione economica documentata nella storia. Templi e palazzi costituivano i principali centri amministrativi e contabili.

Questi sistemi nacquero e progredirono per la necessità di gestire le risorse delle città-stato come Uruk, Ur, Lagash e Babilonia, con una precisa funzione di governo dell'economia di tipo pubblico. Erano strettamente integrati con la realtà produttiva agricola e con la redistribuzione centralizzata di beni quali grano, bestiame e metalli, utilizzando tavolette d'argilla incise con uno stilo a forma di cuneo.

Gli strumenti contabili comprendevano gettoni, utilizzati per rappresentare quantità di beni; contenitori d'argilla sigillati (*bullae*), che racchiudevano i gettoni; e tavolette contabili recanti simboli numerici e pittogrammi, poi evolutisi in segni cuneiformi.

Le registrazioni contabili includevano annotazioni di entrate e uscite di beni, registri del personale e delle razioni distribuite, inventari di magazzino ed elenchi di contratti economici e legali. Il sistema numerico utilizzato era di tipo sessagesimale (base 60), impiegato non solo per la contabilità, ma anche per calcoli astronomici e matematici.

I primi sistemi contabili mesopotamici influenzarono le pratiche amministrative delle civiltà successive, come gli Ittiti, gli Assiri e i Babilonesi, e si tramandarono fino al mondo greco.

1.3.2. L'Egitto

Anche l'Egitto sviluppò un complesso sistema contabile pubblico legato a conoscenze e istituzioni centralizzate destinate al governo delle acque e alla misurazione dei campi.

In un contesto di limitate transazioni di mercato, l'agricoltura era il settore economico principale, affiancato da settori secondari come la pesca e la manifattura.[21] Queste condizioni erano favorevoli alla centralizzazione del potere e alla concentrazione delle terre nelle mani di pochi proprietari.

Pur essendo i ritrovamenti contabili molto minori a quelli mesopotamici, si può affermare che anche in Egitto la tenuta dei conti ebbe un ruolo fondamentale in relazione allo sviluppo della scrittura. I primi materiali im-

[21] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, *Storia della ragioneria*, DOTT. CESARE ZUFFI – EDITORE, Bologna, 1950, pagg. 285 e ss.

piegati per la tenuta dei conti furono, con ogni probabilità, gli ostraka, ovvero le schegge calcaree che, dopo l'utilizzo, venivano distrutte. L'organizzazione sistematica della contabilità nelle grandi proprietà reali, signorili e templari, portò all'impiego del papiro e più raramente della pergamena.

Nell'antico Egitto, nei suoi vari periodi (Alto, Medio e Nuovo impero), le proprietà e la produzione furono estremamente concentrate nelle mani del sovrano, della nobiltà e dei templi.[22]

Al sovrano spettavano soprattutto le funzioni amministrative, prime fra tutte, l'approvvigionamento e la distribuzione dei beni nell'ambito di magazzini centrali. Centralizzate erano anche le funzioni di tesoreria. La proprietà privata era un fenomeno residuale, ma non del tutto marginale.

Anche l'antico Egitto, dunque, può essere qualificato come una *staple finance*, seppur organizzato non sulla piccola scala della città-stato, ma sulla dimensione di un grande Stato territoriale.[23]

Nei magazzini, nelle tesorerie e negli altri uffici pubblici, gli scribi tenevano una precisa contabilità grazie agli inventari dei beni reali e il fisco procedeva, sin dai tempi remotissimi, al censimento del patrimonio immobiliare e mobiliare della popolazione. Dagli annali della 'Pietra di Palermo' risulta che i censimenti venivano effettuati già sotto la II Dinastia.

Anche i templi tenevano un'accurata contabilità delle loro attività, quali le offerte e i consumi connessi al culto. Talora i valori erano espressi in argento, ma sempre non coniato.

Nei libri dei conti della corte di Tebe, durante il Medio impero, si trovavano elenchi analitici di entrate e di uscite e un conto riassuntivo quotidiano.

Con il Nuovo impero, l'ulteriore concentrazione della proprietà nelle mani del sovrano e dei templi aumentò il potere dei funzionari reali e religiosi. L'amministrazione dei magazzini del grano e del bestiame, con a capo alti dignitari, conservava la sua importanza. La tesoreria, governata da alti funzionari, comprendeva l'amministrazione delle finanze. Un ruolo preminente spettava ai custodi della bilancia della tesoreria e ai capi d'archivio.

Alla fine del Nuovo impero, l'eredità dei faraoni prima assorbita dal grande Impero persiano, confluì, dopo le vittorie di Alessandro, nella cultura ellenica sotto la dinastia dei Tolomei.[24] Il periodo greco e quello successivo di egemonia latina, hanno lasciato testi contabili di grande valore.

---

[22] F:MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 288 e ss.

[23] GIUSTI, *I primi Stati. La nascita dei sistemi politici centralizzati tra antropologia e archeologia*, pagg. 193 e ss.

[24] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 314 e ss.

Anche nell'Egitto tolemaico l'amministrazione fu fortemente centralizzata e gerarchizzata. Il sistema era connotato dalla preminenza del fisco, delle grandi proprietà statali e del tempio e di sistemi monopolistici.

Figura centrale era il dioiceta di Alessandria, che sovrintendeva anche alla revisione dei conti. Ai fini amministrativi, il territorio era diviso in nomi (distretti), affidati ai nomarchi, accanto ai quali operavano, alle dirette dipendenze del dioiceta, gli strateghi, tenuti alla riscossione e al controllo delle imposte. Ogni nomo era frazionato in toparchie, con a capo il toparca, e queste in villaggi governati da comarchi.

Le imposte venivano pagate in natura e in denaro agli esattori, chiamati nel primo caso sitologi e nel secondo caso practori.[25] Gli esattori curavano il versamento del riscosso alle banche, presentando allo stratega il resoconto dei tributi e dei versamenti eseguiti.

Lo sviluppo dell'economia monetaria è collegato al diffondersi, già nel IV secolo a.C. in Grecia prima e poi in tutto il Mediterraneo, dei 'trapeziti', gli intermediari che saggiavano e cambiavano le monete. La *tràpeza* era il tavolo utilizzato per svolgere tale attività, che si andò via via strutturando fino a ricevere depositi e prestare denaro.[26]

Il sistema bancario tolemaico si ispirava alle pratiche delle *poleis* greche, ma le superava per complessità e centralizzazione. Le operazioni private erano comunque presenti, ma sempre subordinate al controllo statale.

Durante il periodo tolemaico, l'Egitto sviluppò un sistema bancario avanzato, centralizzato e controllato dallo Stato. Le banche reali distribuivano valuta in un'economia ancora parzialmente non monetizzata, riscuotevano in modo centralizzato le imposte e gestivano cambi di monete, depositi, prestiti e trasferimenti di credito.

Le banche, nel corso del tempo, vennero obbligate a rendere il conto al tesoro. Non tutte le tasse erano riscosse dagli esattori pubblici. Alcune erano appaltate all'esterno. I privati, oltre al versamento in banca, erano tenuti anche a regolare i conti con l'economo, vale a dire l'intendente di finanza del nomo, e, in epoca successiva, con lo stratega, che ne aveva assorbito le funzioni. La contabilità era affidata a impiegati, che, nei loro uffici (logisteria), controllavano i rendiconti, provvedendo alle registrazioni

[25] A. SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, YOUCANPRINT, Lecce, 2019, pag. 25.

[26] *Il Trapezitico*, uno dei discorsi giudiziari di Isocrate, composto attorno al 393 a.C. è un testo particolarmente interessante perché offre uno raro spaccato sulle prassi bancarie e commerciali dell'Atene classica, inclusi i depositi fiduciari e i rapporti tra clienti e banchieri. Queste prassi, in seguito, si sarebbe estese a tutto il mondo del Mediterraneo.

nei libri contabili e redigendo il conto per i superiori gerarchici. Prima di riscuotere le imposte, si procedeva alla tassazione basata su censimenti periodici del patrimonio imponibile.

Le materie sulle quali i conti venivano tenuti, come accennato, erano gli ostraka e il papiro.

Questo ordinamento amministrativo e fiscale, in sostanza, rimase stabile anche sotto la dominazione romana.

1.3.3. Creta

La civiltà minoica, ultima fra le grandi espressioni del mondo antico, si sviluppò a Creta alla fine del neolitico, esercitando una grande influenza su tutte le realtà del Mare Egeo sino all'età del bronzo. In seguito, si espanse nei territori greci, specie in quelli di Micene.[27]

Anche la Civiltà minoica, dall'inizio del III millennio al XI secolo a.C., vide uno sviluppo autonomo della scrittura, con l'affermazione del sistema geroglifico prima e con quello lineare poi. Intorno al 1950 a.C., vennero eretti i palazzi di Cnosso e a Festo, attorno ai quali nacque l'economia propriamente palaziale caratteristica dello sviluppo di Creta. Navigazione, agricoltura e allevamento erano le principali attività economiche. Accanto ad esse progredì anche la manifattura.

Agli albori di questa civiltà, si presume che produzione, comunicazioni e commercio fossero lasciate alla libera attività dei privati. Nell'età palaziale, tutti i settori economici rientrarono, con un progressivo processo di centralizzazione, nella sfera d'azione del potere sovrano. Il 'palazzo', prima dirigeva e controllava ogni attività economica e poi subentrava ai privati nella gestione. Questo avvenne soprattutto nella capitale Cnosso, dove le tavolette in argilla contenenti scritture contabili fanno pensare a un sistema economico molto centralizzato. L'intervento dello Stato, probabilmente, era indispensabile per organizzare lo sfruttamento politico ed economico dei viaggi in mare.

Le prime scritture minoiche in argilla erano quasi tutte di tipo contabile e, per la maggior parte, riguardavano i magazzini dei prodotti agricoli.

A Cnosso i reperti riguardanti la ragioneria sono di grande rilievo e abbracciano un ampio intervallo di tempo, con documenti redatti in tre sistemi scritturali (geroglifico, Lineare A e Lineare B).

I documenti ritrovati in Lineare B sono principalmente di natura amministrativa, contabile e gestionale, I documenti riportavano registri di ma-

[27] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 263 e ss.

gazzino (elenchi di beni quali grano, olio, vino, bestiame, tessuti e metalli), liste di personale (nomi di lavoratori, artigiani, schiavi e le loro mansioni), distribuzioni di razioni (dettagli su quanto cibo o materiali venivano assegnati a individui o gruppi), tributi e tasse (registrazioni di ciò che veniva versato al palazzo da parte delle comunità locali), offerte religiose (elenchi di doni agli dèi o ai santuari, spesso con nomi di divinità) e produzione artigianale (documenti che tracciano la produzione di oggetti come vasi, armi, tessuti).

L'economia di palazzo, seppur caratterizzata da rigidità burocratica, fu efficace per molti secoli, quantomeno fino alla conquista del dominio marittimo da parte dei Fenici intorno al XI secolo a.C.

Con ogni probabilità, la contabilità veniva curata e archiviata negli stessi magazzini di conservazione e distribuzione delle merci o in ambienti comunque attigui.

Il controllo dei funzionari sugli inventari dei beni, sulla loro distribuzione e sullo svolgimento dei servizi accessori era molto rigido. Oltre agli inventari dei beni (generalmente cereali e bestiame), sono stati rivenuti dei reperti che, con ogni probabilità, erano dei veri conti di carico e scarico del magazzino. Anche il sistema amministrativo cretese, pertanto, appariva ben organizzato, sempre in un contesto di rigida centralizzazione.

Dopo questo breve *excursus* sui principali sistemi contabili arcaici, proviamo a tirare qualche conclusione.

Con la dovuta cautela, se volessimo qualificarli secondo le categorie moderne, questi sistemi sarebbero inquadrabili come sistemi di contabilità 'pubblica'. Essi appaiono, difatti, come sofisticati conti di magazzino, gradualmente evolutisi verso un sistema di conto a valore, utilizzati per il controllo e la distribuzione delle merci accumulate nell'esercizio di funzioni di governo. Il processo avveniva in un contesto economico basato sulla redistribuzione, nell'ambito del quale lo scambio di mercato, seppur presente, era relegato ad un ruolo residuale, anche a causa della marginalità del denaro non ancora divenuto fattore universale di scambio e mezzo privilegiato di riscossione delle tasse. Prima del 600 a.C., difatti, la moneta coniata non era conosciuta. Erano presenti nei sistemi arcaici alcune merci che fungevano da denaro, inteso come mezzo generalizzato di scambio e come misura del valore. La principale di queste, il metallo non coniato, era impiegato di solito soltanto per gli scambi a lunga distanza, mentre prime monete coniate apparvero nel Regno di Lidia, patria di Creso, intorno al 600 a.C.[28] Le monete lidie erano dei dischetti di elettro, una lega di oro e d'argento,

[28] F. MARTIN, *Denaro - La storia vera: quello che il capitalismo non ha capito*, UTET, Novara, 2014, pagg. 160 e ss.

con impressa un'effigie. Non è un caso che la leggenda di re Mida nacque nella vicina Frigia, che proprio sotto Creso entrò a far parte dell'Impero lidio. Successivamente anche città greche dell'Asia Minore cominciarono a battere moneta, seguite dall'Impero persiano, dopo la conquista della Lidia nel 547 a.C.

La moneta coniata ci conduce al mondo greco, dove un sistema fiscale basato, in prevalenza, sulla riscossione delle imposte in denaro e finalizzato al finanziamento delle funzioni di governo delle città-stato, dette vita a un sistema di contabilità pubblica compiuto e precursore di alcuni concetti molto moderni.

Capitolo 2

La contabilità pubblica nella Grecia antica: le vicende di Atene

2.1. Dall'Oriente al Mediterraneo

I saperi contabili del Vicino Oriente arrivarono anche nel Mediterraneo, favorendo la nascita delle civiltà minoiche e micenee. La civiltà micenea fu, anche in campo contabile, all'origine della cultura greca.

Le città-stato micenee diedero vita ad un sistema economico specializzato dove le classi nobiliari, nei loro palazzi, controllavano tutte le attività produttive grazie ad avanzati sistemi contabili.

I registri dell'Archivio di Pilo dimostrano la familiarità dei Micenei con i concetti di inventario, credito, debito e bilancio.[29] Nel Palazzo di Nestore, nell'antica Pilo, centro amministrativo, politico e finanziario della Messenia micenea del II millennio a.C., circa il 30 per cento delle tavolette in Lineare B ritrovate, contengono elenchi di terre e obbligazioni di tipo fiscale o lavorativo legate al possesso di beni fondiari. Queste nozioni vennero gradualmente assimilate e rielaborate da altre comunità greche, per essere poi esportate in tutto il mondo ellenistico.

Nel corso di un lungo processo di sviluppo anche il denaro progressivamente entrò nel mondo greco.

Nell'epopea omerica il denaro è quasi del tutto assente. La società dell'Iliade e dell'Odissea è un 'mondo prima del denaro', ovvero un sistema primitivo fatto di eguali (in quanto guerrieri), con meccanismi di organizzazione sociale basati sulla suddivisione del bottino, sullo scambio dei doni e sulla distribuzione del sacrificio agli dèi.

Anche nell'Iliade è possibile trovare testimonianza dell'economia palaziale.

Quando Achille decide di ritornare a combattere con gli Achei per vendicare la morte di Patroclo, sua madre Teti chiede a Efesto di fabbricare per lui nuove armi; il fabbro divino si adopera soprattutto per istoriare ric-

[29] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 24.

camente uno splendido scudo, sul quale raffigura, in particolare, una scena di aratura e una scena di mietitura. Nella prima gli aratori, intenti a spingere l'aratro per lavorare un terreno grasso e fertile, ricevono una coppa di vino ogni volta che completano il giro del campo; nella seconda i mietitori portano fasci di spighe al re, posto nel centro, che provvede poi a dare loro in cambio, come pranzo, «molta bianca farina».

John Rundin, ricorrendo alle teorie di Polanyi, commenta la seconda scena osservando che essa è caratterizzata da un movimento dei beni 'verticale', dapprima centripeto, verso il re che riceve le spighe dai mietitori, e quindi centrifugo, verso i mietitori che ricevono la farine dal re. Rundin conclude che il meccanismo economico raffigurato nello scudo, di tipo redistributivo, presenta anche chiare implicazioni politiche, perché presuppone un modello di società gerarchicamente strutturato, in cui la figura regale e centrale ha il controllo delle risorse e del potere.[30]

Molti secoli dopo, nell'area dell'Egeo, nacque per la prima volta al mondo, invece, l'idea di valore economico universale. Dall'inizio del VI secolo a.C. , la rivoluzione culturale derivante dall'idea di un universo governato da leggi naturali comprensibili all'uomo, produsse il concetto astratto di valore economico come una delle misure del mondo. Nel V secolo a.C., proprio negli anni in cui Protagora affermava che 'l'uomo è misura di tutte le cose', il concetto di valore economico si fuse con le tecniche contabili mesopotamiche e presero forma le idee di denaro, di moneta e di debito monetario.[31]

Assieme al denaro arrivarono anche le prime crisi finanziarie. La prima di queste avvenne nell'Atene di Solone, le cui riforme riuscirono a imbrigliare la pericolosità del denaro quale possibile fattore di disgregazione sociale.

Toccò a Solone, difatti, definire in modo puntuale i contenuti del diritto di proprietà in un società agraria come quella di Atene all'inizio del VI secolo a.C. e, soprattutto, abolire la condizione di schiavitù per i cittadini ateniesi. Dopo le riforme di Solone nessun ateniese avrebbe potuto, per decisione di un creditore, essere venduto alla stregua di un possedimento o mandato in esilio. L'abolizione della schiavitù per debiti istituzionalizzò, per i cittadini ateniesi, la libertà come diritto pubblico e normativo. La riforma degli ordini dei cittadini ateniesi, introdotta intorno al 594 a.C., fu

[30] L. PEPE, *Gli eroi bevono vino. Il mondo antico in un bicchiere*, EDITORI LATERZA, Bari, edizione digitale, 2020, pagg. 17 e 18.

[31] L. CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, ABOCA EDIZIONI, Sansepolcro, 2017, pagg. 72 e ss.

una delle tappe fondamentali nella transizione di Atene da un'aristocrazia arcaica a una forma più ampia di partecipazione politica. Solone cercò di ridurre i conflitti sociali tra aristocratici e popolo, introducendo un sistema più equo di accesso alle cariche pubbliche basato sul reddito annuo agricolo anziché sulla nascita.[32]

Nel successivo V secolo a.C., Atene divenne una società politica 'monetizzata e retribuita', in cui il denaro mediava in modo ordinato ogni aspetto della vita civile. L'espansione della potenza ateniese e il passaggio del suo ruolo da *primus inter pares* all'interno della Lega delio-attica a quello di sovrana su un vasto impero di comunità tributarie determinarono sia rilevanti vantaggi economici, sia un accresciuto senso di orgoglio civico nell'appartenenza alla polis. Allo stesso modo, l'attribuzione di sempre maggiori privilegi e responsabilità al *demos* a partire dal 460 a.C., l'introduzione del compenso per gli incarichi pubblici, un maggior ricorso all'estrazione a sorte per l'attribuzione della cariche e rigide procedure di controllo sull'operato dei magistrati diedero al possesso della cittadinanza ateniese un significato più completo e definito anche in termini politici.[33]

2.2. Pericle e l'arte dei conti pubblici

Con Pericle, nel V secolo a.C., i conti pubblici divennero un sistema strutturato, incentrato sul concetto di denaro e legato in modo indissolubile al corretto svolgimento delle funzioni pubbliche in un contesto democratico.[34]Ad Atene nacque il legame fra democrazia e corretto utilizzo delle risorse pubbliche della *polis*, tramite la mediazione del 'conto' e del 'rendere conto' da parte del magistrato.

La celebre avarizia privata di Pericle, nello svolgimento delle funzioni pubbliche si trasformava in acribia, vale a dire in un'attenta cura nella tenuta dei conti della *polis* (al pari di quelli familiari) nel trentennio del suo governo.

Nell'Atene di Pericle, ogni maschio adulto poteva partecipare all'assemblea popolare, tutti avevano diritto di parola e il potere giudiziario era esercitato nei tribunali popolari da cittadini scelti a sorteggio. I titolari delle

[32] P.B. Manville, *Il cittadino e la polis. Le origini della cittadinanza nella Atene antica*, ECIG – Edizioni Culturali Internazionali Genova, Genova, 1999, pagg. 160 e ss.

[33] Manville, *Il cittadino e la polis. Le origini della cittadinanza nella Atene antica*, cit., pagg. 248 e 249.

[34] G. Marginesu, *I Greci e l'arte di fare i conti*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2021, pag. 12 e ss.

cariche pubbliche più importanti avevano uno stipendio in moneta, in modo che tutti i cittadini potessero partecipare alla vita politica.[35]

Le principali fonti di entrata per Atene sotto Pericle erano i tributi (*phoroi*) delle città alleate, la *eisphora*, ovvero la tassa straordinaria per il finanziamento delle guerre, le tasse sui commerci (soprattutto nel porto del Pireo), il prodotto delle miniere di argento del Laurio, le rendite dei beni pubblici, le tasse su schiavi e meteci e le confische e le multe.

Le spese principali includevano le opere pubbliche monumentali, gli stipendi per magistrati e giurati, la manutenzione della flotta, elemento chiave del potere ateniese, l'allestimento degli spettacoli e i sussidi per i cittadini poveri.

I due campi più importanti della spesa erano quello militare e lavori pubblici. Le spese militari sono state stimate, per il 420 a.C., in circa 350 talenti, per la maggior parte destinate alla marina. La spesa per i lavori pubblici di carattere civile sembra sia stata 7.000 talenti sotto Pericle, cioè nei tre decenni che precedettero la guerra del Peloponneso, pari a oltre 200 talenti l'anno.[36]

Il costo della democrazia, però, spesso richiedeva somme di denaro che l'economia cittadina non sempre era nelle condizioni di fornire. Atene decise di reperire le risorse grazie alla sua preminenza all'interno della Lega delio-attica, nelle cui casse le città alleate, come accennato sopra, versavano in funzione antispartana ogni anno ingenti somme.

Uno dei metodi per il controllo dei conti pubblici era dato dai rendiconti, che permettevano al popolo di verificare la spesa pubblica grazie a un sistema scandito in tre momenti. Il primo, finalizzato a valutarne l'adeguatezza, consisteva nel porre ai candidati alle cariche domande sulla loro vita sia pubblica che privata; il secondo era la presentazione periodica di rendiconti ai tribunali durante il mandato; il terzo prevedeva la redazione di un rendiconto di fine mandato, la cui irregolarità poteva portare alla condanna al decuplo di quanto stornato.

L'innovativo legame fra gestione dei beni comuni e il rendiconto è uno degli aspetti della rivoluzione democratica ateniese e uno dei molti lasciti dei Greci alle moderne democrazie. I rendiconti dei funzionari erano scritti con precisione su pietra ed erano una rappresentazione condivisa dei fatti, che garantiva una gestione delle finanze pubbliche non per interesse

[35] M. L. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2010, pagg. 19 e ss.

[36] R. W. GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, CARIPLO – LATERZA, Roma – Bari, 1990, pagg. 38 e ss.

di parte, ma per il bene esclusivo della *polis*.[37]

I magistrati incaricati della gestione del denaro pubblico, erano tenuti a rendere il conto delle spese effettuate nell'ambito di un esame condotto secondo un preciso protocollo. Il rendiconto conteneva i termini temporali e il nome dei magistrati, dei segretari e dei collaboratori tecnici coinvolti nelle operazioni. Seguiva poi il testo contabile vero e proprio, talora composto a blocco compatto, ma più spesso articolato su colonne, con lettere e numeri in sequenza.

Molti erano i magistrati che maneggiavano denaro pubblico. I tamiai di Atena erano i tesorieri incaricati di custodire i beni sacri alla dea; i colacreti erano responsabili del tesoro pubblico e dell'erogazione degli stipendi; agli apodetti, veri e propri cassieri, toccava il controllo delle entrate versate dai debitori dello Stato. I logisti, infine, erano dei veri e propri ragionieri di stato.

Data la numerosità delle cariche, i rendiconti dovevano essere molteplici, anche se solo pochi sono arrivati fino a oggi, perché scritti su supporti fragili come la pietra. La maggior parte dei rendiconti riguardava l'amministrazione dei santuari, la costruzione di edifici sacri, il versamento di doni votivi e la restituzione di debiti contratti con i santuari stessi.

Protagonista assoluta dei rendiconti era la moneta, che nel V secolo a. C. aveva già una sua fisionomia e un ampio utilizzo, soprattutto come remunerazione delle cariche pubbliche. La moneta coniata, spesso in argento, non serviva soltanto per le transazioni, ma era anche un simbolo della città perché, nell'ambito degli scambi, trasmetteva le immagini nelle quali la comunità, al tempo stesso, si riconosceva e si proiettava all'esterno dei propri confini.

Con riferimento alla materia prima, la moneta era chiamata *argyrion*, ossia pezzo di metallo prezioso coniato. Quanto al valore d'uso, la moneta si definiva invece *chrema*. Con riguardo alle regole e alle convenzioni della *polis*, quale organismo pubblico e legiferante, era *nomisma*. Il termine *drachma*, che designava l'unità monetaria, sembra derivare da un pugno che stringeva sei spiedi o verghe di metallo: gli 'oboli'. Un obolo valeva un sesto di dracma.

Ogni aderente alla Lega delio-attica doveva un tributo (*foros*) ad Atene. L'isola di Delo era la sede in cui si custodiva il tesoro della Lega. A partire dal 454 a.C., però, il denaro derivante dal tributo fu depositato presso l'Acropoli di Atene. Di conseguenza, la distinzione fra entrate della Lega e

[37] MARGINESU, *I Greci e l'arte di fare i conti*, cit., pagg. 21 e ss.

quello dello Stato ateniese, di fatto, venne meno. Fu previsto, inoltre, il prelievo di un sessantesimo del versamento di ogni alleato da destinare direttamente al tesoro ateniese. La prima somma annuale ammontava a 460 talenti, ma l'importo in seguito aumentò, arrivando a superare i 1.000 talenti.

Gli ellenotami erano i magistrati scelti dagli Ateniesi, forse per elezione, con l'incarico di esigere e di ricevere i contributi degli stati alleati; erano quindi i principali magistrati finanziari ateniesi della Lega delio-attica. Erano dieci, uno per ogni tribù di Atene.

L'*eisphora*, invece, costituiva un'imposta straordinaria sul patrimonio, istituita dall'assemblea popolare ateniese in previsione di conflitti armati. Rivolta ai possessori di beni residenti in Attica, coinvolgeva sia cittadini che meteci e si fondava sulla ricchezza visibile (*fanerà ousia*), determinata attraverso il *timema*, ovvero una valutazione sistematica dei beni patrimoniali posseduti. La visibilità della ricchezza era un dovere civico: nascondere i beni era visto come un danno alla collettività.

L'imposta presentava natura progressiva: i contribuenti con maggiore capacità patrimoniale erano soggetti a un prelievo proporzionalmente superiore. L'ammontare complessivo del gettito veniva calcolato sull'intero patrimonio attico, con aliquote oscillanti tra l'1 e l'8,3 per cento. Il censimento dei beni era dettagliato e vedeva la partecipazione di demarchi ed *epigrapheis*, funzionari preposti alla vigilanza fiscale, con particolare riferimento alla valutazione patrimoniale a fini dell'applicazione dell'imposta.

Ogni bene aveva un valore, ma era la somma dei valori a costituire l'imponibile. Il sistema prevedeva la dichiarazione volontaria dei beni, ma anche controlli incrociati da parte di funzionari. I demarchi raccoglievano i dati nelle suddivisioni territoriali, chiamate demi, mentre gli *epigrapheis* verificavano e calcolavano l'imposta dovuta.

A partire dal 378 a.C., fu attivato il sistema delle simmorie, consistente in 1.200 gruppi di contribuenti, di cui 300 anticipavano il versamento (*proeisphora*). Tale meccanismo assicurava flessibilità, rotazione e costante controllo dei patrimoni. Anche i meteci erano inclusi nel sistema, all'interno di sezioni dedicate, contribuendo con una quota fissa pari a un sesto del gettito totale.[38]

La rendicontazione del flusso alle casse ateniesi derivante dal sessan-

[38] E. PODDIGHE, *Acta Sileni-3, Strumenti e tecniche della riscossione dei tributi nel mondo antico. Atti del convegno nazionale, Firenze 6-7 dicembre 2007*, a cura di M.R. CATAUDELLA, A. GRECO, G. MARIOTTA, SARGON EDITRICE E LIBRERIA, Padova, 2010.

tesimo del tributo delle *poleis* alleate, era effettuata a parte.

I rendiconti erano scritti su pietra a partire da un blocco principale. Il cosiddetto *Lapis primus,* di cui oggi abbiamo soltanto alcuni frammenti ricomposti, conservati nel Museo epigrafico di Atene, è un esempio di questo tipo rendicontazione.[39] Presumibilmente era alto quasi quattro metri e largo più di uno. La stele, incisa sulle quattro facce, copriva quindici anni di tributi: dal 454/53 al 440/39 a.C. Sulla faccia principale, un'intestazione solenne inaugurava il primo anno del tributo, illustrando il metodo di calcolo e di versamento della sessantesima parte, grazie alla collaborazione fra ellenotami e logisti. Il testo era ordinato in colonne schematiche: la somma di denaro calcolata era associata al nome della località o della popolazione alleata che aveva effettuato i pagamenti.

Anche da questo esempio, si può notare, oltre che gli evidenti tratti di modernità insiti nella procedura, anche la centralità, per la democrazia ateniese, della corretta tenuta di una contabilità pubblica destinata a rendere palesi alla cittadinanza le fonti di finanziamento degli oneri legati al governo della *polis* e i relativi utilizzi.

[39] MARGINESU, *I Greci e l'arte di fare i conti*, cit., pagg. 57 e ss.

Capitolo 3

L'epoca romana: i conti di un impero

3.1. Dalla Grecia alla Roma repubblicana

Nell'Egitto dei Tolomei, la contabilità dei magazzini pubblici ebbe grande importanza. Tra il 305 e il 30 a.C. gli scambi commerciali si regolavano sia con monete metalliche di rame, argento od oro, sia con cerali. La funzione monetaria dei cereali, in quanto legata alle necessità di garanzia alimentare, richiedeva un continuo aggiornamento delle scorte di grano. I funzionari egiziani, pertanto, annotavano su un libro giornale le entrate e le uscite di frumento, riportando le stesse operazioni in un secondo registro, il libro dei conti, nel quale si intestavano ai singoli soggetti le partite in entrata e in uscita. Lo Stato verificava la corretta gestione dei granai reali per mezzo delle camere di controllo situate nei capoluoghi distrettuali. Gli esiti dei controlli degli ispettori governativi erano riportati in un apposito registro.[40]

Soprattutto in età ellenistica, i banchieri greci, i trapeziti, utilizzavano un libro delle entrate e delle uscite per annotare quotidianamente incassi e prestiti. Registri speciali, come il libro dei pagamenti, erano utilizzati per le transizioni più complesse, quali, ad esempio, i trasferimenti di denaro depositato in banca da un cliente a un terzo.

Le tecniche contabili greche giunsero in Italia assieme alle colonie della Magna Grecia.[41] I proprietari terrieri, i mercanti, gli armatori e i banchieri romani usavano come registri tavolette cerate sulle quali, con uno stilo si imprimevano simboli e caratteri. Più avanti subentrarono il papiro e la pergamena. I sistemi di contabilizzazione dei Romani, progressivamente, divennero sempre più complessi, specie in ambito bancario.

Nel II secolo a.C. anche a Roma erano attivi i banchieri-cambiavalute. I primi *argentarii*, specie nella fase iniziale di espansione dell'economia monetaria, all'inizio del IV secolo a.C., erano proprio dei trapeziti di origine

[40] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 25.

[41] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 360.

greca. Gli *argentarii* svolgevano funzioni di deposito, cambio delle monete, prestito, mediazione di pagamento e di asta.

Il sistema bancario più compiuto è collegato all'ascesa dell'ordine equestre, che disponeva di grandi capitali. All'inizio, *fenerator* non significava usuraio, ma capitalista che prestava denaro a interesse (*fenus*). La *Lex Plautia* proibì ai senatori qualsiasi tipo di speculazione finanziaria, il commercio marittimo e la gestione d'imprese, sancendo il monopolio degli affari in favore del ceto equestre. Questo divieto, tuttavia, fu spesso aggirato. In epoca imperiale, le figure degli *argentarii* e dei *feneratores*, cioè i grandi finanzieri, vennero di frequente a coincidere.

Il quadro si completa con i *nummularii*, che già nel I secolo d.C. saggiavano le monete per verificarne il valore intrinseco. Sotto l'impero, il loro ruolo era decisivo per garantire la correttezza degli scambi in un territorio vastissimo dove circolavano innumerevoli monete.

Le banche romane, oltre a impiegare diverse tipologie di lavoratori (*argenatarii, nummularii, institores, mensarii, coactores*), svolgevano una molteplicità di operazioni finanziarie, quali la concessione di prestiti, la custodia di oggetti, il cambio di valute, le compravendite immobiliari, i pagamenti e la partecipazione alle aste pubbliche.

Ogni attività era riportata in uno specifico registro. Un brogliaccio, chiamato *adversaria,* era una specie di prima nota che riportava giornalmente in ordine cronologico le operazioni. Tutte le scritture, periodicamente, erano annotate sui registri principali, ovvero il *codex rationum* e il *codex accepti et expensi*. Il *calendarium* evidenziava le scadenze per il pagamento del capitale e degli interessi. Questi, in estrema sintesi, erano gli elementi della prima forma di contabilità privata romana.[42]

A Roma, sin dal periodo arcaico e monarchico, venne organizzato un sistema di contabilità pubblica in grado di controllare la congruità dei tributi in natura e in denaro al fine di garantire il finanziamento delle spese per la collettività.

Prima della diffusione della moneta coniata, nell'antica Roma gli scambi avvenivano tramite baratto o utilizzando pezzi di bronzo grezzo (*aes rude)* come valore di riferimento.

Successivamente, nel IV secolo a.C., si introdussero lingotti di bronzo con simboli ufficiali (*aes signatum*) e poi le prime monete vere e proprie (*aes grave*) grandi dischi di bronzo che mostravano al rovescio di tutti i suoi nominali la prora di nave che si accompagnava al dritto con l'effigie delle mag-

[42] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 27.

giori divinità dell'olimpo greco-romano.

Dopo la conquista di Taranto, Roma adottò anche monete d'argento ispirate ai modelli greci. Nel 211 a.C., durante la Seconda guerra punica, fece la sua prima apparizione il denario (*denarius*), che divenne la moneta principale di Roma per molti secoli. La produzione di monete era gestita da magistrati specializzati e serviva anche come strumento di propaganda e segno dell'autorità della Repubblica.

Con l'avvento della Repubblica, verso la fine del VI secolo a.C., le entrate e le spese pubbliche aumentarono sensibilmente.[43] Le cause della crescita erano legate sia a funzioni civili (templi, mercati, terme, teatri, strade, ponti, eventi religiosi, spettacoli ecc.), sia a funzioni militari conseguenti all'espansione territoriale. L'aumento della pressione fiscale gravò soprattutto sulle popolazioni provinciali, poiché il territorio italico era esente dal tributo fondiario.

Durante la Repubblica, i questori, eletti dai comizi tributi e nominati come magistrati dal Senato, erano responsabili della finanza statale e del prelievo tributario. I questori potevano avere l'ausilio dei *tribuni aerarii*, designati dall'assemblea della plebe. Ai censori, magistrati di rango superiore eletti dai comizi centuriati e nominati dal Senato, spettavano gli accertamenti fiscali ed eventuali investimenti in proprietà immobiliari.

Le principali entrate in epoca repubblicana (tributi in denaro e in natura, dazi doganali, rendite del pubblico demanio, bottini di guerra, esportazioni), confluivano nella cassa dell'Urbe. Questa cassa, ritenuta sacra perché appartenente al popolo romano, era chiamata *aerarium Saturni*. Il nome *aerarium* (camera per il rame) deriva le sue origini dall'*aes* (rame/metallo/bronzo).[44]

Nonostante vi siano ancora dubbi sulla qualificazione dell'economia romana come naturale o monetaria, è certo che, a qualche secolo dalla sua

[43] Il termine *res publica* designa l'ordinamento assunto dalla *civitas* successivo all'antica comunità su base gentilizia e a regime monarchico. *Res pubblica* indica semplicemente lo Stato, la sfera dei compiti degli interessi pubblici, in antitesi a *res privata* o *familiaris*, cioè la sfera degli interessi privati. Questo termine, come vedremo, potrà continuare ad essere usato anche sotto il principato e persino sotto l'impero assoluto, quando le strutture costituzionali saranno completamente mutate. Il termine *res publica* qualifica bene il sentimento romano dello Stato, allorché il termine entrò in uso. Lo Stato era una realtà cui facevano capo tutte le personalità individuali, i cui interessi erano gli interessi di tutti, a cui erano legati la vita e il destino di ciascuno. Probabilmente in questa comune coscienza va cercato il segreto dell'enorme energia politica della collettività romana, motore di tante conquiste territoriali e civili. V. P. DE FRANCISCI, *Sintesi storica del diritto romano*, MARIO BULZONI EDITORE, Roma, 1968, pag. 105.

[44] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pagg. 81 e ss.

nascita, il denaro a Roma era divenuto elemento essenziale della società.

L'erario custodito, fin dagli albori, nel foro presso il Tempio di Saturno, fu saccheggiato da Cesare nel 49 a.C. per finanziare la 'sua' guerra civile: nelle sue mani caddero ben ventinove tonnellate d'argento.

L'erario era gestito dai questori, i magistrati incaricati della gestione delle finanze dello Stato, che raccoglievano le imposte, amministravano i fondi per le spese pubbliche e militari, e custodivano il bottino di guerra. La titolarità di potestà in materia finanziaria era quella che maggiormente connotava i questori, poiché, oltre a sorvegliare e amministrare l'erario, provvedevano, previa registrazione delle entrate e delle uscite in registri pubblici, anche all'erogazione dei fondi necessari alle spese decise dai consoli di concerto con il Senato. Vigilavano anche sull'adempimento degli oneri tributari risultanti dalle liste censuali, perseguivano i debitori dello Stato con l'apposita procedura della *sectio bonorum* e infine, gestivano, con obbligo di rendiconto, il bottino di guerra.[45]

Le risorse monetarie del Popolo romano dovevano essere, anche in virtù della loro sacralità, contabilizzate, custodite e impiegate in modo razionale. La spesa, pertanto, era deliberata dai consoli e dai pretori, ovvero i magistrati di rango elevato.

Una sfera di autonomia in questo campo doveva essere riconosciuta in modo speciale ai consoli, tenuto conto della preminenza di tale magistratura nell'ordinamento repubblicano. L'autonomia, comunque, non era assoluta, ma era sempre sottoposta al controllo del Senato e successivamente limitata dall'introduzione della figura dei censori.

Il Senato operava un controllo rigoroso sull'erario.

Il Senato, in primo luogo, esercitava il proprio potere di amministrazione delle risorse pubbliche a monte, vale a dire attraverso l'autorizzazione delle spese da parte dei magistrati, che potevano godere di una più o meno ampia autonomia programmatoria. In una seconda fase, esso eseguiva il controllo a valle sulle finanze pubbliche, compiendo verifiche sulle rendicontazioni a cui erano tenute le varie magistrature per dare conto delle gestioni effettuate.

Le guerre, comprese quelle civili, andavano spesso a violare questa razionalità. Il sistema delineato rimase in vigore sino al I secolo a.C. Furono le riforme di Augusto a trasformare radicalmente il sistema finanziario e contabile dello Stato romano.

---

[45] G. GUIDA, *Spigolature in tema di responsabilità contabile in una prospettiva diacronica*, in Bilancio, Comunità, Persona, Rivista Giuridica Semestrale, n. 1-2020, pagg. 139 e ss.

3.2. Il sistema più compiuto: la contabilità sotto Ottaviano Augusto

La nascita del Principato (27 a.C.) modificò profondamente l'assetto politico e amministrativo di Roma, già messo in discussione da più di un secolo di lotte intestine e guerre civili. Al vecchio ordinamento repubblicano basato sul *populus* e sul *senatus*, si giustappose il nuovo ordinamento basato sul *princeps* e sulla classe sociale degli *equites*. Questa dinamica politica diede vita a un duplice ordinamento, difficile da comprendere nell'ottica della moderna dottrina statuale.

Il sistema imperiale coniugò i retaggi dei due modelli organizzativi che avevano caratterizzato il Mediterraneo: quello occidentale della città-stato, nel quale, in varie forme, il soggetto delle relazioni giuridico-politiche di interesse pubblico era la collettività concreta dei cittadini e quello dello Stato dispotico orientale nel quale, invece, il soggetto di imputazione delle relazioni era il monarca. Ordinamento del *populus* e ordinamento del *princeps* vissero affiancati per un lungo periodo, ma con un crescente aumento dei poteri e delle funzioni del *princeps* a scapito del *populus*.[46] Al tempo della dinastia Flavia, i poteri del *princeps*, inizialmente concepito come un *primus inter pares*, si erano istituzionalizzati in una forma di magistratura con poteri monarchici. Il potere dell'imperatore progressivamente andò consolidandosi, ma rimase comunque formalmente legato alle istituzioni repubblicane, almeno sino all'avvento di Diocleziano alla fine del III secolo.

La contitolarità del potere tra *populus Romanus* e *princeps* testimonia la peculiarità, nel corso della prima età imperiale, della struttura amministrativa e finanziaria di Roma. Caratteristiche rilevanti furono sia la netta contrapposizione fra Roma e una parte dell'Italia ad essa assimilata e i territori provinciali, sia la differenza fra *provinciae Caesaris* e *provinciae populi*. Duplici erano anche gli organismi amministrativi centrali, in particolare quelli con funzioni finanziarie, con la distinzione tra l'*aerarium populi romani*, ovvero, la cassa e l'amministrazione finanziaria del populus e il *fiscus Caesaris*, la cassa e l'amministrazione finanziaria e patrimoniale del *princeps*. Rispetto all'età tardorepubblicana, si ebbe un sempre maggiore coinvolgimento, nella gestione della *res publica*, dell'ordine equestre, spesso a scapito dell'ordine senatorio e delle vecchie magistrature.

Le province imperiali erano rette dai *procuratores* di estrazione equestre; quelle senatorie erano governate da esponenti del Senato.

[46] E. Lo Cascio, *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Edipuglia, Bari, 2000, pagg. 17 e ss.

L'equilibrio istituzionale fra imperatore e senato modificò il sistema finanziario dello Stato romano. L'*aerarium Saturni* venne affidato a due *praefecti aerarii Saturni*, selezionati tra *praetorii* dal Senato. L'erario rappresentava la finanza pubblica in senso stretto e incamerava i tributi provenienti dalla penisola italica e dalle province senatorie, ovvero dai territori più interni e più sicuri poiché da tempo pacificati. Augusto istituì, *a latere*, una nuova cassa, il *fiscus Caesaris*, destinata ad accogliere le risorse finanziarie controllate direttamente dal *princeps*. In essa confluivano la *res privata* e i *fiscī* delle province imperiali, ossia delle terre di confine, dotate di grandi potenzialità economiche, ma allo stesso tempo più turbolente.

Le risorse del *princeps*, almeno sotto Augusto, tuttavia, andarono in gran parte a finanziare progetti di interesse pubblico, quali la costruzione e la manutenzione di monumenti, edifici e infrastrutture, l'erogazione di sussidi ai bisognosi e l'allestimento di spettacoli circensi. Il *princeps*, inoltre, si fece carico del costo dell'esercito imperiale, creando un fondo speciale per pagare le pensioni dei veterani dell'esercito, l'*aerarium militare*, contribuendovi a titolo personale con 170 milioni di sesterzi.[47]

La gestione di enormi flussi monetari richiese anche una burocrazia efficiente e sistemi contabili adeguati a livello sia centrale che locale.

Ogni provincia doveva predisporre le *rationes*, vale a dire documenti specifici contenenti le entrate e le uscite finanziarie del governo territoriale. Periodicamente, i dati delle *rationes* di tutte le province venivano sintetizzati nelle *rationes imperii*, che, in sostanza, furono il primo esempio di bilancio generale dello Stato romano, permettendo sia all'imperatore, sia al senato di controllare l'andamento delle finanze statali. Le *rationes imperii* consolidavano i dati delle casse centrali, delle tesorerie provinciali e dei fondi gestiti dalle armate imperiali.

Poco prima della sua morte avvenuta nel 14 d.C., Augusto scrisse il *Breviarium totius imperii*. Quest'opera era un vero e proprio riepilogo della situazione patrimoniale e finanziaria dello Stato, oltre che un inventario di città, province e legioni romane.

Soltanto grazie alle *Res gestae divi Augusti*, però, si può comprendere la dimensione economica e finanziaria dell'impero. Le *Res gestae*, difatti, indicano molte dimensioni monetarie riferibili alle principali spese sostenute dal *princeps* per edifici pubblici, sussidi, stipendi, feste pubbliche ecc. [48]

---

[47] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pagg 33 e 34.

[48] J. K. RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, ARNALDO FORNI EDITORE, Milano 1921, pagg. 916 e ss. e 957 e ss.

Le entrate e le spese erano sia in natura, sia in moneta. Non è possibile avere stime certe soltanto in denaro delle dimensione del bilancio.

Partendo dai dati delle *Res gestae*, Raymond W. Goldsmith prova a fornire una stima finanziaria dell'impero al tempo della morte di Augusto. Il limite minimo di entrate e di spese è calcolato in 600 milioni di sesterzi; quello massimo in 835 milioni. Il *tributum* (*soli* e *capitis*) è stimato fra i 200 e i 250 milioni di sesterzi; le dogane fra i 150 e i 200 milioni, i proventi dei terreni pubblici fra i 100 e i 150 milioni. L'esercito assorbiva fra i 350 e i 370 milioni di sesterzi; i compensi di fine carriera dei veterani e l'annona 75 milioni ciascuno, gli impiegati civili fra i 50 e i 75 milioni.[49] Nel II secolo d.C. l'esercito pesava per circa il 40 per cento della spesa pubblica.

Il *tributum soli*, onere principale delle province, era un'imposta sul terreno dalla quale, per diversi secoli, furono esenti le proprietà dei cittadini romani e quelle delle comunità dispensate dai *munera*. Oltre all'imposta sul suolo, i provinciali pagavano anche un'imposta *pro capite*, il *tributum capitis*. L'ammontare da versare a Roma era invariabile. Cesare pretese annualmente 40 milioni di sesterzi dalla Gallia. L'Egitto sborsò altrettanto sotto Augusto.[50]

L'annona e la distribuzione del grano alla popolazione delle città, gli acquedotti e i rifornimenti idrici erano altri importanti settori della contabilità pubblica nella Roma imperiale.

A testimonianza della strategicità del regolare afflusso di grano a Roma, al fine di mantenere il consenso della popolazione urbana nei confronti del nuovo regime, tra il 7 e il 14 d.C., Augusto riformò radicalmente l'annona. Fu istituita la *praefectura annonae*, prefettura di rango equestre, alle dirette dipendenze del *princeps*, dotata di un efficiente sistema contabile. Dall'epoca dei Flavi, per la propria attività il *praefectus annonae* ebbe a disposizione una cassa autonoma rispetto alle altre casse imperiali, ovvero il *fiscus frumentarius*.[51] [52]

Nelle province senatorie, dove di solito non erano presenti legioni, secondo la prassi repubblicana erano nominati, mediante sorteggio, ex consoli o ex pretori nel ruolo di governo di *proconsules*. Nelle province di Cesare, dove invece, stazionavano le truppe, il governatore era un senatore ex pretore o ex console, nominato dal *princeps* come suo delegato, cui era affidato anche il ruolo di capo delle truppe ivi stanziate, anche se le legioni conser-

[49] GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, cit. pagg. 43 e ss.

[50] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 82.

[51] LO CASCIO, *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, cit., pagg. 22 e ss.

[52] RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pagg. 910 e ss.

vavano i loro comandanti.

Questi governatori, sia nelle province senatorie, sia in quelle imperiali, dirigevano e controllavano tutta l'amministrazione, ma sotto la vigilanza del *princeps* che di fronte a tutti era innanzitutto titolare dell'*imperium maius*.[53]

Nelle province del popolo, il questore sovrintendeva all'organizzazione finanziaria e all'esazione fiscale. La riscossione in senso stretto, tuttavia, era affidata o alle stesse amministrazioni cittadine o a compagnie di pubblicani.

Nelle province imperiali, invece, era centrale il ruolo del p*rocurator*, spesso un liberto imperiale, che si occupava della gestione delle proprietà imperiali della regione. Nelle province imperiali non vi erano formali differenze di ruoli e il *procurator*, dunque, curava tutta l'amministrazione finanziaria, senza distinzione tra la riscossione dei tributi e la spesa pubblica destinata, sostanzialmente, al mantenimento dei soldati e alla gestione del demanio imperiale.

3.3. L'evoluzione post-augustea: sintesi

Dopo la morte di Augusto, il sistema di finanza pubblica imperiale continuò a evolversi.

Il consolidamento dell'ordinamento del *princeps*, anche in materia finanziaria e tributaria, erose progressivamente il ruolo del senato. Sotto la dinastia Giulio Claudia, ad esempio, le *rationes imperii* non furono più presentate al senato, ma divennero documenti riservati all'imperatore e ai suoi funzionari. Tiberio istituì una segreteria centrale *a rationibus* per coordinare le casse periferiche imperiali. Claudio nominò il *procurator a patrimonio*, una sorta di responsabile generale di tutto il patrimonio pubblico. Allo stesso tempo, l'imperatore si attribuì il potere di nominare direttamente i *quaestores aerarii Saturni*, escludendo il senato dalla gestione della cassa senatoria, che divenne una sorta di cassa municipale a fronte della progressiva crescita del *fiscus Caesaris*.[54]

Il fisco imperiale progressivamente assorbì tutte le entrate tributarie dello Stato oltre che la titolarità e la gestione dei beni vacanti dei defunti e senza eredi e dei condannati alla pena capitale.

All'aumento delle risorse acquisite, fece seguito un incremento degli

[53] DE FRANCISCI, *Sintesi storica del diritto romano*, cit., pagg. 326 e ss.

[54] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 37.

impegni dell'imperatore a cui venne attribuito il compito di finanziare gran parte della spesa pubblica, compreso l'approvvigionamento di Roma che, al tempo, era una metropoli con più di un milione di abitanti.

Durante l'età dei Severi, dopo un lungo periodo di stabilità, la finanza imperiale subì importanti riforme, poiché venne suddivisa in tre componenti fondamentali.[55]

Il *fiscus* era inteso come tesoro dello stato finalizzato al perseguimento di finalità pubbliche. Un dicastero centrale, retto dal *rationalis*, aveva la titolarità della gestione di queste risorse, sulle quali lo stesso imperatore aveva minor libertà di azione rispetto al passato, poiché destinate sia al finanziamento di spese militari legate all'espansione imperiale e al consolidamento dei confini, sia al funzionamento della imponente burocrazia.

Le altre due componenti della finanza romana, in realtà molto simili, erano la *res privata* e il *patrimonium*. La *res privata*, governata dal *rationalis privatae*, includeva le ricchezze dell'imperatore; il *patrimonium*, amministrato dal *rationalis patrimonii*, era composto dal patrimonio mobiliare e immobiliare della famiglia del *princeps*.

Diocleziano, alla fine del III secolo, abbandona il titolo di *princeps* e assume quello di *dominus*, dando inizio al Dominato, una monarchia che progressivamente divenne assoluta e sacralizzata. Dal punto di vista politico-istituzionale, cominciò la separazione dell'impero in due parti (Oriente e Occidente), ciascuna con un Augusto (imperatore principale) e un Cesare (vice-imperatore), creando la tetrarchia (governo di quattro). In realtà, la tetrarchia di Diocleziano fu più una forma di linguaggio politico che una riforma costituzionale in senso proprio. Solo con Teodosio I, l'impero venne realmente diviso in via ammnistrativa fra Oriente e Occidente.[56]

La tradizionale interpretazione dell'evoluzione della fiscalità romana durante il Principato ritiene che, dopo le riforme attuate da Cesare e Augusto, la pressione fiscale diretta rimase contenuta per circa due secoli grazie alla stabilità garantita dalla Pax Augustea. La *vulgata* sostiene addirittura che, in alcuni casi, l'autorità imperiale abbia annullato gli arretrati fiscali.

A partire dagli anni Sessanta del II secolo, le guerre contro i Parti e le invasioni germaniche destabilizzarono, oltre che l'assetto istituzionale, anche il sistema fiscale. L'impero reagì, in prima battuta, intensificando la produzione monetaria e ricorrendo a requisizioni poi mai rimborsate. Da queste misure derivò l'aumento sia della pressione fiscale che dell'inflazione.

[55] RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pagg. 889 e ss.

[56] F. CARLÀ-UHINK, *Diocleziano*, IL MULINO, Bologna, 2019.

Le riforme di Diocleziano e dei suoi successori condussero a un sistema fiscale più centralizzato e oneroso. Le fonti giuridiche, in particolare il Codice Teodosiano, mostrano una grande attenzione alla materia fiscale, che rappresenta, direttamente o indirettamente, circa il 60 per cento delle costituzioni imperiali raccolte.[57]

Secondo il modello 'tasse-commercio' proposto da Keith Hopkins, la moderata fiscalità del principato avrebbe incentivato il commercio mediterraneo. Il modello propone una visione del rapporto tra fiscalità e sviluppo economico nell'Impero romano, soprattutto durante il Principato. Secondo questa teoria, le province dell'impero erano suddivise in regioni produttrici di tasse, che pagavano tributi (in natura o moneta) all'amministrazione imperiale, e regioni consumatrici di tasse, come Roma, l'Italia e le province con forti presenze militari, dove invece i tributi venivano spesi. Le regioni soggette a tributi dovevano procurarsi la moneta necessaria per pagare le imposte e questo le spingeva a vendere i propri prodotti nelle regioni consumatrici, incentivando così il commercio interno all'impero. Questo meccanismo avrebbe favorito l'integrazione economica e la crescita commerciale nello spazio mediterraneo.

Il modello, però, poteva funzionare solo se la pressione fiscale fosse rimasta modesta. Un'imposizione troppo elevata avrebbe soffocato la capacità produttiva e commerciale delle province. Una spesa pubblica contenuta, con l'esercito come voce principale, era la sola compatibile con un sistema fiscale leggero. Dopo la metà del III secolo, questo meccanismo entrò in crisi e toccò a Diocleziano cercare soluzioni.[58]

Sotto l'imperatore dalmata, come accennato, furono approvate fondamentali riforme monetarie e fiscali in senso dirigistico, soprattutto per combattere l'elevata inflazione.[59]

La riforma monetaria di Diocleziano, attuata intorno al 294 d.C., fu una delle più importanti iniziative economiche del suo regno. Diocleziano introdusse nuove monete e cercò di standardizzare il sistema monetario, tentando di creare un struttura coerente tra monete d'oro, d'argento e di bronzo.

---

[57] P. TEDESCO, *Economia monetaria e fiscalità tardoantica: una sintesi*, Annali dell'Istituto italiano di numismatica (AIIN), 62 (2016), pp. 107-149.

[58] E. LO CASCIO, *A proposito di alcune indagini recenti sulla fiscalità del l'Impero romano tra Principato e Tarda antichità*, i proposito di alcune indagini recenti sulla fiscalità del l'Impero romano tra Principato e Tarda antichità, in Studi e testi tardoantichi. *Profane and christian culture in Late antiquity. The past as present essays on roman history in honour of Guido Clemente*, edited by GIOVANNI ALBERTO CECCONI, RITA LIZZI TESTA, ARNALDO MARCONE, BREPOLS PUBLISHERS, Turnhout, Belgium, 2019.

[59] DE FRANCISCI, *Sintesi storica del diritto romano*, cit., pagg. 510 e ss.

Ogni moneta *(aureus, argenteus e follis*), aveva un valore relativo rispetto alle altre, ma non era fissato rigidamente.

Le zecche furono poste sotto stretto controllo imperiale e le emissioni monetarie furono centralizzate per evitare abusi locali.

L'Editto sui prezzi, più precisamente *Edictum de pretiis rerum venalium*, fu emanato nel 301 d.C. ed è uno dei documenti economici più importanti dell'antichità.[60] L'imperatore dalmata confermò la tripartizione della finanza imperiale voluta sotto i Severi, cambiando in alcuni casi, tuttavia, la denominazione dei fondi e degli amministratori.

Il *fiscus* venne rinominato *sacrae largitiones* e la sua titolarità fu affidata al *perfectissimus rationalis summae rei*. Questi era il funzionario imperiale più alto in grado in materia di gestione delle finanze imperiali. Era una figura molto importante, responsabile ultimo, in sostanza, della gestione di tutto il patrimonio dell'impero.

La struttura amministrativa statale fu riorganizzata su tre livelli principali: le prefetture, le diocesi e le province.

Le quattro prefetture (Gallie, Italia, Illirico e Oriente) erano gestite dai prefetti del pretorio. Questi erano stretti collaboratori dei tetrarchi e a loro spettava l'imposizione e la riscossione dei tributi e delle altre entrate.

I vicari reggevano le dodici diocesi che, fra le altre cose, avevano competenza sulle zecche. Le circa cento province, invece, rimasero affidate ai governatori e avevano il compito di controllare l'andamento delle finanze territoriali e delle circoscrizioni locali.

Anche in materia di bilancio Diocleziano introdusse importanti riforme. Il sistema fiscale di basava sul meccanismo della ripartizione del carico fiscale mediante periodiche indizioni.

L'imposizione tributaria si basava sulle *indictiones* fissate dagli imperatori tramite apposite costituzioni di regola ogni cinque anni, ma con possibilità di periodi più brevi qualora le necessità di bilancio lo richiedessero. Le *indictiones* stabilivano preventivamente l'importo del gettito tributario, fungendo come una sorta bilancio preventivo *ante litteram* sia in termini di entrate che di spese.

Dopo le *indictiones*, i prefetti del pretorio ripartivano il carico fiscale fra le singole diocesi, province e circoscrizioni locali. Le operazioni di *par-*

[60] L'obiettivo era quello di fissare un calmiere, ovvero un prezzo massimo, per una vasta gamma di beni di consumo, servizi e prestazioni lavorative, per combattere l'inflazione e la crisi economica del periodo. Tuttavia, secondo molti commentatori, l'editto si rivelò di scarsa efficacia o addirittura peggiorativo, generando un mercato nero e un ulteriore degrado della situazione economica. V. RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pagg. 964 e ss.

titio e di *adscriptio* determinavano quota tributaria per ogni unità contributiva, alla stregua di una vera e propria iscrizione nei registri fiscali.

Per eventuali risorse aggiuntive, il *princeps* poteva ricorrere a una forma di tassazione straordinaria rappresentata dalle *superidictiones*. I procedimenti di accertamento ed esazione erano molto articolati. Ai *censules* spettava il compito di valutare il patrimonio del contribuente per determinare l'imponibile fiscale e l'importo del tributo.

I *tabulari* e i *logographi*, sulla base dei dati dei *censules*, dovevano compilare gli elenchi dei contribuenti, con la quantificazione dei tributi dovuti. Si trattava, in parole povere, di veri e propri ruoli. La riscossione in senso stretto era affidata agli *exctores* e ai *susceptores*, mentre i controlli fiscali spettavano agli *inspectores*, che erano un corpo di polizia fiscale.

Sotto Diocleziano le imposte erano prevalentemente in natura (grano, vino, olio), a causa della crisi del sistema monetario. Non erano infrequenti, tuttavia, meccanismi di coercizione fiscale, quali sanzioni, confische e ipoteche. Fu introdotto il colonato al fine di trattenere i contribuenti nei distretti fiscali e garantire la continuità del gettito.

Intorno al 310, Costantino introdusse il *solidus aureus*, ponendo le basi per un nuovo sistema monetario. Le imposte restano formalmente in natura, ma si sviluppano meccanismi di conversione.[61]

L'*adaeratio* prevedeva la conversione dell'imposta in natura in denaro. La *coemptio*, invece, consentiva l'acquisto forzoso di beni da parte dello stato a prezzi fissati. A partire dal 360/370 d.C., si passò gradualmente a una fiscalità monetaria stabile, con tariffe fisse e prezzi sganciati dal mercato.

L'età tardo imperiale vide altre modifiche dell'amministrazione finanziaria romana. Stando alla *Notitia dignitatum*, un ampio registro delle cariche civili e militari risalente al 400 d.C. circa, il comparto economico e finanziario era affidato a due *comites*.[62] Il *comes sacrarum largitionium che* era responsabile delle miniere e delle zecche statali, controllava l'incasso dei tributi e autorizzava il pagamento dei salari e dei sussidi. Il *comes rerum privatarum*, invece, aveva il compito di gestire le proprietà private dell'imperatore.[63]

Anche dal punto di vista fiscale, ebbe inizio una progressiva divergenza tra l'Oriente e l'Occidente.

L'Impero romano d'Oriente fu caratterizzato da stabilità e centralizzazione.

---

[61] TEDESCO, *Economia monetaria e fiscalità tardoantica: una sintes*i, cit.

[62] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 42.

[63] DE FRANCISCI, *Sintesi storica del diritto romano*, cit., pagg. 529 e 530.

La continuità istituzionale e la capacità di adattamento portarono a riforme fiscali coerenti con la politica monetaria e a una tassazione monetaria stabile, con un sistema tributario basato sul solido d'oro e su un rapporto fra oro e bronzo stabilizzato. Lo Stato conservò il controllo diretto su riscossione e distribuzione delle risorse e l'apparato fiscale rimase per molto tempo efficiente e funzionale al finanziamento dell'esercito e della burocrazia.

L'Impero romano d'Occidente visse, invece, una realtà di frammentazione e crisi, a causa della maggiore instabilità politica e militare. La difficoltà nel mantenere il sistema fiscale centralizzato determinò una crescente autonomia delle aristocrazie provinciali e dei generali dell'esercito.

I tentativi di ritorno a una fiscalità di tipo monetario, comunque di scarso successo, ebbero anche effetti economici distorsivi, dovuti all'adozione di tariffe fisse scollegate dai prezzi di mercato e all'aumento della pressione fiscale reale.

Con la decadenza del potere centrale, si manifestò la progressiva devoluzione delle funzioni fiscali a privati e aristocrazie locali.

Il drastico calo delle entrate portò alla definitiva disgregazione del circuito fiscale imperiale e alla nascita di regni romano-barbarici con fiscalità di tipo locale. Questi regni adottarono un'organizzazione politica caratterizzata da un esercito insediato e non stipendiato, dallo smantellamento dell'apparato annonario e dall'elevata monetizzazione dei prelievi tributari.

Nonostante ogni regno abbia avuto una propria evoluzione finanziaria distinta, la fiscalità, intesa come strumento di collegamento con l'economia mercantile, registrò ovunque una regressione, determinando una complessiva riduzione dell'integrazione tra i meccanismi fiscali controllati dallo Stato e l'attività produttiva e mercantile. Questa dinamica portò, nel caso dell'Italia gota, alla cessione ai privati delle funzioni fiscali statali.[64]

3.4. La struttura della finanza romana

Analizziamo ora, con un evidente eccesso di semplificazione, la struttura e la composizione del bilancio di Roma sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese.

La maggior parte degli introiti monetari dello Stato, per lungo tempo, fu rappresentata dalle imposte dirette e, in special modo, dalla *capitatio* e dal

[64] TEDESCO, *Economia monetaria e fiscalità tardoantica: una sintesi*, cit.

tributum soli. La *capitatio* riguardava la sfera personale del contribuente; il *tributum soli* concerneva invece la sua sfera patrimoniale.

Le riforme di Diocleziano, invece, rielaborarono questi tributi per arrivare a un'imposta unica. La *iugatio-capitatio* di Diocleziano aveva l'obiettivo di applicare il prelievo a tutti i fattori produttivi impiegati nelle attività agrarie e pastorali.[65] Il fattore terra era valutato prendendo a riferimento le superfici coltivabili classificate in base al tipo di suolo, alla coltura praticata e al rendimento previsto. Per il fattore lavoro, invece, erano considerati gli operai e gli animali da soma. Il fattore capitale, infine, era costituito dal complesso delle attrezzature agricole quali le falci, gli aratri, le macine ecc., compresi gli schiavi, che erano valutati alla stregua di componenti del capitale e non manodopera.[66]

Per far fronte alle esigenze dell'impero e per finanziare i crescenti disavanzi, furono istituite molte tasse specifiche. Costantino, ad esempio, introdusse la *glebalis collatio*, ovvero un'imposta patrimoniale gravante sulle proprietà immobiliari dei senatori.

L'imposizione poteva avere anche la forma dell'imposta indiretta.

La *vicesima hereditatium* era un prelievo sulle successioni *mortis causa*. Alcune imposte proporzionali (*vicesima, ducentesima, centesima*) si applicavano ad alcuni tipi di transazioni quali l'alienazione degli schiavi, le vendite all'incanto e le operazioni di vendita al pubblico. Sotto Valentiniano venne istituito il *siliquatucum,* ovvero un'imposta proporzionale su tutte le transazioni nella misura di un centesimo del loro valore.

Alcune entrate potevano essere qualificate come patrimoniali. Le più importanti erano i *vectigalia*, ovvero i proventi derivanti dai beni demaniali, soprattutto dall'*ager publicus*. In età tardo antica, i *vectigalia* interessarono anche altri settori, quali i pascoli, le saline, le miniere, l'allacciamento agli acquedotti e alle reti fognarie, il taglio di boschi pubblici, la produzione di pece, la caccia e la pesca.

---

[65] La struttura tecnica del sistema prevedeva la combinazione di due imposte. La *iugatio* era un'imposta fondiaria, calcolata sulla base della quantità e qualità della terra coltivabile. La *capitatio* era un'imposta personale, legata al numero di lavoratori (*capita*) disponibili per coltivare la terra. L'unità fiscale mista indicava che ogni contribuente era tassato in base a un'unità fiscale composta da terra e forza lavoro. L'unità fiscale variava in base alla densità demografica: dove la popolazione era più densa, l'estensione di terra per unità fiscale era minore, e viceversa. Il carico fiscale totale veniva suddiviso a più livelli: per diocesi, in base al numero di *iuga sive capita*, poi per città e infine per pagi (distretti rurali). Il sistema cercava di adattare il carico fiscale alla capacità produttiva di ciascuna regione, tenendo conto del rapporto tra coltivatori e terra.

[66] RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pagg. 891 e ss.

Fondamentali erano i dazi doganali (*portoria*), la cui esazione era affidata a funzionari doganali che operavano nelle *stationes*, cioè nei punti di controllo delle rotte terrestri e marittime tra Roma e il resto del mondo. Le tasse al commercio potevano variare dal 2,5 al 10 per cento del valore dei beni trasportati.[67]

Altri introiti minori erano rappresentati dalle sanzioni pecuniarie, dai profitti derivanti dalle gestioni delle aziende statali, dai corrispettivi delle esportazioni e dai rimborsi dei prestiti concessi dal sistema di governo.

Durante i periodi di espansione, i bottini di guerra erano un'entrata rilevante, poiché le somme derivanti dalla vendita delle prede di guerra, dal riscatto dei prigionieri e dalle indennità pagate dai vinti alimentavano le casse statali. Il rapporto tributario con le province conquistate era simile a una relazione di diritto internazionale. I bottini e le tasse che venivano imposti ai vinti erano espressione del diritto del vincitore.[68]

Accanto gli introiti finanziari, c'erano i tributi in natura. Oltre alla acquisizione dei beni dei defunti senza eredi e dei condannati a morte, era previsto che gli agricoltori dovessero contribuire all'annona civica con ammassi di frumento pari al dieci per cento del raccolto. Spesso l'esercito necessitava di contributi in armi, equipaggiamenti e cavalli e nuove reclute. Quest'impegno fiscale poteva essere assolto anche in forma monetaria mediante l'*aderatio*.

I servizi di pubblica utilità potevano essere offerti in natura. Anche i servizi in natura aumentavano gli attivi di bilanci, poiché implicavano minori spese pubbliche. I *munera* erano delle funzioni pubbliche gravanti, in via di principio, sullo Stato, ma che di fatto ricadevano sui sudditi. Il principale servizio civile pubblico richiesto era la *viarum munitio*, ovvero la manutenzione delle strade pubbliche.

L'esercito era il principale beneficiario dei *munera*. Il più importante di questi era il diritto di alloggio (*hospitium*) in favore dei soldati. Vi erano poi servizi di livello inferiore, quali, ad esempio, la preparazione del cibo per le truppe.

Dal lato delle spese, abbiamo visto in precedenza la stima dei costi per l'esercito nel II secolo d.C. effettuata da Goldsmith.

Anche con Diocleziano, verso la fine del III secolo d.C., la spesa più rilevante era la retribuzione dei soldati e degli impiegati civili. Il loro numero, difatti, superava le 500 mila unità. Gli stipendi erano in parte in de-

[67] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 51.

[68] RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pagg. 820 e ss.

naro e in parte in natura.

Durante il principato una quota importante della spesa pubblica era destinata al proletariato dei grandi centri urbani, Roma *in primis*, ma anche Antiochia, Costantinopoli e Alessandria d'Egitto. La *plebs frumentaria*, sotto Diocleziano, pesava sul bilancio per 1.240 milioni di sesterzi.[69]

Altre spese rilevanti per le casse imperiali erano le importazioni, gli investimenti in beni pubblici (strade, ponti, edifici pubblici anche di carattere religioso), la difesa del *limes*, gli spettacoli circensi e la gestione delle aziende pubbliche.

In conclusione, possiamo affermare che il sistema finanziario romano ha conosciuto e sperimentato quasi di tutto.

Il *denarius* di Cesare o il *solidus aureus* di Costantino hanno viaggiato oltre i confini spaziali e temporali dell'Impero romano. Nei primi due secoli, l'impero ha accumulato ricchezze inimmaginabili, frutto dell'espansione territoriale e di un sistema economico e amministrativo solido ed efficiente. Nel III secolo d.C. è iniziato il dissesto dell'economia, caratterizzato anche da una crescente inflazione. L'enorme fabbisogno di denaro per le truppe e la carenza di risorse provenienti dalle ultime province conquistate furono alla base delle molte crisi finanziarie. All'autorità fiscale, spesso, non restò altro che svilire la moneta.

A metà del III secolo, l'impero si frammentò in diversi regni autonomi. Solo la radicale riforma fiscale e monetaria di un grande imperatore quale Diocleziano, portò al risanamento del bilancio pubblico e della monetazione, con la lotta all'inflazione e con le riforme del fisco e della moneta su base trimetallica. Agli inizi del IV secolo, Costantino coniò il solido aureo che sopravvisse sino al Medioevo. I due imperatori, ai quali si deve, assieme Teodosio il Grande, la tenuta dell'impero tardoromano, ristabilirono un ordinamento fiscale e monetario che scomparve solo dopo il crollo dell'Impero d'Occidente.

Nella sua storia, però, Roma non conobbe il debito pubblico. I proventi dello Stato erano le tasse (in denaro, in natura o in servizi), progressivamente estese anche agli italici, i redditi patrimoniali derivanti dallo sfruttamento dei beni pubblici e il signoraggio.[70]

Il prestito al sovrano esisteva come prestito individuale di un banchiere o di un patrizio in favore del *princeps* inteso come persona, ma non come vertice dello Stato. Le spese pubbliche erano finanziate senza ricorrere al

[69] SUCCA, *Contabilità e bilancio in Roma Antica*, cit., pag. 56.

[70] RODBERTUS-JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pag. 943.

debito, la cui mancanza rese la tassazione realmente insostenibile, soprattutto nel tardo impero. Il peso delle tasse sulla ricchezza dell'impero (oggi parleremmo di prodotto interno lordo), esaminato con i parametri odierni, appare contenuto. Con tutte le precauzioni dovute all'aleatorietà delle stime, l'incidenza può essere ipotizzata tra il 5 e il 10 per cento della ricchezza.[71] L'oppressione fiscale riportata dalle fonti deriva dal fatto che, in un'economia di sussistenza come quella di molte realtà rurali dell'impero, anche un prelievo fiscale a prima vista modesto, produceva l'impoverimento assoluto dei contribuenti, tanto che molti, per sottrarsi alle tasse, emigravano nei territori dei barbari. La pressione fiscale era insostenibile anche a causa dei privilegi e delle immunità accordati ai ceti elevati, che ne scaricavano tutto il peso sui medi e piccoli proprietari.

La crisi fiscale, probabilmente, fu causata però non tanto dal *quantum* delle imposte, bensì dalle modalità delle loro riscossioni, che avveniva in modo arbitrario, senza regole e raziocinio economico. Nessun diritto mediava il prelievo. In materia fiscale, l'Impero romano fu sempre despota e onnipotente, anche quando andava sotto il nome di repubblica.[72]

Il debito pubblico in senso moderno non poteva esistere, poiché esso è sempre frutto di una relazione, se non paritaria, quanto meno contrattuale fra Stato e prestatore. Per aversi debito dello Stato, questo deve riconoscere il diritto nel quale si colloca la relazione con ogni cittadino. A Roma, invece, se le spese erano superiori alle entrate, non era lo Stato a indebitarsi con i cittadini, ma i cittadini erano costretti a indebitarsi per pagare le tasse allo Stato. Impraticabile nel contesto assolutistico di tutto il mondo antico, la moderna idea di debito pubblico poteva nascere solo in un ambiente politico più moderno e democratico. E di questo e dei sistemi contabili che supportarono la rivoluzione del debito pubblico, parleremo di seguito, affrontando, con un salto di circa 700 anni, le vicende del Medioevo e del Rinascimento che, anche in materia finanziaria, ebbero come protagonisti assoluti i comuni italiani.

[71] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 86.

[72] RODBERTUS JAGETZOW, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, cit., pag. 936.

Capitolo 4

Medioevo e Rinascimento: alle origini della modernità

4.1. La decadenza e la rinascita della contabilità in Occidente

Fra le conoscenze perdute dopo la caduta dell'Impero romano, vi furono anche quelle relative alla contabilità e alla finanza pubblica. Nei periodi barbarico e feudale, l'amministrazione pubblica in Occidente si ridusse a dimensioni modeste, le funzioni economiche e produttive si inaridirono e l'impiego della moneta divenne un fenomeno sporadico.

Secondo Carlo Cipolla «I gruppi sociali dell'Occidente, nell'alto Medioevo, si trovavano senza dubbio, ad uno stadio di economia primitiva e se esisteva divisione del lavoro questa era certamente ad un livello molto ridotto. Buona parte delle merci era prodotta dai consumatori; parecchie altre erano scambiate, sulla base del baratto, tra vicini di casa. Tali condizioni furono certamente decisive nel ridurre ulteriormente la domanda di specie metalliche a scopo di transazione. Inoltre, se è vero che un mercato, per funzionare in modo efficiente, necessita di un sano sistema monetario, è anche vero che un sistema monetario non può esistere e non può funzionare se non è sostenuto da un mercato efficiente. Nell'Europa dell'alto Medioevo il mercato non funzionava né in modo continuativo né in modo efficiente». [73]

La chiusura delle rotte mediterranee a causa dell'espansione islamica del VII secolo ebbe come conseguenza il rapidissimo deperimento dell'attività commerciale in Occidente. Durante l'VIII secolo, l'interruzione del commercio provocò la scomparsa dei mercati e dei mercanti. Conseguentemente, la vita urbana, sostenuta dai mercanti stessi, declinò insieme a loro. Le città romane continuarono a sopravvivere perché, in quanto centri dell'amministrazione diocesana, i vescovi vi mantennero la loro residenza, raccogliendo attorno a sé un numeroso clero; ma esse persero ogni significato economico insieme alla loro amministrazione municipale. Nell'im-

[73] C. M. Cipolla, *Moneta e civiltà mediterranea*, il Mulino, Bologna, 2020, pagg. 25 e 26.

poverimento generale, il numerario aureo sparì per far posto alla moneta d'argento con cui i Carolingi furono costretti a sostituirlo. Il nuovo sistema monetario che prese il posto del vecchio soldo aureo romano è la prova evidente della rottura con l'economia antica o, per meglio dire, con l'economia mediterranea.

Secondo la suggestiva visione di alcuni autori, la logica economica dominante nell'Europa dei secoli V-VIII era molto simile a quella propria delle economie del tempio.

Lo storico inglese Ian Wood ha elaborato l'originale tesi che, tra il 500 e il 700, le chiese cristiane arrivarono ad acquisire la proprietà di un terzo delle terre coltivabili dell'intera Europa. Trattandosi di istituzioni religiose, la logica che guidava la redistribuzione del *surplus* acquisito dallo sfruttamento di quelle terre era fortemente influenzata dalla morale cristiana. Questa logica 'religiosa' dell'economia si può cogliere al meglio se la osserviamo alla luce dei modelli elaborati dagli antropologi per studiare le società indiane dell'età moderna e contemporanea, le anch'esse definibili come 'società del tempio'.[74]

Secondo Henri Pirenne, è un palese errore considerare il regno di Carlo Magno, come quasi sempre accade, un'epoca di ascesa economica. In realtà, paragonato al periodo merovingio, il periodo carolingio appare, dal punto di vista commerciale, un'epoca di decadenza o, se si preferisce, di regresso.

A partire dal IX secolo, l'Europa occidentale appare come una società essenzialmente rurale e in cui lo scambio e la circolazione dei beni si erano ridotti al livello più basso mai raggiunto. Con la scomparsa della classe mercantile, a determinare la condizione degli uomini furono soltanto i loro rapporti con la terra. Una minoranza di proprietari ecclesiastici o laici ne deteneva la proprietà; sotto di loro, una moltitudine di tributari si divise l'ambito dei feudi. Chi aveva la terra aveva, insieme a essa, la libertà e la potenza: il proprietario ne era al tempo stesso il signore; chi ne era privo era ridotto alla servitù: il termine villano designava infatti tanto il contadino di un feudo (*villa*) quanto il servo.[75]

Nacque così il sistema feudale.

Nell'Alto Medioevo, il re, il feudatario e il vassallo avevano un bilancio

[74] D. INTERNULLO, *Logiche religiose dell'economia nell'Europa altomedievale. Internullo legge Wood*, "Storica", n. 88, anno XXX, 2024, pagg, 141 e ss.

[75] H. PIRENNE, *Storia economica e sociale del Medioevo*, NEWTON COMPTON EDITORI S.R.L., Roma, 2012, pagg. 75, 76 e 90.

e una cassa personale. Le funzioni di carattere economico e finanziario non erano separate da quelle relative all'amministrazione della giustizia e della difesa. In un'unica carica erano concentrate tutte le funzioni pubbliche relative al governo di un territorio. Il gastaldo, di regola, provvedeva anche alla riscossione delle entrate, più in natura che in denaro, rendendone conto al signore.

I feudatari, considerati proprietari del territorio, godevano dei prodotti delle dogane, dei dazi, delle gabelle, delle taglie e dei censi, nonché delle varie prestazioni imposte ai contadini e agli artigiani all'interno del feudo.[76]

La fiscalità era di tipo bannale ovvero derivante dal potere di banno in capo al signore. Il concetto di banno, proprio del diritto germanico, si riferiva al potere di comandare, proibire e punire all'interno di un territorio. Nel Medioevo, la fiscalità bannale si concretizzava nelle tasse e nei monopoli imposti da un signore feudale sui suoi territori e abitanti. Questi monopoli, noti come bannalità, riguardavano spesso l'uso di strutture come forni, mulini e frantoi di proprietà del signore, per cui i residenti erano obbligati a pagare per usufruirne.[77]

Questo periodo fu caratterizzato da un'organizzazione territoriale di tipo domestico-patrimoniale e per questo motivo non è possibile parlare di ordinamenti finanziari e contabili in senso proprio. Esistevano un controllo e una contabilità rudimentali, ma erano contenuti entro i limiti di una grossa azienda rurale e artigiana del tempo.

L'attività amministrativa rifletteva i circoscritti bisogni del consorzio feudale. Un certo fervore di scambi sopravvisse in alcune città e piccoli mercati. Ad eccezione dei centri monastici, regnava ovunque il disordine culturale ed economico.

Nei centri monastici la relativamente sviluppata gestione economica, come accennato sopra, non aveva comunque connotazioni mercantili, se non per la parte residuale dedicata all'amministrazione delle eccedenze. Il carattere di questa organizzazione economica era quello di un'economia di spesa. Tutti coloro che tentavano una qualche forma di regolazione lo facevano in funzione di bisogni da soddisfare. *Constitutio expensae* era il titolo significativo dato al progetto di pianificazione dell'economia domestica ela-

[76] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, Roma, 1959, pag. 20.

[77] G. TABACCO, *Egemonie sociali e strutture del potere nel Medioevo italiano*, EINAUDI, Torino, 1974 e 1979, pagg. 236 e ss.

borato dall'abate di Cluny intorno al 1150.[78]

In questo contesto, un sistema del conto non poteva esistere se non in forme elementari e comunque involute rispetto sia all'antichità romana, sia alla coeva cultura araba che si stava diffondendo nel Mediterraneo e in Asia a partire dal 700 d.C.

La cultura e l'amministrazione finanziaria dell'Impero bizantino, invece, si mantennero molto efficienti, tanto da rappresentare uno degli elementi chiave della sua longevità.[79] Nel mondo bizantino, difatti, l'evoluzione economica non era stata interrotta dall'irruzione dell'Islam. La navigazione marittima continuava ad alimentare un commercio importante e a mantenere città popolate da artigiani e da mercanti di professione.

In Occidente, invece, erano venute a mancare le condizioni ambientali necessarie per lo sviluppo dei meccanismi di controllo economico, che potevano svilupparsi soltanto con il crescere delle ricchezze pubbliche e private e con lo sviluppo del commercio.[80]

L'economia curtense si fondava sul concetto di autosufficienza del feudo in un contesto di rapporti politici legati al sistema personalistico del vassallaggio.

Le tecniche contabili occidentali durante le varie dominazioni (gotica, bizantina, longobarda, araba, franca, normanna, ecc.) appaiono di scarso rilievo.

La cultura finanziaria di civiltà avanzate, quali la bizantina e l'araba,

---

[78] G. DUBY., *Le origini dell'economia europea. Guerrieri e contadini nel Medioevo*, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 2004, pagg. 271-280.

[79] L'amministrazione finanziaria bizantina era molto centralizzata e faceva capo al *basileus*, che controllava direttamente le entrate e le spese dello Stato. Le principali fonti di entrata dell'impero erano le tasse fondiarie (le più importanti per reddito fornito), le imposte sui cittadini, spesso legate alla professione o al ceto, le tasse commerciali e doganali, soprattutto a Costantinopoli, i monopoli statali su beni come il sale, il vino e la seta e i tributi dalle province e dagli stati vassalli. C*hartoulários* (in latino *chartularius*, italianizzato come cartulario) era il termine che indicava il principale funzionario amministrativo e fiscale dell'Impero bizantino, attivo dal V secolo in avanti. Fra le sue funzioni principali, vi erano la gestione degli archivi e dei registri ufficiali, l'esercizio di poteri fiscali e amministrativi sotto la direzione dei logoteti (ministri) nei vari dipartimenti imperiali e l'amministrazione delle finanze locali. La figura del *chartoularios*, in realtà, si specializzava in vari ruoli, quali il *chartoularios tou genikou*, che gestiva le finanze generali, il *chartoularios tou stratiotikou* che si occupava delle finanze militari, il *chartoularios tou sakelliou*, responsabile del *sakellion*, il tesoro imperiale e il *chartoularios tou vestiariou*, che gestiva il magazzino statale e le finanze legate all'abbigliamento e all'equipaggiamento. il sistema monetario era basato sul solido d'oro (*nomisma*), una moneta stabile e affidabile per secoli, tanto da rappresentare, per molto tempo, la moneta comune per gli scambi nel Mediterraneo.

[80] F. MELIS*, Storia della ragioneria*, cit., pagg. 372 e ss.

era invece di assoluto spessore, tanto che molte delle invenzioni finanziarie dell'Europa comunale si devono in numerosi casi ai contatti con il mondo arabo, che, a sua volta, traeva grandi benefici dalle relazione che intratteneva con la civiltà indiana.[81]

Il *solidus* aureo bizantino (chiamato *nomisma* dai Greci e bezante dagli occidentali) e il *dinar* musulmano furono, per molti secoli, le monete usate per gli scambi internazionali nel Mediterraneo. Solo alla fine dell'XI secolo e nella prima metà del XIII alcune monete italiane d'argento, i grossi, apparvero a fianco dei *nomismata* e dei *dinar* nella funzione di monete internazionali dell'area mediterranea.[82]

Carlo Magno, nel frattempo, cercò di ristabilire un sistema economico centralizzato, mediante un monopolio pubblico della coniazione e un sistema monetario a livello imperiale. Il *denarius* carolingio si rifaceva a quello di Costantino, in ideale continuità con l'Impero romano e con il primo imperatore cristiano. Il sistema monetario, esclusivamente a base 100, poggiava sulla lira o libbra (circa 409 grammi), che però non venne mai realmente coniata, rimanendo solo un'unità di misura.

Nonostante il tentativo di Carlo Magno, la stasi economica occidentale durò sino all'inizio dell'anno Mille, quando il centro della vita commerciale, che in età feudale era per la gran parte confinato nella campagna, si trasferì progressivamente nelle città che cominciarono a rifiorire e a riprendere la loro funzione economica, attraendo la popolazione rurale.[83]

Il periodo di pace conseguente al consolidamento delle istituzioni feudali e al rafforzamento dei principati regionali, determinò lo sviluppo del traffico commerciale finalizzato a rispondere ai crescenti bisogni delle case aristocratiche sempre più abituate a una vita di agiatezza e al costante aumento delle entrate reso possibile dall'espansione della produzione rurale. Questo sviluppo, che affondava le sue radici nella campagna, produsse

[81] La numerazione indiana, cioè il sistema numerico posizionale con base 10 che include lo zero, arrivò in Europa attraverso un processo graduale, grazie soprattutto al mondo islamico. Gli studiosi arabi appresero il sistema numerico indiano tra l'VIII e il IX secolo, soprattutto grazie al matematico persiano al-Khwarizmi. l sistema numerico indiano arrivò in Europa attraverso la Spagna islamica e la Sicilia, territori con forti influenze arabe. Il momento chiave fu il 1202, quando Leonardo Fibonacci pubblicò il *Liber abaci*, in cui promosse l'uso delle cifre arabe (in realtà, come detto, indiane) in sostituzione dei numeri romani. V. F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 382, 586 e 587.

[82] Carlo Cipolla, facendo riferimento al lavoro di R.S. LOPEZ, *The Dollar of the Middle Ages*, in "Journal of Economic History", XI, 1951, definisce entrambe le monete 'dollari del Medioevo'. V. C. M. CIPOLLA, *Moneta e civiltà mediterranea*, IL MULINO, Bologna, 2020, pagg.32 e ss.

[83] C. M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, IL MULINO, Bologna, 2002, pagg. 139 e ss.

anche l'esplosione dell'attività cittadina. La crescita delle città fu strettamente legata alla vitalità delle corti signorili, perché dipese anche dalla maggiore efficienza della fiscalità bannale.[84]

La ricchezza mobiliare, frutto di attività mercantili, bancarie e proto-industriali, si affiancò alla dominante ricchezza immobiliare tipica del mondo feudale e, assieme al rilancio dell'economia monetaria, vi fu la rinascita delle tecniche contabili, che divennero uno dei fattori di rilancio dell'economia europea.

Un ruolo importante nella ripresa del commercio e delle transazioni monetarie ebbero anche alcuni uomini di fede, che aiutarono a superare l'innata avversione del cristianesimo nei confronti del denaro.

Dopo secoli di ostracismo, difatti, la Chiesa 'sdoganò' il ruolo del mercante. Il primo a essere canonizzato nel 1199, nonostante la sua ricchezza, fu sant'Omobono da Cremona. Omobono Tucenghi accumulò grandi patrimoni grazie al commercio della lana. La sua nobiltà d'animo e il desiderio di ottenere il perdono per i peccati lo spinsero a impiegare i profitti per opere caritative. Nella scia della tradizione, riteneva che i poveri avessero precisi diritti sul denaro guadagnato, che doveva essere utilizzato anche per combattere la miseria. L'iconografia cattolica lo raffigura con la borsa di monete in mano.[85]

Albertano da Brescia, invece, nella sua opera *De amore et dilectione Dei et proximi et aliarum rerum et de forma vitae* del 1238, affermava «Arricchisciti, che tu (uomo) non offendi Dio».[86] Albertano può essere individuato come uno dei padri del razionalismo economico, poiché mise nell'ambito umano, al fianco delle considerazioni concernenti l'anima, la vita ultraterrena e il diritto divino, anche uno spazio per considerazioni riguardanti il corpo, la vita terrena e il rispetto del diritto naturale.

A differenza dell'antichità, quando erano le grandi strutture pubbliche di gestione centralizzata delle risorse a dettare il paradigma contabile, con la rinascita economica e culturale dell'Occidente durante il periodo comunale, fu il sistema privato a imporre i principi contabili alle strutture pubbliche, come testimoniato dai molti comuni italiani, che, a partire dalla prima metà del XIV secolo, tennero i propri conti con un sistema in partita doppia, mutuato dai banchi di scritta privati.

---

[84] DUBY, *Le origini dell'economia europea. Guerrieri e contadini nel Medioevo*, cit., pagg. 297 e 298.

[85] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pagg. 56.

[86] G. CAVAZZONI, *Luca Pacioli: the father of accounting*, in *Il magistero di Fra' Luca Pacioli. Economia, matematica e finanza*, a cura di MATTEO MARTELLI, UNIVERSITY BOOK, Umbertide, 2019, pagg. 24 e 25.

I banchi di scritta nacquero in Italia a partire dal XIII secolo, soprattutto in città come Venezia, Firenze e Genova, per rispondere alla crescente complessità del commercio e alla necessità di strumenti sicuri per i pagamenti. A Venezia, i primi banchi di scritta sono documentati già nella prima metà del Duecento. I clienti, dopo aver depositato il denaro presso il banco, potevano movimentare le somme tramite ordini scritti. Questi banchi, in special modo quelli veneziani, erano 'di scritta' poiché, mediante la moneta scritturale o di banco, permettevano di pagare i debiti e riscuotere i crediti, mediante la girata di banco. Con il tempo, grazie al moltiplicatore, la loro funzione iniziò a essere di tipo monetario, cioè di creazione di denaro sulla base dei depositi di cassa, altrimenti inerti.

Questo è un passaggio fondamentale nella storia dei sistemi finanziari, poiché da esso nasce quel pilastro della finanza moderna noto come moneta bancaria, ossia un mezzo di pagamento equivalente alla moneta metallica.

Anche grazie a queste innovazioni finanziarie, il sistema degli scambi nel mercato dei beni e dei capitali intermediati dal prezzo, divenne, in un percorso plurisecolare, l'architrave dell'economia occidentale a scapito delle pur sempre attive strutture pubbliche di ammasso e distribuzione.

4.2. Lo sviluppo delle nuove tecniche contabili e finanziarie nell'Italia tardomedievale

I nuovi sistemi contabili, fondati, grazie al linguaggio del denaro inteso come unità di conto, sui concetti di patrimonio, di capitale, di avanzo e di disavanzo, ebbero origine da prassi di mercato e non da teorizzazioni degli studiosi.

L'attività dei mercanti, soprattutto nei comuni del Centro e del Nord dell'Italia, elaborò, progressivamente in modo sempre più consapevole, il sistema delle scritture contabili patrimoniali, prima in partita semplice e poi in partita doppia.

Dal punto di vista dottrinale, già nel 1328 Paolo Gherardi nel suo *Libro di ragioni* aveva accennato questo tipo di contabilità in uso da parte dei mercanti. Anche l'abachista Dardi di Pisa, nel suo trattato scritto in volgare italiano *Aliabraa argibra* del 1344, forniva anticipazioni sul metodo della partita doppia.[87] Dell'utilizzo di un metodo in partita doppia, troviamo anche trac-

[87] G.C. Maggi, *Luca Pacioli. Un francescano "Ragioniere" e un "Maestro delle matematiche"*, Biblioteca Centro

cia nell'opera di Benedetto Cotrugli, economista e diplomatico nato a Ragusa nel 1416 e morto a L'Aquila nel 1469.[88]

L'opera di Luca Pacioli, dopo quasi tre secoli dalle sue prime apparizioni, consacrò in termini sistematici il metodo della partita doppia.[89]

Dalla seconda metà del XII, iniziò la rinascita delle tecniche contabili mercantili, anche grazie all'uso della pergamena e della carta e soprattutto, come visto sopra, all'impiego dei numeri indiani, impropriamente detti arabi, ben conosciuti da Leonardo Fibonacci.

Federigo Melis afferma «Un merito immenso da attribuire al grande pisano è quello di aver diffuso ed elaborato su basi incrollabili la numerazione che gli Arabi avevano raccolto nell'incalcolabile patrimonio degli Indiani: cioè egli divulgò i numeri composti di cifre, come sono attualmente (…), in sostituzione dei numeri composti di lettere dell'uso romano; numerazione che fu denominata araba, ma impropriamente, poiché essa era indiana e gli Arabi non furono che il ponte di passaggio dall'Oriente ai luoghi mediterranei, dove il matematico toscano la aveva conosciuta. Già il dottissimo monaco francese Gerberto di Aurillac – che, dal 999 al 1003, fu papa, Silvestro II – aveva tentato, senza riuscirvi, di introdurre in Francia e in Italia la numerazione indiana».[90]

Nel 1202, Fibonacci pubblicò il *Liber Abaci*, testo fondamentale non solo per la matematica, ma anche per la ragioneria, poiché conteneva informazioni essenziali su strumenti finanziari basilari per la contabilità e l'economia moderne. Si pensi soltanto alle modalità di ammortamento di un prestito oneroso.

Fibonacci, che fu anche revisore dei libri delle ragioni del Comune di Pisa, parlava di tecnica commerciale e di contabilità. Ben comprendendo l'importanza di evidenziare tutte le spese e gli elementi di costo dell'azienda,

---

Studi "Mario Pancrazi", Quaderno n. 7 della Serie "R&D" – Ricerca e Didattica, Sansepolcro, Ristampa gennaio 2018, pag. 30.

[88] B. COTRUGLI, *Arricchirsi con onore. Elogio del buon imprenditore*, a cura di ALESSANDRO WAGNER, RIZZOLI, Milano, 2018, pagg.47 e ss.

[89] Luca Pacioli, nel 1494 pubblicò a Venezia una vera e propria enciclopedia matematica, dal titolo *Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita*, scritta in volgare. L'opera era un trattato generale di aritmetica, di algebra e di elementi di contabilità utilizzata dai mercanti (con riferimento a monete, pesi e misure utilizzate nei diversi stati italiani). Uno dei capitoli della *Summa*, il *Tractatus de computis et scripturis*; presentava in modo strutturato la partita doppia, metodo già utilizzato nell'ambiente mercantile dell'Italia del Centro Nord e conosciuto in tutta Europa col nome di 'metodo alla veneziana'.

[90] MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 587.

dettò norme per la tenuta di un libro delle spese. Il *Liber Abaci*, nella parte dedicata alla contabilità, fu il prototipo dei manuali di aritmetica applicata ad uso dei mercanti.

Le tecniche relative alle operazioni mercantili e bancarie presto furono oggetto di trattati autonomi, chiamate 'pratiche della mercatura'. Questi manuali contenevano l'illustrazione e la spiegazione dei negozi e degli usi delle varie piazze e le regole per la condotta degli affari. Le pratiche, completate da argomenti di computisteria, furono dei veri e propri *vademecum* del commerciante.

Anche a Piero della Francesca, nella seconda metà del XV secolo, fu commissionato un trattato d'abaco, dove vengono affrontati argomenti di aritmetica, di algebra, di geometria, ad uso dei mercanti e dei contabili per il disbrigo dei loro affari.[91]

Un altro lavoro straordinario da segnalare è la Pratica della mercatura di Francesco di Balduccio Pegolotti.[92]

Pegolotti lavorò per la Compagnia dei Bardi, una delle più influenti banche e case mercantili di Firenze, operando ad Anversa, Londra, Cipro e Armenia e trattando direttamente con Edoardo II d'Inghilterra i privilegi commerciali per i mercanti fiorentini. Fu gonfaloniere di compagnia e gonfaloniere di giustizia, una delle cariche più alte della Repubblica fiorentina. Dato il suo ruolo e la sua esperienza, partecipò alla gestione del fallimento della Compagnia dei Bardi, durante la grande crisi finanziaria che colpì Firenze a partire dal 1343 a seguito della sospensione dei rimborsi da parte di Edoardo III nei confronti delle banche dei Peruzzi e dei Bardi.

La Pratica della mercatura, scritta tra il 1335 e il 1343, è un vero e proprio manuale per mercanti medievali, che include il glossario di termini commerciali in varie lingue, la descrizione delle principali città mercantili del mondo allora conosciuto, le merci da importare ed esportare, valute, pesi e misure e i maggiori percorsi commerciali dell'epoca.

La Pratica della mercatura presenta una sezione specifica dedicata al calcolo degli interessi, che prende a riferimento le pratiche commerciali e bancarie del XIV secolo.

Pegolotti, essendo il prestito a interesse formalmente vietato dalla Chiesa, illustra come l'interesse venisse spesso celato attraverso operazioni

[91] CAVAZZONI, *Luca Pacioli: the father of accounting*, in *Il magistero di Fra' Luca Pacioli. Economia, matematica e finanza*, cit. pag. 23.

[92] F. BALDUCCI PEGOLOTTI, *Della decima e delle altre gravezze. Tomo terzo contenente la Pratica della mercatura*, GIUSEPPE BOUCHARD, LIBRAJO FRANCESE IN FIRENZE, LISBONA E LUCCA, 1776.

di cambio quali prestare una somma in una città e riceverne il rimborso in un'altra con un tasso di cambio sfavorevole per il debitore.

L'opera documenta i tassi di interesse applicati in diverse città e per differenti valute, distingue tra prestiti a breve termine (spesso legati a viaggi commerciali) e prestiti a lungo termine. Il calcolo dell'interesse era proporzionale alla durata del prestito, spesso espresso in frazioni annuali e commisurato alla necessità di coprire i rischi commerciali, quali il pericolo di pirateria, guerre o insolvenza del debitore.

L'autore fornisce anche tabelle di conversione ed esempi numerici per assistere i mercanti nel calcolo dell'interesse dovuto, tenendo conto della somma prestata, della durata e della città coinvolta.[93]

Alla base di questa rivoluzione culturale, c'era un passaggio giuridico fondamentale, vale a dire il concetto di spersonalizzazione dell'impresa e l'individuazione della stessa come organismo economico dotato di autonomia giuridica rispetto ai fondatori.

I registri contabili evidenziavano, difatti, come il capitale venisse sottratto al controllo del capitalista e attorno ad esso, con l'aggiunta della forza lavoro, prendesse forma l'organismo economico. L'organismo economico, con la finalità di valorizzare il capitale, andava a costituire l'impresa, che, acquistando vita autonoma, entrava nel mondo economico. L'atto fondante dell'impresa era l'indebitamento verso il capitalista, cioè verso la ragione proprietaria, per il denaro e gli altri beni strumentali che le erano stati ceduti, come sarebbe accaduto se questi valori fossero stati ottenuti a prestito. E molto difficile pensare che questo non sia il momento di nascita del capitalismo.

Nel trentennio 1250-1280, probabilmente in Toscana, si aprì la prima fase del processo evolutivo della contabilità verso la partita doppia, che poi, con la progressiva espansione territoriale versò il Nord Italia, prese il nome di 'metodo alla veneziana'.[94] [95]

Ciò che rileva in questa sede, tuttavia, non è la genesi della partita doppia in sé, quanto il fatto che questo metodo passò dalle imprese mercantili e bancarie alle aziende pubbliche e semi-pubbliche di erogazione.

Stati regionali, comuni, monasteri e opere pie, soggetti dotati di con-

[93] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 593 e ss.

[94] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 466 e ss. L'autore arriva a questa conclusione partendo dall'analisi dei libri dei conti di alcune compagnie bancarie senesi della fine del XIII secolo.

[95] F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pagg. 524 e ss. L'autore qui ci fornisce alcuni cenni sull'evoluzione e la progressiva espansione territoriale del metodo della partita doppia.

sistenti patrimoni, introdussero nei propri libri dei conti la partita doppia. Al pari di quanto accaduto nell'impresa privata, l'introduzione del sistema dei conti in partita doppia nelle aziende pubbliche, avvenne grazie alla base concettuale rappresentata dal distacco tra soggetto pubblico come persona astratta e organismo aziendale.[96] In ambito pubblico, anche grazie alla partita doppia, si ebbe la separazione tra ente sovrano e amministrazione. Il primo affidava all'azienda la gestione del suo patrimonio e questo patrimonio, nella contabilità, era evidenziato come debito verso il comune o verso lo stato regionale, che 'doveva avere' le rendite e i tributi, per suo conto percepiti e 'doveva dare' le spese sostenute.

La rinascita di un pensiero contabile fondato sulla partita doppia dette luogo in Italia a sistemi finanziari che non è azzardato definire straordinari.

Parallelamente si ebbe anche un progressivo cambiamento di lungo periodo nella fiscalità.

A partire dal XIII secolo, nel contesto europeo, iniziò il passaggio da una fiscalità prevalentemente fondata, per ciò che concerne le monarchie nazionali, sulle entrate derivanti dalla gestione del demanio dei singoli stati e sull'imposizione personale diretta a colpire la feudalità, ad una successiva fase nella quale iniziò a prevalere un'imposizione indiretta per i territori sottoposti a poteri reali e signorili.

Per ciò che concerne le nascenti entità cittadine dotate di autonomia politica, invece, si passò progressivamente a una fiscalità assai più complessa, basata similmente su imposte indirette a cui andavano sempre più sommandosi le imposizioni dirette, tendenti a colpire i patrimoni e i redditi dei singoli al fine di soddisfare i bisogni pubblici.

In relazione a questa prima fase di cambiamento della fiscalità e dei sistemi contabili medievali, è importante avere ben chiaro che il confine tra finanza privata e finanza pubblica intesa in senso moderno non era individuabile in modo netto, come del resto non era facile distinguere, in via più generale, tra settore economico pubblico e privato.[97]

Analizzando il concetto di domanda pubblica, Carlo Cipolla afferma che «occorre premettere al proposito che per i secoli precedenti il XVIII non è facile distinguere tra settore pubblico e settore privato e più si va in-

[96] F. Melis, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 539.

[97] A. Grohmann, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, *Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di Simonetta Cavaciocchi, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica "F. Datini" di Prato, Firenze University Press, Firenze, 2008, pag. 6.

dietro nei tempi più la distinzione si fa artificiosa e antistorica. Il fatto è che la caratteristica basilare del mondo feudale dei secoli VIII-XI fu la confusione tra pubblico e privato. Col sorgere dei Comuni, delle Signorie poi degli Stati nazionali il concetto di pubblico e di privato riemerse, ma si affermò solo molto lentamente e non contemporaneamente nei vari settori. Ancora nel XVI secolo, per esempio, i monarchi europei non facevano alcuna differenza tra il loro patrimonio privato e il tesoro dello Stato».[98]

Di seguito esamineremo alcune realtà contabili e finanziarie del periodo comunale e rinascimentale. Le esigenze di sintesi ci costringono a tralasciare esempi importanti di governo dei conti, quali Milano e Bologna, che non sarà possibile affrontare nel corso del presente lavoro, ma non per questo meno fondamentali sotto il profilo storico.

4.3. Genova

Genova è il primo caso documentato di ente sovrano/azienda pubblica che adottò in modo compiuto, nell'ambito del proprio sistema dei conti, il metodo della partita doppia.

La Superba ha avuto un ruolo centrale nella gestione del denaro quanto meno fino alla metà del 1600, anni in cui il poeta spagnolo Francisco de Quevedo y Villegas scriveva: «*Poderoso caballero es Don Dinero […] Nace en las Indias honrado, donde el mundo le acompaña, viene a morir en Espada, y es en Génova enterrado*» («…Nelle Indie nasce, e accolto con onor, lo si accompagna, a morire viene in Spagna, ed a Genova è sepolto»).[99] Dopo Colombo, era luogo comune che l'oro nascesse in America, morisse a Siviglia e fosse sepolto a Genova.

La storia finanziaria di Genova, tuttavia, è di molto precedente alla scoperta delle Americhe. Già nel 1148, si trova traccia di prestiti pubblici (cosiddette prestanze) per sostenere le operazioni contro i Saraceni.[100] Mentre a Venezia, Firenze e Siena, i prestiti forzosi erano frequenti, Genova preferì le sottoscrizioni volontarie, affiancate da un raffinato meccanismo di alienazione di specifiche imposte messe a garanzia dei prestiti. I prestatori, riuniti in una 'compera', avevano la facoltà di costituire un consorzio che controllava e amministrava le entrate ipotecate, così evitando anche

[98] CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, cit. pag. 56.

[99] CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, cit., pagg 372 e 373.

[100] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 99.

l'usura, poiché la vendita e l'acquisto di un bene coprivano il prestito e il pagamento degli interessi. Presso l'Ufficio di assegnazione dei mutui si teneva un libro chiamato "cartulario", dove erano indicati crediti e creditori.

Dall'inizio del 1400, la gestione del debito pubblico genovese fu sostanzialmente esternalizzata.

La Casa delle compere e dei banchi (poi Banco) di San Giorgio, fondata nel 1407, è stata, probabilmente, la prima banca moderna di deposito, credito e giro, nonché di gestione del debito pubblico. Nel 1407, tutti i prestiti irredimibili della Repubblica emessi dopo il ripudio parziale del 1340, furono riuniti a un tasso del 7 per cento nella compera di San Giorgio. La corporazione dei creditori ottenne così sia il controllo di gran parte delle entrate cittadine, sia l'amministrazione diretta delle colonie genovesi orientali. I privilegi del Banco di San Giorgio assorbirono presto quasi tutta la finanza genovese e furono confermati anche nel 1558 dalla riforma degli statuti della Repubblica.[101]

La Nazione genovese esportò in Spagna l'esperienza del debito garantito dalle imposte, ottenendo, a fronte delle somme versate, l'appalto di gran parte delle entrate reali. Un consorzio di banchieri genovesi nel 1577 prestò a Filippo II l'esorbitante cifra di 5 milioni di ducati.

Già nel 1303 a Genova si raccomandava agli ufficiali delle compere o prestanze di tenere i libri in modalità simili a quelle dei banchieri, affinché si potesse conoscere *ictu oculi* il debito e il credito. Questa antica disposizione, riferita ai cartulari delle compere, ovvero ai registri nei quali erano accesi conti ai creditori del debito pubblico con annotazione della somma dovuta e progressivamente di tutte le partite pagate in saldo dei frutti e a conto di capitale, probabilmente ancora non alludeva al metodo a partita doppia, ma soltanto alla forma dei conti e al metodo di calcolare gli interessi ed i saldi.[102]

Dal 1340, tuttavia, l'utilizzo in ambito comunale della partita doppia risulta certo. La contabilità generale del Comune di Genova e della successiva Repubblica è raccolta in una serie di registri che iniziano nel 1340 e terminano nel 1805 con la annessione all'Impero francese. La contabilità era tenuta in partita doppia sin dal primo mastro pervenuto.[103] Genova,

[101] A. De Brun, *La Corte dei conti e le sue funzioni di controllo sull'amministrazione dello Stato*, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 1912, pag. 29.

[102] P. Rigobon, *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, Stamperia Provinciale-Commerciale di Salvatore Montes, Girgenti, 1892, pag. 122.

[103] G. Felloni, G. Laura*, Genova e la storia della finanza in dodici primati*?, Riccardo Campanella Be-

dunque, rappresenta il più antico caso conosciuto di applicazione della partita doppia alla contabilità pubblica, anticipando altre città italiane come Siena, Venezia, Firenze, Milano e Modena nell'adozione della partita doppia per la contabilità pubblica.[104]

I più vecchi registri in partita doppia furono i cartulari (cartacei, rilegati in pergamena) del Comune: uno dei massari (anno 1340) e l'altro dei maestri razionali (dal 1340 al 1357).

La contabilità genovese era quasi tutta concentrata nell'ufficio del 'massaro'. I conti dei massari avevano sezioni accostate sulla stessa pagina ed erano distribuiti ordinatamente nei vari settori del registro. C'erano i conti dei massari; degli esattori di tasse e dei notai del comune; i conti *merces*; i conti dei debitori e creditori diversi, dei castellani, degli armigeri; i conti delle entrate e uscite. C'erano infine i conti derivati: *expensus Comunis Janue*, *proventus et cambius, introitus* e il conto *Comune Januae*, che riportava le variazioni del risultato economico.

L'impostazione dei conti era simile a quella odierna, con un conto a due sezioni, il dare a sinistra e l'avere destra. Le partite, disposte in ordine cronologico, contenevano la descrizione dell'oggetto, il nome del conto in cui era registrata la contropartita e la carta del mastro in cui era collocato. Gli importi, nell'originale, erano in numeri romani e non in cifre arabe. Sia alla fine dell'esercizio, sia al momento del trasferimento in un'altra carta, i conti erano chiusi con l'iscrizione del saldo nella sezione con il totale minore.[105]

Possiamo solo fare delle ipotesi sul motivo che spinse il Comune di Genova ad adottare la partita doppia.

Oltre ad un fenomeno di imitazione di quanto accadeva nel mondo dei banchieri privati, si può supporre che vi fosse la necessità di gestire in

GLIOMINI EDITORE, Genova, 2017, pag. 61.

[104] RIGOBON, in *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pag. 123, tuttavia, fa un'interessante distinzione fra la parte economica della gestione comunale rispetto a quelle più propriamente fiscale, affermando che «Credo opportuno notare però che l'oggetto delle scritture di questo libro (Libro della Massaria) è simile , quasi uguale anzi a quello delle scritture di un'azienda mercantile, trattandosi di tenere in evidenza le mutazioni nel denaro, nelle mercanzie, negli attrezzi affidati all'amministrazione dei Massari per conto del Comune e di rilevarne gli utili e le perdite. Il fatto che tale registro, appartenente all'amministrazione economica del Comune, in quella parte in cui essa si avvicinava ad un'azienda mercantile, è tenuto a partita doppia non costituisce quindi un esempio d'applicazione di tale metodo alla contabilità del Comune propriamente detta, a quella parte cioè che teneva evidenza i prodotti delle imposte, i pagamenti delle spese, i movimenti del denaro fra le varie casse.»

[105] FELLONI, LAURA, *Genova e la storia della finanza in dodici primati*?, cit., pag. 62.

modo efficace i molteplici flussi in entrata e in uscita di uno stato di modeste dimensioni, ma di grande importanza politica e finanziaria per tutto l'Occidente.[106] Anche in ambito comunale, difatti, era fondamentale sia distinguere i flussi puramente finanziari dalle rendite e dalle spese, sia poter contare sul supporto di un sistema contabile che permettesse una verifica rapida e certa degli errori di registrazione.

Come detto in precedenza, sostanzialmente, il debito pubblico nacque nel XII secolo con le 'compere', prestiti concessi da privati al Comune in cambio di una parte delle entrate fiscali. Le compere erano spesso legate a specifiche imposte (es. sul sale, sul vino) o a eventi bellici (es. 'compera dei Veneziani'). I creditori ricevevano un interesse variabile, proporzionale al gettito dell'imposta ceduta.

Genova, nel corso della sua lunga storia finanziaria, introdusse una serie di strumenti innovativi che anticiparono molte pratiche e strumenti finanziari moderni. Tra questi, spiccano i cosiddetti 'Titoli di Stato' o 'Luoghi', che rappresentavano quote del debito pubblico trasferibili e negoziabili, molto simili alle odierne obbligazioni. Attraverso riforme come il consolidamento, la conversione e l'unificazione dei debiti, la Repubblica migliorò la gestione del proprio debito pubblico. Fu inoltre introdotto l'uso dei fondi di ammortamento, che si basavano sul 'moltiplico' (interesse composto) per estinguere gradualmente il debito.

Un'altra pratica innovativa fu lo sconto delle cedole, che permetteva di anticipare il valore delle rendite future, una tecnica che richiama lo sconto bancario moderno.

Fondato nel 1407, il Banco di San Giorgio si configurò come un ente autonomo capace di gestire il debito pubblico e le imposte, operando anche come banca pubblica e amministrando territori dati in pegno per i prestiti concessi allo Stato. Non a caso, il Banco di San Giorgio è oggi considerato fra i precursori delle moderne banche centrali e delle istituzioni finanziarie sovrane.

Un ulteriore passo verso l'innovazione fu l'adozione di leggi avanzate che proteggevano il valore reale dei crediti, introducendo meccanismi di rivalutazione legati al valore dell'argento. Questo approccio lungimirante anticipava il concetto moderno di indicizzazione, fornendo una protezione

[106] A Genova, difatti, esistevano molti altri registri delle banche operanti nel territorio della Repubblica, regolarmente tenuti in partita doppia. Tra questi ci sono i libri del Banco di San Giorgio, risalenti al 1408, che hanno in forme molto simili a quelle dei cartulari del Comune. V. F. MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 527.

efficace ai creditori contro gli effetti dell'inflazione.

Grazie a questa qualità nella gestione, il debito pubblico di Genova dal 1340 al 1454 passò, senza eventi di dissesto, da 2 milioni di fiorini a 3 milioni di fiorini, con tassi di interesse oscillanti fra il 10 e il 4 per cento.[107]

L'abilità finanziaria della Nazione genovese è testimoniata dal fatto che, anche dopo la vittoria di San Quintino del 1557, che rese Filippo II *dominus* dell'Occidente, gli unici in grado di garantire al sovrano spagnolo il denaro necessario furono i banchieri genovesi, che, oltre a gestire le sue risorse, investivano anche i capitali propri.

Progressivamente, la finanza genovese riuscì a soppiantare i concorrenti tedeschi nella gestione delle risorse del regno di Spagna. Fino al 1551-58 i prestatori furono i grandi gruppi tedeschi dei Fugger e dei Welser. Poi entrarono in campo i genovesi che dominarono la scena sino alla metà del XVII secolo. Successivamente il flusso maggiore dei prestiti verrà coperto dai banchieri portoghesi di tradizione ebraica.[108]

È solo dopo il 1575, tuttavia, che i genovesi si resero davvero indispensabili. Furono loro a controllare da quel momento in poi le fiere di Piacenza, nelle quali affluì gran parte del tesoro proveniente dalla conquista di vasti territori realizzata dai *conquistadores* giunti sul continente americano nel XVI secolo.

Questa situazione non era certamente vantaggiosa per la *Hacienda Real*, sempre interessata a stimolare la concorrenza tra tutti i propri banchieri. Lo vide con chiarezza Filippo II, che cercò di coinvolgere uomini d'affari castigliani con incentivi per facilitar loro il compito: quotazioni favorevoli, interessi elevati, restituzione in tempi più brevi del solito. Ma nonostante fosse loro spianata la strada, non riuscirono a fornire che piccole somme.[109] [110] I risparmi di altre città italiane e spagnole affluirono a Genova,

[107] M. CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, G. GIAPPICHELLI EDITORE, Torino 2008 pag. 44.

[108] GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, *Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pag. 23.

[109] C. ÁLVAREZ NOGAL, *I genovesi e la monarchia spagnola tra Cinque e Seicento*, Atti della Società ligure di storia patria, Nova serie XLI (CXV) FASC. II, pag. 114.

[110] Com'è intuibile, le relazioni fra Genova e la Spagna non sempre furono idilliache, poiché la Corona, per ridurre le perdite, dichiarò bancarotta nel 1575, nel 1596, nel 1607 e nel 1627. Un episodio però dimostra i veri rapporti di forza fra le due entità politiche. Nel 1575, proprio dichiarando bancarotta, Filippo II cercò di estromettere i Genovesi dalla gestione delle finanze spagnole. I banchieri, con una rappresaglia, a loro volta, bloccarono i movimenti dell'oro sulla piazza di Anversa, causando

che divenne la piazza europea dove venivano manipolate le ricchezze di due continenti. Se la Spagna fu il braccio militare dell'impero, Genova ne fu, in un legame di completa simbiosi, l'indispensabile infrastruttura finanziaria.[111]

4.4. Firenze

La storia finanziaria di Firenze, oltre che lunga e straordinaria, è anche ben documentata.[112]

Nel XV secolo anche il Comune di Firenze iniziò ad adottare per le sue scritture contabili la partita doppia, che comunque, con ogni probabilità, rappresentava una costante nella tenuta dei libri contabili dei comuni del Centro-Nord.[113] [114]

Dal 1458, nei libri di entrata e d'uscita della Camera, vennero introdotti dei veri e propri conti a dare e avere. Dal primo registro di questa serie appare l'introduzione in queste scritture della partita doppia. Il metodo, verosimilmente, non venne integralmente applicato, a causa delle difficoltà di impiego dello stesso per la gestione propriamente fiscale dell'amministrazione comunale (esazioni delle gabelle dai contribuenti e uscite dalle casse cittadine).[115]

Firenze, pur essendo uno degli Stati italiani più piccoli, fu un'importante centro commerciale e industriale. A differenza di Genova e Venezia, Firenze non ebbe delle colonie. Le guerre condotte per quasi tutto il XV secolo, quasi sempre a mezzo di mercenari, assorbirono sotto forma di tasse o prestiti forzosi una quota rilevante della ricchezza cittadina.

Ma fu nel campo della finanzia privata che Firenze ebbe un ruolo di

---

l'ammutinamento dei soldati. Dopo il saccheggio della città nel novembre del 1576, il re dovette di nuovo cedere ai banchieri liguri il governo delle sue finanze. CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 103.

[111] R. CARANDE, *Carlo V e i suoi banchieri*, MARIETTI, Genova 1987 e G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, IL SAGGIATORE, Milano 2014.

[112] GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, cit. pag. 169.

[113] MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 539.

[114] Anche a Modena, ad esempio, nel 1545 venne stabilito che il sindaco del Comune tenesse un giornale per le entrate e per le spese, «scrivendo a conto doppio», in analogia alla prassi dei banchieri. RIGOBON, *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pag. 122.

[115] RIGOBON, *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pagg. 116 e 117.

primissimo piano, poiché la città fu sicuramente il maggiore centro finanziario italiano ed europeo per gran parte del XIV e del XV secolo.

Già nel Trecento, ovvero nel periodo dei grandi agglomerati bancari dei Bardi e dei Peruzzi, Firenze raggiunse l'apice per dimensioni finanziarie dei suoi operatori.

Intorno al 1330, le compagnie dei Bardi e dei Peruzzi, le più grandi case finanziarie d'Europa, avevano relazioni esclusive con Edoardo III d'Inghilterra, al quale fornirono le risorse necessarie per le prime fasi della Guerra dei cent'anni. Il re inglese, nel 1343 e nel 1346, sospese d'autorità i rimborsi alle due banche. Il *default* della corona contribuì a quell'evento epocale, nella Firenze del 1300, che fu il crollo dei Bardi e dei Peruzzi.[116]

Secondo alcune analisi, tuttavia, il blocco dei rimborsi da parte del re inglese non fu la vera causa, ma solo l'evento scatenante, poiché le sofferenze finanziarie delle due banche sul mercato interno erano già superiori al loro capitale.

I Bardi e i Peruzzi erano esposti nei confronti del re inglese, rispettivamente, per 900 mila e 600 mila fiorini d'oro. La loro bancarotta comportò il crollo a catena di molte altre banche e il dissesto del comune. Nel 1348 la terribile Morte Nera causò, assieme ad una drastica diminuzione della popolazione, anche una profonda recessione economica. Alla fine del XIV secolo, risanato il tessuto economico fiorentino, entrarono in scena i Medici. Il Banco Medici operò in tutta Europa, avendo grande attenzione alla politica e concentrando i suoi interessi soprattutto verso le esigenze finanziarie della Chiesa, per conto della quale trasferiva fondi da tutta la cristianità. Anche per i Medici, il rapporto con un sovrano inglese si rivelò fatale. Il mancato rimborso da parte di Edoardo IV dei prestiti ottenuti nella seconda metà del Quattrocento fu una delle cause della loro decadenza.

Anche all'apice del suo splendore, tuttavia, il Banco Medici non arrivò mai alle dimensioni finanziarie dei Bardi e dei Peruzzi.

La modernità del sistema tributario e finanziario fiorentino è testimoniata dal catasto del 1427, che ci ha lasciato una gran quantità di preziosi dati per conoscere l'economia della Repubblica.[117]

Nel XIII secolo, nel contesto dell'Italia comunale, apparvero per la prima volta i catasti, ossia strumenti fiscali tendenti a colpire fiscalmente gli individui non in maniera indifferenziata ma sulla base dei beni o dei red-

[116] CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, cit., pagg 313 e ss.

[117] F. PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997, pagg. 175 e 176.

diti detenuti dagli stessi.

A Firenze, come in altri comuni, già a partire dalla metà del XIII secolo, erano utilizzate tecniche di estimo per superare le antiche tasse di origine imperiale, quali i *fodrus*, il focatico e il testatico, che non tenevano conto della reale capacità contributiva dei contribuenti.[118] [119]

Probabilmente il primo sforzo, durante il Medioevo, di individuare e valutare le proprietà private per fini fiscali fu quello di Ruggiero II, primo re di Sicilia, intorno alla metà del XI secolo. Con il suo 'cedolario', il sovrano normanno cercò di determinare lo stato dei beni cui applicare la colletta. La colletta era un tributo di carattere straordinario, riguardante solo i beni allodiali (cioè, quelli in piena proprietà), che era riscosso in circostanze particolari, generalmente per sostenere e spese di carattere cerimoniale o per la difesa militare del regno.[120]

Il primo estimo vero e proprio in Italia, invece, fu quello di Pisa del 1162. Altro esempio importante di estimo fu la Tavola delle possessioni di Siena risalente al periodo 1315-1320.

Il caso pisano testimonia il passaggio dal focatico alla libra o estimo, ossia da un'imposizione a base personale a una a base reale. Non mancano, tuttavia, esempi che attestano che, nell'Italia centrale, il focatico era teso non solo a rilevare il numero dei focolari e i soggetti che li componevano, ma anche la loro potenzialità fiscale, cosa per altro non solo italiana, ma rilevabile anche nell'area catalano-aragonese.

Tra seconda metà del XII e prima metà del XIII secolo nell'area toscana vennero elaborati gli estimi per Siena tra il 1168 e il 1175, per Lucca nel 1182, per Firenze nel 1202, per Volterra nel 1217. Nell'arco del XIII secolo questi nuovi strumenti fiscali si diffusero in tutta l'area dell'Italia comunale. Vi furono i casi di Vercelli del 1207, di Genova verso il 1214, di Parma anteriormente al 1222, di Modena del 1253, di Iesi della metà del XIII secolo, di Lucca del 1260 e di Moncalieri del 1268. Alcune fonti citano anche gli estimi di Bergamo del 1203 e quelli di Brescia del 1229. Si hanno anche tracce della 'libra' dei cittadini di San Gimignano del 1277.

La formazione di catasti è documentata a Milano nel 1240, a Verona

[118] Il fodro (o *fodrus*, dal latino medievale) era un tributo in natura o in denaro che i sudditi dovevano versare al sovrano o al signore feudale, soprattutto in epoca carolingia e altomedievale.

[119] G. CIAPPELLI, *Fisco e società a Firenze nel Rinascimento*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2009, pagg. 16 e ss.

[120] L. BIANCHINI, *Della storia delle finanze di Napo*li, *Vol. II*, Stamperia Francesco Lao, Palermo, 1839, pagg. 46 e 47.

nel 1251, a Chieri nel 1253, a Perugia nel 1260, a Macerata nel 1268, a Orvieto nel 1292 e a Fano entro il XIII secolo.[121]

Mettendo a frutto sia le precedenti esperienze di estimo, sia l'esempio del precedente catasto veneziano del 1339, il catasto fiorentino del 1427 rappresentò nel Medioevo il tentativo più avanzato di definizione di criteri razionali e oggettivi per l'individuazione di una ragionevole base imponibile, finalizzata a una tassazione diretta non arbitraria e proporzionale rispetto al reddito e al patrimonio dei cittadini.[122]

Per porre rimedio all'ineguaglianze dell'imposizione, il Comune di Firenze, con il decreto del 22 maggio 1427, stabilì che ogni cittadino dovesse dichiarare il nome suo e dei componenti della famiglia, l'età, il lavoro e il mestiere di ognuno, i beni immobili e mobili posseduti dentro o fuori Firenze, le somme di denaro, i crediti, gli affari, le mercanzie, gli schiavi, gli animali. Per i beni occultati era prevista la confisca. Nel 1428 la legge fu estesa al contado e ai territori di Prato.

Il catasto del 1427 era un sistema fiscale molto più raffinato rispetto a quello degli altri Stati contemporanei. Il tentativo di introdurre più equità ed efficienza nel sistema, tuttavia, provocò sia la rabbia dei cittadini facoltosi per l'aumento del peso fiscale, sia il desiderio di rivalsa dei meno abbienti che chiesero la retroattività del nuovo metodo impositivo.

L'opposizione dei ceti elevati, l'evasione fiscale, il mutamento dei criteri d'imposizione e la difficoltà di accertare la ricchezza mobile, non permisero di conservarne la completezza e il rigore originari nelle successive versioni del catasto.

Nel secondo e nel terzo catasto fiorentino (1431-33), vennero in parte abbandonati i criteri razionali e oggettivi di determinazione della ricchezza previsti nel 1427, soprattutto al fine di non alleggerire la fiscalità sui commerci.

Nel catasto del 1434, infine, si tornò all'imposizione per 'arbitrio' e, dal 1442 in poi, si optò per un sistema misto, basato sul censimento della proprietà fondiaria e dei titoli del debito pubblico da una parte, e sull'imposizione per 'arbitrio' o per altri versi privilegiata delle attività mercantili e degli esercizi dall'altra.[123]

---

[121] GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII, Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pagg. 14 e 15.

[122] CIAPPELLI, *Fisco e società a Firenze nel Rinascimento*, cit., pag. 30.

[123] GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII, Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia*

Anche a Firenze le prestanze furono frequenti. Sembra che queste abbiano avuto origine nel secolo XIII e sin da allora operarono i magistrati addetti alla loro ripartizione ed alla loro gestione. Nel 1343 tutti i debiti di cui era gravato il Comune, costituenti monti diversi, furono riuniti in capo ad una sola amministrazione, detta Monte comune e furono inscritti in registri speciali, la cui compilazione pare essere iniziata soltanto nel 1345. Il pagamento degli interessi e la restituzione del debito erano sotto la responsabilità degli ufficiali di monte, che variarono di numero nel corso del tempo, ma sempre aumentando le loro attribuzioni. Con l'aumento dei debiti dello Stato si formarono altri monti. Gli accatti, prestiti che si imponevano ad alcuni cittadini con assegnazione sui proventi di specifiche gabelle, erano di competenza di ufficiali speciali, gli officiali d'accatto, eletti di volta in volta, quando se ne presentava il bisogno.[124]

La crescita del debito di Firenze è stata sempre sostenuta.

Espresso in fiorini, nel 1427 il debito pubblico di tutta la Repubblica era di 2,6 milioni; la ricchezza tassabile era pari a 11,8 milioni; le deduzioni fiscali ammontavano a 3,3 milioni.[125]

Se prima del *default* del 1348 il debito pubblico era di 800 mila fiorini, nel 1454 questo aveva toccato la stratosferica cifra di 8 milioni di fiorini. Il tasso d'interesse durante questo periodo, tuttavia, oscillò sempre intorno al 5 per cento.[126]

Al pari di altre realtà del periodo, le finanze fiorentine furono caratterizzate, per la maggior parte del 1400, da spese militari molto elevate e, anche per questo motivo, erano in continuo stato di crisi.[127]

Il bilancio della Repubblica tra il 1400 e il 1430 era composto come segue.[128]

In valori medi annui, le tasse ammontavano a circa 288 mila fiorini, di cui 188 mila derivanti da imposte sul venduto e 100 mila da imposte sui terreni. A fronte di questa media, la tendenza delle tasse in valori assoluti era in progressiva diminuzione tra inizio e fine periodo. I prestiti forzosi

---

europea secoli XII-XVIII, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pagg. 18 e 19.

[124] RIGOBON, *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pagg. 42 e 43.

[125] GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, cit., pag. 169.

[126] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico,* cit. pag. 44.

[127] CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, cit., pagg. 64 e 65.

[128] GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, cit., pagg. 191 e ss.

(prestanze), in media, furono di 313 mila fiorini annui, ma, a differenza e in compensazione delle tasse, questi aumentarono molto nel periodo finale. Il valore medio delle entrate, compreso il debito, risultò pari, nel trentennio, a 601 mila fiorini circa, con punte maggiori in valore assoluto nel terzo decennio. Il 48 per cento circa delle entrate era rappresentato da introiti fiscali; il restante 52 per cento dal debito.

Le spese per l'amministrazione erano pari, in media, a 562 mila fiorini annui, con picchi nel terzo decennio. L'amministrazione civile assorbiva annualmente circa 200 mila fiorini; quella militare 362 mila, con un forte aumento nel terzo decennio. Le spese per l'ammortamento (capitale ed interessi) del debito pubblico (cosiddette spese del Monte) erano pari a 256 mila fiorini annui. Il totale medio delle spese annue era di 818 mila fiorini. Il 32 per cento delle spese era destinato alla gestione del debito; il 24 per cento all'amministrazione civile e il 44 per cento all'amministrazione militare.

Il disavanzo medio annuo di bilancio ammontava a 217 mila fiorini.

Il ricorso al debito, quasi sempre forzoso, dunque, era la principale fonte di finanziamento; le spese militari, invece, erano la prima voce di spesa.

Al pari di Firenze, in tutti gli stati europei i redditi del settore pubblico erano dati, oltre che dal debito pubblico (volontario o forzoso), dall'imposizione fiscale, dallo sfruttamento del patrimonio, dal signoraggio e dal brassaggio.

La differenza fra il valore nominale e il contenuto intrinseco rappresentava sia la tassa applicata dal principe per il diritto di conio, sia il corrispettivo per i costi sostenuti dalla zecca. Il primo era il signoraggio; il secondo era il brassaggio (*brassage*), ovvero il ristoro degli oneri di produzione e il riconoscimento di un margine di profitto alla zecca.[129]

Le esigenze da finanziare con i redditi pubblici, in generale, invece erano rappresentate dalle spese per la guerra e la difesa, per l'amministrazione civile, comprensiva del rimborso del debito, per la vita di corte e per le feste pubbliche.

La funzione fiscale, il prestito forzoso, il signoraggio e il brassaggio facevano sì che, a differenza del settore privato, il reddito pubblico non fosse una grandezza 'data', ma una dimensione che, fino a una certa misura, dipendeva dai desideri del potere pubblico stesso.[130]

A cavallo fra il 1200 e il 1300, le gabelle, imposte indirette applicate a

[129] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 59 e ss.

[130] CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, cit., pagg. 56 e ss.

una grande varietà di fattispecie economiche, rappresentavano la principale fonte di entrata delle finanze di tutti i comuni toscani. Con le gabelle venivano normalmente finanziate le spese ordinarie, ma in caso di esigenze straordinarie, soprattutto legate alla guerra, si ricorreva ai prestiti.

Nel corso del XV secolo, le crescenti esigenze finanziarie derivanti dai continui conflitti, spostarono il baricentro delle entrate dalle gabelle e dalla tassazione in genere al debito. Va precisato, tuttavia, che il prestito forzoso irredimibile, basato sulle stime derivanti dagli estimi e dai catasti, per molto tempo è stata la forma di prelievo più vicina all'imposizione diretta.[131]

Molte furono le figure incaricate della gestione e del controllo della finanza pubblica fiorentina. Ai consigli spettava la provvista e la disposizione del pubblico denaro. Ad eseguire le deliberazioni dei consigli, nel corso del tempo, furono chiamati via via gli anziani, i priori delle arti, il gonfaloniere di giustizia, il podestà e il capitano del popolo. Le gabelle e i dazi al consumo erano riservati ai maestri di dogana. I dieci ufficiali erano competenti sulla esazione della decima sui beni individuati tramite il catasto.[132]

Al centro della contabilità della Repubblica c'era la Camera del Comune. Dai funzionari di questa Camera, ovvero i camerlenghi (o camerari) passava tutto il denaro riscosso o pagato dallo Stato fiorentino. Nei Comuni italiani del Basso Medioevo e precedentemente nei Regni del Meridione, il termine camerlenghi (camerari) indicava i magistrati responsabili della gestione del denaro pubblico. Questo uso, in seguito, si diffuse progressivamente in tutta Europa. Anche in questo caso, presumibilmente, fu Ruggero II di Sicilia il primo a scorporare, dai generali poteri concentrati nell'unica figura del gastaldo, le funzioni fiscali, al fine di attribuirle ai camerari. Con il termine 'camera' si iniziò, dunque, a designare l'erario pubblico, il fisco e il patrimonio del sovrano.[133]

Dopo il consolidamento del debito cittadino nel Monte unico nel 1345, gli ufficiali del Monte, i funzionari deputati a gestire il debito intestato al Monte stesso, acquisirono un ruolo anche nella gestione del bilancio comunale. Questo perché il Monte iniziò a prestare soldi alla Camera del Comune in seguito al progressivo deterioramento delle casse cittadine.

La Firenze del 1400, seppur nel contesto di una gestione di bilancio strutturata e di raffinate tecniche contabili importate anche dal mondo bancario, fu comunque caratterizzata da precari equilibri finanziari, a causa

[131] CIAPPELLI, *Fisco e società a Firenze nel Rinascimento*, cit., 22 e ss.

[132] DE BRUN, *La Corte dei conti e le sue funzioni di controllo sull'amministrazione dello Stato,* cit., pag. 52 e ss.

[133] BIANCHINI, *Della storia delle finanze di Napoli, Vol. II*, cit., pag. 46.

delle ingenti spese militari e dell'alto costo del debito pubblico, il cui onere andò a erodere, progressivamente, i margini di bilancio.

4.5. Siena

Anche la storia finanziaria senese è significativa e gli archivi riguardanti il Monte dei Paschi di Siena e il bilancio comunale contribuiscono in modo decisivo alla sua comprensione.

Fin dal XII secolo, la principale magistratura senese fu la Biccherna, forse chiamata così dal bizantino *Blacherne*, un quartiere di Costantinopoli sede di numerosi uffici pubblici.[134] La Biccherna era retta da quattro provveditori che restavano in carica sei mesi (da gennaio a luglio). Sotto il Governo dei Ventiquattro priori del Popolo e del Comune di Siena, i provveditori erano scelti all'interno del Consiglio generale.

Il governo oligarchico dei Nove, che resse Siena dal 1287 al 1355, introdusse un controllo più rigido sull'ufficio della Biccherna. I Provveditori erano scelti dai Nove e dai quattro Consoli dell'arte della mercanzia. Questi tre organismi, assieme ai tre Consoli dei Cavalieri, costituivano gli Ordini del Comune e ne formavano la Signoria, organo che nella linea del potere era secondo solo ai Nove.

Dopo la loro elezione, i nuovi provveditori, assieme ai Nove, sceglievano il camerlengo o tesoriere di Biccherna, il magistrato responsabile della custodia dei fondi e dell'esborso del denaro nel successivo semestre. Trai i funzionari inferiori, c'erano i due guardiani che avevano l'obbligo di presidiare giorno e notte gli uffici della Biccherna. In teoria, i quattro provveditori avevano il controllo pressoché assoluto sul denaro pubblico. Ogni entrata doveva essere versata ad almeno due provveditori che, a loro volta, dovevano darla in custodia al camerlengo, il quale poteva effettuare pagamenti solo con l'autorizzazione di due provveditori. Entrate e uscite erano riportate in una serie di registri ufficiali tenuti, in un primo momento, generalmente su carta e scritti in volgare. Semestralmente, sotto la direzione o del camerlengo o dei quattro provveditori, il contenuto dei libri veniva trascritto in latino, in due distinti volumi di pergamena, compilati per la revisione e l'approvazione da parte del Consiglio generale, ovvero dell'organo rappresentativo della cittadinanza. Sulle copertine di legno di questi volumi

[134] W. M. BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, LA NUOVA ITALIA EDITRICE, Firenze, 1970, pagg. 3 e ss.

in pergamena erano dipinte le famose 'Tavole di Biccherna'.

La Biccherna si occupava, oltre che dell'amministrazione delle entrate comunali, anche di altri aspetti della vita pubblica, quali la difesa e l'ordine pubblico, la riscossione delle multe giudiziarie e l'amministrazione del contado, ovvero di quella parte di territorio esterno alla città, ma comunque ricadente nella giurisdizione comunale.

In materia di spesa, tuttavia, la Biccherna subiva alcune limitazioni. Una rubrica costituzionale probabilmente della fine del 1287, ovvero il primo anno del regime dei Nove, ordinava che, tranne per spese regolarmente autorizzate dalla costituzione, nessuna somma poteva essere erogata senza l'approvazione dei Nove e la ratifica del Consiglio generale.[135] I Nove, tuttavia, a differenza dei magistrati di Biccherna, potevano pagare anche senza la ratifica.

Anche a Siena era evidente il rapporto fra tassazione e rappresentanza della cittadinanza Nessun tipo di imposta o raccolta di denaro, difatti, poteva essere effettuata prima che i Nove avessero tenuto consiglio sul punto con almeno centocinquanta notabili della città. I provvedimenti, approvati a maggioranza di due terzi di questo speciale consiglio, passavano poi al Consiglio generale per la ratifica definitiva.

Come molti altri comuni toscani della fine del 1200, il principale problema di Siena era il reperimento delle entrate aggiuntive necessarie a fronteggiare le maggiori spese dovute all'espansione delle funzioni comunali.

La spesa era destinata agli stipendi dei funzionari dell'amministrazione, alle infrastrutture pubbliche, comprese quelle di culto, alla difesa e all'ordine pubblico, agli ammassi e al finanziamento del debito pubblico. Sotto il regime dei Nove, la spesa pubblica passò dalle 26.000 lire del 1287 alle 320 mila lire del 1354.[136] Anche al netto della svalutazione monetaria che in quel periodo determinò la perdita di circa il 50 per cento del valore della lira senese di conto rispetto al fiorino d'oro, l'aumento fu enorme.

Le entrate per coprire le maggiori spese erano molte e molto spesso occasionali. Alcune di queste imposte erano fungibili, potendo essere pagate in natura o in denaro. La 'cavallata', ovvero l'obbligo di prestare servizio militare per il Comune con una cavalcatura o di fornire un cavallo in tempo di guerra, ad esempio, poteva essere liquidata in denaro.

Anche a Siena, imposte e prestiti costituivano le principali fonti di entrata fra la fine del 1200 e l'inizio del 1300.

---

[135] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pag. 15.

[136] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pag. 61.

Al pari di Firenze, Siena cercò di organizzare un sistema di tassazione basato sulla valutazione della ricchezza dei propri cittadini. Accanto a questo, tuttavia, per molto tempo rimasero in vigore forme di tassazione più antiche e meno sofisticate quali, ad esempio, il focatico.

Dalla fine del XII secolo, il fulcro del sistema di tassazione diretta era il metodo della 'lira', ovvero il documento che conteneva le valutazioni patrimoniali dei cittadini soggetti a tassazione.[137] I dettagli dell'alliramento (*allibramentum*) non erano disciplinati in via generale e ogni nuova 'lira' doveva essere approvata dal Consiglio generale.[138]

Gli accertatori della ricchezza (*allibratores*) erano scelti dai Nove in accordo con i Consoli della mercanzia. Il censimento mirava a ottenere un riparto del carico fiscale coerente con le stime della ricchezza reale dei contribuenti. Sempre in tema di valutazione della ricchezza, merita attenzione l'esperimento della Tavole delle possessioni che, grazie al lavoro di agrimensori, intendeva misurare le case e le piazze cittadine, ai fini della compilazione di una nuova lira.

Anche a Siena, le gabelle avevano un ruolo importante. Le gabelle erano una forma di tassazione non basata sulla lira o comunque sull'estimo e non rientrante neppure fra i prestiti forzosi. Data la loro numerosità, è difficile darne una definizione generale.[139] Le gabelle, difatti, potevano colpire scambi e vendite, gli affitti, i passaggi alle porte, i manufatti e i generi alimentari. Talora potevano essere applicate anche alle stesse entrate dovute dal contado o da comuni soggetti a Siena e appaltate alle stesse comunità. Fino al 1290, la gabella era riscossa direttamente dai funzionari comunali. Successivamente, quantomeno fino alla Peste Nera del 1348, era utilizzato l'appalto, anche se la possibilità di un'azione diretta del Comune non sembra mai stata del tutto abbandonata.[140]

La dogana era un'altra notevole fonte di incasso, al pari degli affitti dei terreni pubblici e dello sfruttamento delle miniere.

Siena, agli inizi del Duecento, raccoglieva mensilmente circa 1.000 lire tra tributi e prestanze. Alla metà del secolo gli introiti salirono a 20.000 per poi arrivare, verso la fine, a circa 50.000 lire.

---

[137] Si fa riferimento ai citati estimi per Siena tra il 1168 e il 1175. V. GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII, Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pag.14.

[138] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pag. 95.

[139] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pagg. 155 e ss.

[140] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pag. 202.

Per quanto concerne il debito pubblico tra la fine del Duecento e la metà del Trecento, dalla documentazione si evince che i prestiti spesso erano forzosi.[141]

Le preste generali erano imposte a tutti i cittadini o a tutti gli iscritti nei libri della lira. Le preste a balzi, invece, gravavano su un numero ristretto di persone o gruppi. Gli allibratori dovevano stimare il reddito per determinare i contribuenti, ma spettava alla Biccherna la deliberazione del prestito. Alcuni prestiti erano richiesti in un'unica soluzione, altri a rate. I rimborsi, in contanti o mediante sconto di future imposte, erano piuttosto puntuali.

Gravando sui cittadini più ricchi, spesso i prestiti erano garantiti da un vincolo sugli introiti comunali, che poteva riguardare sia l'entrata generale, sia specifici cespiti.

Nonostante l'obbligatorietà del prestito, i diritti dei creditori erano molto tutelati sia in termini di capitale, sia d'interessi. Nel 1353, il Consiglio generale ammonì «Che la restituzione di preste non sia intralciata», vietando agli ufficiali comunali, a pena di multe severe, di proporre rinvii del rimborso oltre il tempo stabilito.

Teniamo presente, difatti, che i prestiti, anche se forzosi, nel contesto delle finanze dei comuni italiani del Medioevo spesso rappresentavano, agli occhi degli stessi ceti abbienti obbligati, un'alternativa preferibile alla tassazione a fondo perduto per il loro concorso al finanziamento delle spese municipali.

Le morosità, però, spesso impedivano a Siena di raccogliere quanto previsto dal prestito forzoso.

I prestiti servivano, per lo più, al finanziamento delle guerre e più raramente alla provvista di grano in caso di carestie. Nel 1351 un prestito venne contratto per far fronte alle conseguenze della peste.

Il tasso d'interesse, mai sotto il 10 per cento annuo, e la reputazione del debitore stimolavano i cittadini a comprare titoli di debito comunali. Il ceto mercantile, tuttavia, spesso si lamentava dell'effetto spiazzamento provocato dal rendimento dei titoli governativi, che frenava il finanziamento a tassi ragionevoli dell'industria e del commercio. Queste dinamiche ci appaiono molto moderne.

I prestiti erano anche volontari, anche se il confine con quelli di tipo forzoso era labile. I titoli del debito comunale erano vantaggiosi in termini di remunerazione del capitale. In alcuni casi, il Comune pagava interessi su

[141] BOWSKY, *Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355*, cit., pagg. 259 e ss.

un capitale doppio rispetto a quello ricevuto.

I tassi fluttuavano molto, forse anche a causa dei numerosi fallimenti delle banche senesi, quali il dissesto della Gran tavola dei Bonsignori dal 1298 al 1309 e il tracollo delle compagnie commerciali e bancarie dei Tolomei e dei Malavolti dopo il 1320. Il tasso più comune fino al 1330-1340 pare essere stato del 15 per cento. I prestiti volontari potevano essere a brevissimo termine ed essere garantiti, oltre che da entrate comunali, anche da garanzie personali di singoli magistrati.

Le sempre pressanti necessità finanziarie, in alcune occasioni, costrinsero il Governo senese a dare in garanzia ai creditori territori della Repubblica. Fra il 1341 e il 1347 furono dati in pegno Campagnatico, Colle Sabbatini, Sasso Marittima e Civitella Ardenghesca. I beneficiari gestivano le proprietà poste a garanzia, godendone i frutti. Il Comune comunque riuscì sempre a riscattare questi pegni.

Oltre che ai privati (Piccolomini, Tolomei, Squarcialupi, Aldobrandini), il Comune dette in pegno dei territori anche all'Ospedale di Santa Maria della Scala. Nel 1316, furono ceduti al Santa Maria della Scala i due terzi di Campagnatico a fronte di un prestito di 20.000 lire a un tasso del 10 per cento. Il riscatto era fissato in quaranta anni. Nel 1327 l'Ospedale acquistò il restante terzo per 10.000 lire. Con vari espedienti, comunque, nel 1339 il Comune riuscì a riscattare il pegno. Saltuariamente si fece ricorso anche a compagnie forestiere: nel 1336 mercanti fiorentini prestarono al Comune 3.500 fiorini d'oro, garantiti dai proventi di alcune gabelle. Anche gli ordini religiosi erano tra i finanziatori del Comune. Seppur volontari nella forma, di fatto questi prestiti spesso erano una tassazione mascherata di soggetti fiscalmente esenti, in particolare per far sì che anche il clero concorresse alle spese pubbliche. Le arti e le corporazioni erano escluse dal mercato del debito comunale. Solo l'Arte della lana, ossia l'unica corporazione con una reale influenza sulla politica senese, prestò al Governo 300 fiorini d'oro nel 1339.

4.6. Venezia

A Venezia, con ogni probabilità, si svilupparono le prime idee finanziarie moderne, almeno per quanto concerne l'Occidente. Le realtà arabo-musulmano e bizantine, al tempo, erano sicuramente più avanzate.

Risale al 978 un documento relativo a un'imposta pari alla decima parte del reddito dichiarato dal contribuente sotto il vincolo del giuramento.

Il favore di Venezia verso una tassazione moderata non creava pro-

blemi in tempo di pace, poiché, grazie ai floridi traffici commerciali, una fiscalità lieve era in grado di finanziare la spesa. La guerra, tuttavia, costringeva la Serenissima a indebitarsi. Gli interessi, seppur a tassi moderati, pesavano molto sul bilancio pubblico.

Nel 1340-43 il debito ammontava a 420 mila ducati, con un tasso del 5 per cento circa; cento anni dopo, nel periodo 1438-54 il debito era salito a 6,4 milioni di ducati con un tasso medio poco superiore all'1 per cento.[142]

Venezia, dal XIII al XVII secolo, è stato uno dei centri vitali della finanza mondiale e, di conseguenza, anche le tecniche contabili erano molto avanzate, tanto che la partita doppia, nel Medioevo, era denominato 'metodo alla veneziana'. La partita doppia era talmente diffusa a Venezia, che nel Quattrocento anche le aziende individuali o familiari (le fraterne) erano in grado di applicarla.

I maestri di abaco, che tanta parte ebbero nella diffusione della contabilità, erano insegnanti specializzati nella materia e la stessa *Summa de arithmetica* di Pacioli fu pubblicata a Venezia.

Il più antico registro veneziano a partita doppia risale al 1406. Si tratta del quaderno della Fraterna Soranzo, che riporta ventotto anni di attività di un'azienda mercantile.[143]

Il sistema bancario, come accennato in precedenza, era all'avanguardia. Le banche erano 'di scritta', poiché la moneta scritturale o di banco consentiva di pagare i debiti e riscuotere i crediti utilizzando la girata di banco. Grazie al moltiplicatore, progressivamente la funzione bancaria cominciò a essere di tipo monetario, cioè di creazione di denaro sulla base di depositi di cassa.

Anche la finanza e contabilità pubbliche della Serenissima erano molto sviluppate.

A Venezia con decreto 2 novembre 1500, confermato il 14 aprile 1505, il Senato stabilì che i pubblici cassieri tenessero i registri «col modo e colle regole che usavano gli scrivani de' banchieri». Un successivo decreto del Senato del 1° febbraio 1515 ordinò che a, cominciare dal 1° marzo 1516, l'Ufficio dei camerlenghi dovesse tenere «un libro ordinario novo con un zornal novo ... sì come fano i Banchi nostri de Scripta». I banchi sicuramente usavano per le proprie scritture la partita doppia. Risulta che anche l'Ufficio alle Rason Vecchie dal 1540 al 1561 tenesse i propri registri con il

[142] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pag. 44.

[143] MELIS, *Storia della ragioneria*, cit., pag. 533.

metodo della partita doppia.[144]

Fra le molte magistrature dedicate alle casse pubbliche, alcune si occupavano dell'amministrazione generale delle finanze e della deliberazione delle entrate e delle spese (il Consiglio dei quaranta, il Maggior consiglio e poi il Senato). Ad altre, invece, spettava il compito di accertare e riscuotere le tasse (il Magistrato sopra li sali, l'Uffizio della dogana del mare, i Visdomini). Altre ancora dovevano tutelare delle pretese fiscali (gli Avogadori). La gestione del debito pubblico era attribuita alla Camera degli imprestiti.

Al pari di Firenze e di molte altre realtà comunali, anche a Venezia un ruolo cruciale in materia finanziaria era quello rivestito dai camerlenghi, che sovrintendevano alle attività di riscossione e di redistribuzione delle entrate e di erogazione delle spese statali.

Di grande importanza, inoltre, era il già ricordato l'Ufficio alle Rason. Questa era una magistratura con compiti di controllo contabile su tutti gli amministratori che gestivano denaro pubblico. Degli Ufficiali alle Rason si ha notizia a partire dal XIII secolo, ma erano inizialmente istituiti solo in via straordinaria. Nel 1364, ad esempio, il Maggior consiglio li chiamò perché imponessero ai rettori di alcuni centri del Trevigiano il versamento regolare a favore dei camerlenghi del Comune delle somme da loro riscosse.

Nel 1375 un decreto del Senato la definì come una magistratura stabile, ampliandone le competenze su tutti i rettori della terraferma. Nel 1376 essa ottenne competenza anche sui conti degli ambasciatori e nel 1381 estese i propri controlli su alcuni dazi e sulle locazioni delle pesche pubbliche. Nel 1385 il Maggior consiglio le assegnò anche il potere giudiziario su tutti i debitori dello Stato. Successivamente assunse anche la revisione dei conti degli Ufficiali del Levante e dei Rettori dell'Istria e dei Rettori del Dogado. Nel 1394 si vide attribuito il potere di segnalare i magistrati che trascuravano i loro doveri.

A seguito dell'incremento delle mansioni, nel 1395 o nel 1396, la magistratura venne divisa in Rason vecchie e in Rason nuove e il numero degli ufficiali passò da quattro a sei (tre per ogni ufficio).

Dal 1401 gli ufficiali, progressivamente, ebbero anche il compito di controllare i conti dei rettori dei possedimenti esteri della Repubblica. Nel 1413, inoltre, essi ottennero la giurisdizione criminale sulle sottrazioni di denaro pubblico perpetuate dagli ufficiali dello Stato. L'ultimo incarico assegnato agli Uffici della Rason fu nel 1433, allorché cominciarono ad oc-

[144] RIGOBON, *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pag. 122. Si precisa che Rigobon richiama in materia quanto affermato da F. BESTA in *Lezioni di contabilità di Stato*, LITOGRAFIA BONMASSARI, 1882-83, Venezia.

cuparsi dei donativi e delle spese di ospitalità ai potentati stranieri.

Già dalla metà del XII secolo, Venezia iniziò a imporre prestiti forzosi ai cittadini registrati all'estimo. Nella 1171 fu istituita la Camera degli imprestiti per allestire un'armata di centoventi navi da inviare contro Costantinopoli. A fronte di un prestito forzoso dell'1 per cento del patrimonio di ogni cittadino, le casse pubbliche si obbligarono a corrispondere un censo annuo perpetuo al contribuente e ai suoi eredi.

Nei tre secoli successivi questo tipo di operazione fu spesso replicata. I contribuenti facoltosi partecipavano in proporzione al patrimonio stimato e in cambio avevano una rendita semestrale del 5 per cento annuo. Lo scambio garantiva cospicui finanziamenti alle casse cittadine e un rendimento modesto ai contribuenti, ma comunque sempre preferibile a tasse a fondo perduto.

Venezia, probabilmente, operò il primo consolidamento del debito. Nel 1262, il debito pregresso fu consolidato nel Monte vecchio.

I titoli di debito delle città, in genere, erano sottoscritti oltre che da semplici cittadini, da famiglie aristocratiche, da enti religiosi e da magistrature pubbliche, che così investivano la liquidità di cassa. A Venezia, per consentire anche al piccolo risparmiatore di investire nel debito cittadino, si utilizzarono spesso i collocamenti diretti.

A Venezia, come in altre realtà dell'epoca, il peso della tassazione diretta rispetto al totale delle entrate aumentò progressivamente. Se nel Quattrocento i cittadini della Repubblica dovevano pagare un numero molto contenuto di tasse dirette, a partire dal Seicento le riscossioni si ampliarono, tentando di colpire sotto nomi diversi la proprietà, la rendita agraria e il lavoro. Occorre sottolineare, inoltre, che una parte delle imposte settecentesche non era più riscossa per ripartizione, tradizionalmente assegnando un ruolo centrale ai corpi locali, ma era oggetto di un rapporto diretto tra contribuente e organo fiscale statale.[145]

Il controllo sull'azienda pubblica era molto forte. Lo scrupoloso sindacato contabile era esercitato internamente e con grande segretezza.

Diversamente da Genova che tese a esternalizzarne la gestione, a Venezia lo Stato mantenne il controllo diretto delle entrate.[146]

L'intervento pubblico nell'economia a Venezia non si limitò alle in-

[145] L. PEZZOLO, E. STUMPO, *L'imposizione diretta in Italia dal Medioevo alla fine dell'ancien regime*; in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica "F Datini" di Prato, FIRENZE UNIVERSITY PRESS, Firenze, 2008, pag. 82.

[146] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit. pag. 40.

frastrutture civili e militari. L'Arsenale, cantiere di Stato sorto nella seconda metà del XII secolo e sviluppatosi fino a essere, per secoli, la maggiore fabbrica navale del mondo, è l'esempio più lampante dell'interventismo nella produzione.

Alcuni magistrati erano dedicati alla gestione del demanio pubblico. I più importanti erano i procuratori di San Marco, cui erano affidati i beni della basilica e delle istituzioni di beneficenza. Al di fuori della città, dal 1256 operavano i tre provveditori del Comune, che tenevano una contabilità dei beni pubblici mediante i libri di entrata e d'uscita e una cassa speciale. I Giudici del Piovego amministravano le strade, i terreni, delle paludi e i possessi della città e del dogado. I Massari di zecca avevano, infine, competenza sui beni e materiali preziosi.[147]

4.7. Lo Stato pontificio

Un breve accenno allo Stato pontificio e alle sue raffinate tecniche contabili e di gestione del debito pubblico appare doveroso.

Lo Stato pontificio, il più vecchio e conservatore regime d'Europa, dimostrò grande professionalità nell'amministrazione del debito, tanto da presentarsi, dopo la metà del 1600, come il miglior gestore europeo.

La Camera apostolica, dopo aver progressivamente assorbito le funzioni e le risorse della *Camera Urbis*, ovvero dell'ufficio finanziario speicifico per la città di Roma, adottò sempre soluzioni all'avanguardia e tecnicamente irreprensibili.[148] [149]

Sino agli inizi del XVI secolo, il debito pontificio era costituito esclusivamente dalla venalità degli uffici.

Nel tardo Medioevo e soprattutto nel periodo successivo (XIV-XV secolo), difatti, la vendita degli uffici è stata un importante modalità di finanziamento di molti Stati europei. Per prassi, alcune cariche amministrative, giudiziarie e militari potevano essere cedute dal re o dal primo assegnatario a un nuovo titolare. Il corrispettivo pagato dall'acquirente era una sorta di anticipo sui proventi derivanti dalle stesse, poi trattenuti durante l'esercizio per il rimborso. La venalità degli uffici, frequente nelle mo-

[147] DE BRUN, *La Corte dei conti e le sue funzioni di controllo sull'amministrazione dello Stato*, cit., pag. 33.

[148] L. PALERMO, *Economia e finanza nella città di Roma agli inizi del XVI secolo*, in *Martin Lutero a Roma*, a cura di M. MATHEUS, A. NESSELRATH, M. WALLRAFF, Viella Editrice, Roma, 2019, pagg. 117-145.

[149] PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, cit., pagg. 239 e ss.

narchie europee dell'Età moderna, fu praticata soprattutto in Francia, a partire da Luigi XII.

La difficoltà finanziarie pontificie, l'acuirsi dei contrasti religiosi in Europa e la pressione esercitata dagli Ottomani, imposero, a partire dalla seconda metà del Cinquecento, tecniche di finanziamento e gestioni contabili più moderne ed efficienti. Gli obiettivi della riorganizzazione erano, in ultima analisi, raccogliere e inviare denaro fresco a forze e principi cattolici e concedere agli stessi sussidi sulle entrate del clero o la devoluzione dei proventi delle alienazioni di beni ecclesiastici dei rispettivi domini. Il tutto sul presupposto non negoziabile che soltanto al pontefice il diritto canonico riconosceva la piena disponibilità del patrimonio della Chiesa e la potestà giurisdizionale su di esso, senza che queste costituissero, però, un diritto di proprietà.[150]

La riorganizzazione della Reverenda Camera Apostolica, voluta da Pio IV, tra il 1561 e il 1564, era diretta, oltreché a liberarsi dall'influenza della famiglia Carafa nella gestione delle finanze pontificie, anche a ridare efficienza e prestigio a un'istituzione essenziale sia per la Chiesa cattolica che per lo Stato pontificio.

Il primo debito pubblico della Chiesa risale al 1526, quando, con Clemente VII, furono eretti i primi 'luoghi di monte non vacabili', di lunga durata, a un tasso del 10 per cento. Il monte dava il nome al debito ed era frazionato in titoli, detti luoghi del monte, che potevano essere vacabili, cioè non trasmissibili per successione, oppure non vacabili o perpetui, cioè trasmissibili agli eredi.

I 'luoghi dei monti' erano delle lettere patenti, ossia una sorta di decreti governativi trasmissibili per girata. In base alle autorità che li erigevano, i monti erano camerali, comunitativi o baronali.

I monti camerali (ossia della Camera apostolica) assunsero vari nomi derivanti o dal nome del pontefice (Monte Giulio, Monte Sisto e così via), o dalla causa per cui venivano eretti (Monte della fede); o dai redditi assegnatigli (Monte allumiere, Monte del sale, Monte del macinato). I monti comunitativi prendevano i nomi delle comunità (Monte Zagarolo, Monte Sermoneta); quelli baronali i nomi delle famiglie in favore delle quali erano eretti (Monte Savelli, Monte Colonna etc.)

Il primo monte, come detto sopra, fu eretto da Clemente VII e prese il nome di 'Monte della fede'. Nel 1526 la difficile situazione finanziaria e

[150] M.C. Giannini, *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede (1560-1620)*, Il Mulino Ricerca, Bologna, 2003, pagg. 23-25.

l'impossibilità ulteriori di inasprimenti fiscali, indussero Clemente VII, indebitando le rendite dei domini della Santa sede, ad istituire un debito pubblico, così da poter procedere all'armamento delle truppe destinate a supporto di Carlo V nella battaglia contro i turchi.

Lo Stato pontificio colmò il suo ritardo nella gestione del debito pubblico grazie alla qualità della regolamentazione dei monti, alla conoscenza del mercato e a una buona gestione dei tassi. Un bel paradosso per chi, per secoli, aveva accomunato usura e tasso d'interesse che, in quanto tali, rappresentavano un peccato mortale.

La Camera apostolica era un sistema molto centralizzato. La rigida normativa dei monti camerali, per dare certezza ai creditori sulla puntuale remunerazione dei loro capitali, garantiva l'intangibilità dei beni assegnati al pagamento degli interessi.

La precisione della Camera era tale che, con l'avvento del nuovo calendario gregoriano, nelle contabilità dei monti venne sottratta la cifra equivalente ai 10 giorni eliminati dalla riforma al mese di ottobre del 1582.

A Roma, già nel Seicento operavano una sorta di *primary dealers*. La Camera, per garantirsi il collocamento dell'intera quantità del prestito richiesto, cedeva, a valori poco inferiori al nominale, l'intero ammontare del debito a banchieri di fiducia, con la facoltà di rivenderli senza limiti di prezzo.

Ogni monte, nonostante la rigida normativa, aveva un'amministrazione autonoma. La Camera ne controllava l'attività e decideva nuove emissioni con monti camerali per finanziare esigenze generali dell'erario o con monti comunitativi per le spese di province e città.

Le comunità più grandi potevano emettere monti propri. Alla metà del XVII secolo Bologna aveva un debito di 9 milioni di scudi, destinato quasi totalmente a saldo dei debiti fiscali con Roma.

Nel corso del 1500, il debito pontificio ebbe un andamento regolare. Con Sisto V, a fine secolo, aumentò in modo massiccio. In cinque anni furono contratti nuovi debiti per 2,5 milioni di scudi.

I titoli, vacabili e non vacabili, erano scambiati in un mercato piuttosto liquido. Dato che quasi un terzo degli investitori era straniero, la Camera, con grande finezza, adottò normative diverse per i monti destinati *citra montes* e *ultra montes*. Il debito interno e il debito estero, ancora oggi, si definiscono anche in base alla natura della normativa di regolazione.

Disciplina rigida, regolarità dei pagamenti e moderata tassazione sulle vendite indicano la qualità di una gestione che dava certezze ai risparmiatori e ossigeno alle finanze statali. Ingenti capitali a tassi convenienti affluivano

a Roma; nello stesso periodo, la corona francese era costretta a vendere ai banchieri le nuove emissioni a un quinto del valore nominale e con tassi elevatissimi a causa del rischio di insolvenza.

Anche i controlli sulla gestione finanziaria delle comunità erano molto efficienti.[151]

Nel XVII e XVIII secolo, i controlli sulle comunità erano sia interni che esterni all'amministrazione. I controlli interni erano effettuati dal magistrato, quelli esterni da sindacatori eletti oppure per mezzo di controllo *in loco*.

Il controllo interno era svolto dal magistrato della comunità che esercitava la vigilanza, al fine di accertare che gli esattori comunali versassero tempestivamente le somme dovute a titolo di imposte camerali agli amministratori provinciali (tesorieri provinciali). Il magistrato era una sorta di governo comunale ed era composto da un ristretto numero di cittadini spesso chiamati priori.

Il controllo esterno era svolto dai sindicatori, che, in un primo tempo, erano elettivi; successivamente erano estratti a sorte fra le persone, laiche ed ecclesiastiche, aventi idonei requisiti di esperienza e di lealtà.

Il controllo dei sindicatori, normalmente, era esercitato sul magistrato per accertare la correttezza nello svolgimento del mandato. Partendo dal registro degli ordini, questi accertavano se il magistrato avesse effettuato spese straordinarie superiori a quelle assegnate oppure avesse superato quelle ordinarie iscritte in tabella. Si verificava se l'eventuale avanzo di fine esercizio, dedotte le spese indicate in tabella, fosse stato utilizzato in modo non autorizzato oppure, correttamente, per estinguere i debiti contratti per i servizi pubblici.

In assenza di debiti, si verificava se l'avanzo fosse stato destinato in favore dell'annona o del monte di pietà o alla ricostituzione del patrimonio comunitario tramite il riacquisto di beni della comunità in precedenza alienati, o all'incremento, mediante l'acquisto di beni stabili, del patrimonio pubblico. Era consentito anche il deposito dell'avanzo presso il monte di pietà in attesa d'investimento.

I sindicatori accertavano gli obblighi degli esattori e di ogni altro amministratore della cosa pubblica. Il controllo sugli esattori era molto accurato. Erano esaminati libri e le liste delle partite date loro in carico, il cui

[151] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, "*Istituzioni finanziarie contabili e di controllo dello Sato pontificio dalle origini al 1870*", ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, Roma, 1961, pagg. 164 e ss.

totale era considerato debito dell'esattore, in attuazione del principio del non riscosso come riscosso. L''Avere', invece, doveva essere corredato da adeguate giustificazioni.

In caso di ammanchi in qualche partita di rendita senza titolo giustificativo, la relativa somma veniva addebitata all'amministratore. Anche in caso di perdita colposa di cespiti d'entrata, i sindicatori attribuivano il danno all'esattore.

Sulla gestione del magistrato e sui conti degli esattori e degli amministratori dei beni e dei proventi, i sindicatori emettevano una sentenza che dichiarava la corrispondenza o meno dell'entrata con l'uscita. In caso negativo, i debitori avevano un termine per il pagamento. La similitudine con il moderno giudizio di conto presso la Corte dei conti appare evidente.

Una forma di controllo esterno consisteva nell'obbligo dei governatori di trasmettere quadrimestralmente alla Sacra congregazione del buon governo lo stato di ciascuna comunità, per conoscere eventuali ritardi nel pagamento delle imposte camerali.

Un altro tipo di controllo esterno, istituito nel 1506, era quello dei Visitatori dello Stato ecclesiastico. I visitatori, scelti fra i componenti del Collegio dei chierici, avevano il compito, mediante vere e proprie ispezioni, di contrastare abusi e cattiva amministrazione. I loro poteri, specie in caso di designazione diretta del Papa, equivalevano a quelli della Congregazione del buon governo, potendo essi controllare tutti gli affari e le cause nelle quali vi fosse l'interesse delle comunità, e, in particolare, quelli relativi all'annona, ai monti frumentari e ai monti e luoghi pii.

I visitatori, dopo aver esaminato la proporzionalità dell'imposizione, erano responsabili di sollecitare la riscossione dei crediti comunitari e garantire l'esecuzione dei decreti e delle tabelle, inviando queste ultime alla Sacra congregazione. Competeva loro anche la revisione dei conti annuali degli esattori e la verifica della validità delle cause d'inesigibilità. L'esame poteva essere esteso alle opere di assistenza e beneficenza gestite dalla comunità. A fronte di anomalie amministrative, venivano suggeriti gli opportuni rimedi. A fine verifica era redatta una relazione sullo stato della comunità, che indicava i provvedimenti presi durante la visita e quelli proposti alla Sacra congregazione. La somiglianza con le attuali verifiche amministrative e contabili è evidente.

Nel 1678, il debito pontificio arrivò a circa 39,7 milioni di scudi. Il denaro fu impiegato non solo per finanziare spese militari, ma anche per l'annona, per la costruzione di San Pietro, la manutenzione degli acquedotti e per gli archivi provinciali. Per frenare gli interessi, alcune ristrutturazioni

del debito lasciarono ai titolari la scelta fra il rimborso del capitale o la sottoscrizione di nuove emissioni. Nel 1686, il debito era ormai consolidato in nove Monti di San Pietro, con un tasso del 3 per cento. In poco più di un secolo, i monti arrivarono a 187, di cui 71 camerali, 55 baronali, 38 comunitari e 23 in favore del popolo romano.

Nel Settecento lo *stock* e il costo del debito rimasero sostanzialmente stabili. Nel 1786, lo *stock* ammontava a circa 51,3 milioni di scudi a un tasso al 3 per cento. Gli interessi assorbivano più della metà del bilancio.

Fausto Piola Caselli afferma: «lungo l'arco di quasi trecento anni, che avevano visto l'inaridirsi dei contributi provenienti dall'Europa centrosettentrionale, dopo la Riforma e l'Atto di supremazia di Enrico VIII e la partecipazione continua della Chiesa alle alleanze militari, nessuna dichiarazione d'insolvenza o di sospensione dei pagamenti era stata mai proclamata dalla Camera apostolica».[152]

[152] PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, cit., pag. 242.

Capitolo 5

La formazione degli stati europei e le loro esigenze di finanziamento

5.1. Lo Stato fiscale

Durante l'età moderna si è delineato il modello di Stato europeo, sia dal punto di vista teorico che da quello pratico. In questo periodo videro la luce grandi entità territorialmente definite, dotate di un'organizzazione burocratica centralizzata e in competizione militare fra loro per la supremazia continentale. Il *fiscal military state*, dal XVI al XVIII secolo, indicò la via della modernità anche in materia di contabilità e finanza pubblica.[153] Parallelamente alla dinamica che condusse alla formazione dei grandi stati unitari europei, si verificò anche il declino economico dell'Italia. L'Italia, esclusa dalle rotte commerciali oceaniche e frammentata in realtà politiche di scala modesta, non fu in grado di sostenere la concorrenza internazionale.

La formazione di grandi stati territoriali determinò anche un processo di integrazione, tendente a creare entità nazionali geograficamente e culturalmente coerenti e omogenee, capaci di concentrare il potere nel governo centrale a scapito dei poteri intermedi.

Questa poderosa riorganizzazione ebbe come protagonisti la Castiglia, la Francia e l'Inghilterra. Seppur con dinamiche diverse, questo processo investì tutti i paesi europei, indipendentemente dalle diverse tradizioni politiche e strutture socio-economiche, lasciando tuttavia ai margini il territorio italiano.

La formazione dei nuovi stati si basava su due monopoli fondamentali. Il primo era il monopolio della forza militare, indispensabile per mantenere l'ordine interno e garantire la difesa dalle minacce esterne. Il secondo era il monopolio della tassazione, cruciale per finanziare le strutture burocratiche e militari dello Stato necessarie per competere efficacemente sul piano

[153] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pagg. 53 e ss.

internazionale.[154]

Soltanto le disponibilità finanziarie, però, consentivano di ottenere i servigi della fanteria di professione, rivelatasi decisamente superiore all'antica cavalleria feudale. E soltanto la moneta sonante consentiva di comprare i cannoni e i fucili che servivano per armare le truppe, costruire navi da guerra e rafforzare le fortificazioni delle città e le fortezze in grado di resistere al fuoco dell'artiglieria moderna. Il secondo monopolio, quello delle finanze, dunque, era il presupposto del primo, quello della forza militare. [155]

L'amministrazione delle finanze fu il settore che subì le modifiche più profonde, sino a diventare il vero perno dell'attività di governo, determinando, alla fine di un processo durato più di due secoli, il passaggio dallo stato patrimoniale allo stato fiscale.

Il problema finanziario si rivelò centrale nel processo di costruzione di tutti gli stati europei e l'efficacia delle soluzioni elaborate per risolverlo fu uno dei principali motivi di successo o di insuccesso nella corsa al dominio mondiale. Giuseppe Galasso ha avuto modo di affermare «Lo Stato forte era uno stato costoso al di là di quanto si sarebbe potuto pensare; e tanto più costoso quanto più ricco, più potente e più strutturato».[156]

Il processo di costruzione dello Stato viaggiò non solo a velocità diverse, ma ebbe anche esiti molto differenti.

In Europa occidentale, lo Stato assunse una dimensione propriamente fiscale e la tassazione divenne il cardine delle entrate pubbliche e delle relazioni con la società civile. In Prussia e in Russia, invece, lo Stato non si limitò a prelevare risorse con la tassazione, ma assunse anche il ruolo di proprietario e imprenditore. In questi paesi, le rendite dei beni e delle imprese statali continuarono a contribuire in modo rilevante alle casse pubbliche.

La trasformazione delle tecniche militari, l'esigenza di costituire burocrazie sempre più complesse, la competizione su scala mondiale derivante dalle scoperte geografiche, mobilitarono risorse di dimensioni mai viste prima. I cambiamenti ebbero profonde conseguenze finanziarie e causarono la radicale revisione delle strutture delle finanze statali, aprendo la strada a un'enorme espansione del prelievo e a nuove tecniche finalizzate

[154] C. TILLY, *L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli stati europei 990-1990*, PONTE ALLE GRAZIE, Firenze, 1991, pagg. 81 e ss.

[155] H.G KOENIGSBERGER, G.L. MOSSE., G.Q. BOWLER, *L'Europa del Cinquecento*, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 1999, pagg. 312 e 313.

[156] G. GALASSO, *Storia d'Europa 2. Età moderna*, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 2000, pag. 125 -130.

a dare flessibilità e profondità alle capacità di spesa dei governi.

Dalla seconda metà del XVI secolo, le monarchie europee si rivelarono capaci di adottare e adattare alle proprie esigenze i metodi e le tecniche finanziarie sperimentate con successo su scala regionale dalle città-stato italiane, traendo però un vantaggio decisivo dalle loro maggiori dimensioni.[157]

A partire dalla seconda metà del 1600, il primato italiano nelle materie contabili e finanziarie, anche in campo pubblico, progressivamente sfumò dinanzi alle grandi realtà amministrative degli Stati assoluti. Le città toscane, Genova e Venezia, un tempo centri vitali della finanza mondiale, furono superate da Lione, Anversa e soprattutto da Amsterdam che, a sua volta, nella seconda metà del XVIII secolo passò il testimone a Londra come guida della finanza internazionale.

Il declino italiano, anche in materia di finanza pubblica, trovò una decisa inversione di rotta, sulla scia dei già affermati modelli europei, soltanto con la formazione tardiva dello Stato unitario, che, sotto il profilo contabile, si ispirò al modello piemontese a sua volta debitore del modello franco-belga.

È opportuno analizzare brevemente le esperienze di Spagna, Francia e Inghilterra.[158] Le prime due influenzarono direttamente, tramite gli ordinamenti degli stati preunitari, il sistema di contabilità pubblica dell'Italia unita. L'Inghilterra, invece, è stato il modello finanziario mondiale.

5.2. La Spagna

La Spagna dell'età moderna è un caso emblematico di fallimento nel consolidamento dello Stato fiscale. I domini spagnoli iniziali erano la Castiglia e l'Aragona ed erano caratterizzati da ordinamenti politici e sistemi fiscali distinti e autonomi. Durante il XVI secolo, a seguito di vicende dinastiche e conquiste, i possedimenti iberici assunsero dimensioni imperiali, spaziando dai Paesi Bassi al Regno di Napoli, sino ad arrivare al nuovo mondo. Dai primi decenni del XVI alla metà del XVII secolo, la Spagna fu la maggiore potenza militare europea e un precoce esempio di Stato centralizzato. Con l'aiuto di Genova, lo Stato spagnolo si dotò, in un primo

[157] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pag. 61.

[158] La Germania non viene presa in considerazione, poiché anch'essa è uno Stato unitario di tarda formazione e, in quanto tale, sotto il profilo della contabilità pubblica si trovò in una situazione non dissimile a quella italiana.

momento, di tecniche finanziarie capaci di supportare questo sviluppo, ma, nel lungo periodo, lo sforzo si rivelò insufficiente. Questa debolezza causò un drastico ridimensionamento militare ed economico, anche a seguito di numerosi *default* sul debito sovrano.

In Castiglia, fino al XIII secolo, le entrate fiscali derivavano principalmente dalla gestione del demanio reale, da rendite ordinarie (dogane, saline, pascoli), dalla *alcabalas* (tassa del 10 per cento sulle transazioni commerciali) e dalla *tercias* (quota parte delle decime ecclesiastiche cedute alla Corona dal 1430). La riscossione era affidata ad appaltatori privati, spesso membri delle oligarchie urbane, creando forti legami tra nobiltà e corona.

In Catalogna e Aragona, si sviluppò un sistema più moderno. Le *cortes* ottennero il diritto di approvare nuove imposte (dal 1283) e vennero introdotte imposte indirette su scambi e consumi (1288-1294). Il primo debito pubblico fu introdotto a Barcellona nel 1344-45, dove fecero la loro apparizione i primi *censales*, ovvero, rendite perpetue vendute in cambio di capitale.

Con i re cattolici (Isabella e Ferdinando), venne avviata una riforma fiscale, con la creazione di un apparato centrale per la riscossione (*Contaduría mayor de Hacienda, Mayordomo mayor*, ecc.), al fine di avere un maggiore controllo sulle entrate e di lottare contro l'appropriazione delle rendite da parte della nobiltà.

Sotto Carlo V e Filippo II si passò da una fiscalità nazionale a una fiscalità imperiale. La politica imperiale necessitò di un massiccio ricorso al credito internazionale che, a sua volta, determinò la crescita del debito pubblico. I Fugger, i Welser e i banchieri genovesi furono i maggiori finanziatori della corona spagnola.

Il sistema del debito pubblico impostato sull'uso degli *asientos* (prestiti a breve termine) divenne così pressante da costringere la monarchia, a partire dal 1551, ad autorizzare i mercanti stranieri all'esportazione di oro e di argento (*licencia de saca*). La fiscalità spagnola divenne così un fattore di finanziamento di quegli spazi dell'economia continentale, ove il capitalismo finanziario e mercantile trovarono fertile campo di azione.

La *Hacienda Real* fu la struttura amministrativa cruciale nella gestione economica della monarchia spagnola tra il XVI e il XVII secolo.[159]

L'ordinamento formale dell'azienda *Hacienda Real* di Castiglia risale

[159] GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, *Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pag. 20 e ss.

alle *Cortes* di Madrigal del 1476 e venne riconfermato dalla *Nueva Recompilación*. Benché si sappia di una riorganizzazione delle *contadurías mayores* nel corso del regno di Carlo V, ad oggi non è conosciuto il testo regolamentare di questa riforma.[160]

La centralità dell'*Hacienda Real* nella Castiglia del XVI secolo è un argomento chiave per comprendere il funzionamento dello Stato asburgico e la gestione del suo vasto impero.

L'*Hacienda Real* era l'apparato amministrativo e finanziario della monarchia castigliana, incaricato di raccogliere le imposte, gestire le spese pubbliche, amministrare il debito della corona e controllare le entrate provenienti dalle Americhe. L'*Hacienda* era il cuore economico dell'impero, poiché, senza di essa, non si potevano sostenere guerre, spedizioni coloniali, né mantenere la burocrazia. Le guerre di Carlo contro la Francia, l'Impero ottomano, i protestanti tedeschi etc., difatti, richiesero enormi risorse finanziarie.

L'*Hacienda Real* aveva competenza in materia di debito pubblico emettendo *asientos* (prestiti a breve termine) e *juros* (titoli di debito a lungo termine) e sulla gestione e il controllo delle risorse coloniali. L'oro e l'argento provenienti dalle Americhe erano amministrati dall'*Hacienda*, che li utilizzava per pagare debiti e finanziare la macchina imperiale. Il possesso dei metalli preziosi provenienti dalle Americhe era fondamentale per dimostrare la liquidità della corona e per ottenere credito dai banchieri.

L'*Hacienda*, per molti aspetti, fu un modello di burocrazia moderna, con funzionari specializzati, registri contabili e controlli centralizzati. Era uno strumento di centralizzazione del potere monarchico, che riduceva l'autonomia delle *Cortes* e delle città. Inoltre, la *Hacienda* nominava esperti finanziari, come Bartolomeo Spinola, per dirigere le finanze della Castiglia e consigliare i ministri sulle decisioni economiche. Questi esperti erano spesso integrati nel Consiglio delle finanze o assumevano il ruolo di amministratori generali.

I funzionari spagnoli cercarono di evitare monopoli finanziari, promuovendo la concorrenza tra diversi gruppi di banchieri per ottenere i servizi al prezzo più basso possibile. I banchieri genovesi, tuttavia, riuscirono a dominare il mercato del credito grazie alla loro esperienza e alla qualità dei loro contatti con altri mercati europei.

In sintesi, la *Hacienda Rea*l fu essenziale per la gestione delle finanze della monarchia spagnola, garantendo il trasferimento e la gestione del de-

[160] CARANDE, *Carlo V e i suoi banchieri*, cit., pagg. 299 e ss.

naro necessario per sostenere le sue ambizioni politiche e militari, ma non riuscì mai a fare a meno dei banchieri, in special modo genovesi, ma anche tedeschi e castigliani, per ottenere gli indispensabili servizi finanziari.[161] Le urgenti necessità della Corona di ottenere anticipatamente le risorse derivanti dalla fiscalità costrinsero la Spagna a cedere entrate fiscali ai banchieri, utilizzandole come garanzia per il credito ottenuto.

La monarchia spagnola, nonostante il contributo economico di alcune delle aree più sviluppate d'Europa e dell'America, non riuscì a creare un complesso di istituzioni politiche comuni ai vari territori. Anche a causa delle enormi estensioni territoriali, ogni regno continuò a essere un'entità separata e distinta. La Spagna, nonostante gli sforzi, non raggiunse mai una fiscalità imperiale realmente unitaria, con gravi conseguenze dal punto di vista politico ed economico.[162] La Castiglia, la regione più popolosa dell'impero, sostenne il maggior costo delle politiche imperiali. La distribuzione del carico fiscale, la riscossione e la destinazione delle risorse, tuttavia, rimasero decentralizzate e nessun'altra provincia partecipò in egual misura al peso delle ambizioni della monarchia.

Le crescenti esigenze finanziarie legate alla guerra causarono una notevole espansione delle entrate, trasformando in permanenti i diritti fiscali in origine autorizzati in via straordinaria e temporanea dalle *Cortes*, ovvero dall'Assemblea nazionale. Carlo V accentrò ancor di più i poteri fiscali a discapito delle *Cortes*. I prelievi straordinari (*servicios*) a carico della popolazione rurale castigliana furono trasformati in tributi permanenti. Allo stesso tempo, fu limitata l'autonomia finanziaria delle città mediante la nomina di funzionari reali con estese competenze giudiziarie e amministrative.

Le entrate della corona passarono dai 1,45 milioni di ducati del 1504 ai 23 milioni del 1674. Le entrate tributarie, misurate in tonnellate d'argento, aumentarono dalle 45 del 1400 alle 940 del 1650. Tanto per avere un'idea del divario gradualmente creatosi in termini di risorse, quelle della Repubblica di Venezia, nello stesso periodo, passarono da 46 a 59 tonnellate.[163]

Il peso della fiscalità, tuttavia, a causa delle esenzioni concesse a clero e nobiltà, ricadeva, in modo progressivamente sempre più massiccio, sulla spalle dei ceti produttivi.[164]

Il notevole aumento delle risorse, comunque, non tenne il passo delle

[161] ÁLVAREZ NOGAL, *I genovesi e la monarchia spagnola tra Cinque e Seicento*, cit., pagg. 107 e ss.

[162] GALASSO, *Storia d'Europa 2. Età moderna*, cit., pag. 104.

[163] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pagg. 61 e ss.

[164] KOENIGSBERGER, MOSSE, BOWLER, *L'Europa del Cinquecento*, cit., pag. 316.

spese legate alla politica imperiale. La Spagna, presa nella classica trappola del debito, dovette coprire il disavanzo con prestiti a tassi che oscillavano, a seconda della liquidità disponibile, tra il 5 e il 15 per cento.

Nonostante l'afflusso dell'argento americano, in Castiglia i fondi disponibili per investimenti industriali e commerciali si rivelarono sempre più insufficienti.

Nel 1665, alla morte di Filippo IV, il debito spagnolo era pari a 184 milioni di ducati, pari a nove volte il valore delle entrate statali e il 75 per cento degli introiti erano vincolati al suo servizio. Tra il XVI e XVII secolo si registrarono ben sette insolvenze sul debito sovrano. La prima serie di fallimenti della Spagna, negli anni 1557, 1560, 1575 e 1596, è avvenuta sotto Filippo II (1556-1598); gli altri e ancora più pesanti episodi di insolvenza si verificarono sotto i successori di Filippo II nel 1607, 1627 e 1647.[165]

La Spagna, seconda nazione più popolosa d'Europa e maggiore impero mondiale per territorio, fu penalizzata non tanto dalla carenza di risorse finanziarie, quanto dalla incapacità di trasformare un insieme di territori, uniti sotto la persona del sovrano, in uno stato organico, integrato ed efficiente, anche e soprattutto in materia di finanza pubblica. Nonostante il ridimensionamento dei poteri delle assemblee e nonostante i tentativi di emancipazione, la finanza statale rimase ostaggio delle *élite* locali e dei servizi di una pluralità di intermediari finanziari, primi fra tutti, i banchieri genovesi.[166]

5.3. La Francia

I re di Francia furono molto determinati nello spezzare la tradizionale rete di controllo fiscale esercitata dai parlamenti provinciali e dagli Stati generali. Durante il XV secolo, la limitazione delle prerogative assembleari era giustificata dalla necessità di difendere la sovranità durante le guerre con l'Inghilterra. Il potere centrale, difatti, esigeva massici prelievi straordinari poco compatibili con il ruolo svolto dai consessi locali. La resistenza all'estensione dei poteri sovrani in materia fiscale a scapito degli organismi

[165] C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Il Saggiatore, Milano, 2010, pag. 219.

[166] Il termine ostaggio non è utilizzato in modo casuale. Emblematico in materia è il già citato episodio di Anversa del 1575/76, allorché la corona perse il braccio di ferro con i genovesi e si trovò costretta a dover cedere loro il governo delle sue finanze. Cimbolini, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 103.

rappresentativi si rivelò piuttosto tenue, tanto che, verso la fine del XV secolo, in varie regioni le assemblee provinciali scomparvero. A metà del 1500, durante la lotta con l'Impero spagnolo, la Corona francese rafforzò ulteriormente la propria autorità fiscale. La distinzione fra imposizione ordinaria e straordinaria si attenuò, la convocazione degli Stati generali divenne discrezionale e il consenso dei sudditi al prelievo si rivelò sempre meno decisivo. Dopo il 1614 gli Stati generali non furono più riconvocati fino al 1789. Nel corso del XVI secolo, le pressanti necessità finanziarie causarono non solo un aumento degli oneri fiscali, ma anche una serie di trasformazioni organizzative finalizzate al miglior coordinamento della burocrazia. Tutte le riforme erano tese all'accentramento dei poteri in capo all'amministrazione centrale a scapito dei poteri locali.

Nel 1523, Francesco I istituì una nuova tesoreria centrale, chiamata *Trésor d'epargne*, nella quale dovevano confluire tutte le imposte, a prescindere dalla loro natura ordinaria o straordinaria.

Nel 1543, la Francia fu divisa in sedici esattorie che rappresentavano i centri di raccolta di tutti i tributi reali. Nel 1577, in ogni provincia fu creato un nuovo ed efficace organismo di controllo fiscale, il *Bureau des finances*. Il passaggio dallo stato patrimoniale a quello fiscale è dimostrato dal fatto che, alla fine del 1500, gli introiti demaniali si ridussero a meno del 20 per cento del totale delle entrate, mentre la gran parte dei flussi era ormai composto da imposte indirette e dirette.

Le imposte indirette erano costituite, per la gran parte, dalle gabelle sul sale, dai dazi di consumo, dai dazi doganali e dalle tasse sui tabacchi. Le imposte dirette (*impositions*) erano rappresentate in prevalenza dalla *taille*, finalizzata soprattutto al pagamento delle truppe e dalla *capitatio*.

La famigerata *taille*, imposta di tipo diretto e personale che colpiva il reddito o la proprietà, era principalmente applicata ai contadini e agli abitanti delle città che non godevano di privilegi nobiliari o ecclesiastici. La nobiltà e il clero erano esenti. Le risorse acquisite erano destinate al finanziamento della difesa.[167]La modalità di riscossione poteva essere personale, ovvero calcolata in base al reddito e alle proprietà del contribuente, oppure reale, basata sui beni fondiari. Sebbene fosse inizialmente imposta su base straordinaria, nel corso del XV e XVI secolo la *taille* divenne permanente.

Progressivamente si affermò anche la *vingtième*, vale a dire un'imposta diretta sul reddito istituita nel 1749 con un'aliquota al 5 per cento.

Al pari della *taille*, anche le altre imposte dirette, invece di gravare su

[167] KOENIGSBERGER, MOSSE, BOWLER, *L'Europa del Cinquecento*, cit., pag. 318.

tutti i contribuenti, compresi gli ordini privilegiati, pesavano soprattutto sui ceti polari, a causa delle molte esenzioni che erodevano l'universalità dei tributi.[168]

Le entrate del Regno passarono da 2,5 milioni di lire tornesi nel 1550 a 421 milioni nel 1789.

La questione fiscale fu sempre centrale nella storia francese, determinando rivolte e feroci lotte politiche.

Con Colbert a capo delle finanze, la Francia, nella seconda metà del XVII secolo, riuscì in parte a contenere il debito pubblico. I tassi d'interesse diminuirono, l'amministrazione fiscale, sempre più centralizzata, vide dei miglioramenti, gli intermediari d'imposta furono eliminati e i tempi di pagamento allungati.

Dopo la morte di Colbert, Luigi XIV riprese la politica del debito 'facile'. Il Re Sole riteneva che i prestatori dovessero essere rimborsati secondo la sua volontà e non in base a piani di ammortamento prestabiliti. Nel 1709 non esitò a mandare in bancarotta il banchiere di Lione, Samuel Bernard, quando questi rifiutò di aumentare il suo prestito per finanziare la Guerra di successione spagnola.[169]

Dopo la morte di Luigi XIV e nel corso di tutto il XVIII secolo, il regime francese tentò varie riforme fiscali, ma nessuna di queste riuscì a porre rimedio alla complessità e all'inefficienza del sistema, alla cronica insufficienza delle risorse e alla iniquità della tassazione. Questa situazione costrinse lo Stato francese a un sistematico e svantaggioso ricorso ai prestiti.

Tra il 1500 e il 1700, la Francia ha registrato ben otto casi di insolvenza sul debito sovrano.[170]

La mancanza di programmazione finanziaria contribuì ai dissesti economici, nonostante i tentativi di razionalizzazione del sistema fiscale frutto del pensiero fisiocratico.[171]

---

[168] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pagg. 96 e ss.

[169] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 115.

[170] REINHART, ROGOFF, *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, cit., pag. 20.

[171] Nell'ambito del pensiero fisiocratico francese, nel secolo XVIII, venne teorizzato il catasto geometrico particellare. Questo tipo di catasto mirava a incidere sul reddito prodotto dalla terra non in base a come la stessa fosse gestita dai singoli proprietari, ma in base alla sua naturale capacità di produrre beni e quindi redditi. I fisiocratici, come François Quesnay, sostenevano che la terra fosse la fonte primaria della ricchezza e che l'agricoltura fosse l'unica attività veramente produttiva. Le idee dei fisiocratici influenzarono profondamente le politiche economiche e fiscali dell'epoca, specialmente in ambito catastale. V. GROHMANN, *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, *Prolusione*, in *La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII*, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti

Durante i regni di Luigi XIII e Luigi XIV, dagli inizi del Seicento a quelli del Settecento, la pianificazione finanziaria era rudimentale e finalizzata solo a centralizzare e controllare le finanze pubbliche. Non esisteva un bilancio pubblico unico e le finanze erano gestite dal re e dai suoi ministri, in particolare dal controllore generale delle finanze. Solo Colbert tentò di razionalizzare il sistema con registri contabili e proiezioni di spesa, ma l'autonomia dei dipartimenti rendeva difficile avere una visione unificata. Il Parlamento di Parigi poteva solo registrare gli editti fiscali, ma non aveva il potere di approvazione o revisione del bilancio.

In caso di dissesto, i re francesi avevano l'abitudine di mettere a morte i principali creditori interni, operando così una forma 'piuttosto incisiva' di *haircut*. Joseph Marie Terray, abate e Ministro delle finanze di Luigi XV, era convinto che, per ristabilire l'equilibrio, gli Stati dovessero dichiarare dissesto almeno una volta ogni cento anni.

Nel Settecento, ad eccezione del periodo in cui a Parigi operò lo spregiudicato finanziere scozzese John Law, il debito pubblico aumentò senza sosta, anche perché nobili e alti prelati si opponevano a una tassazione fondiaria, indebolendo i tentativi dell'erario di reperire un extragettito per abbattere le passività. Alla vigilia della Rivoluzione, il debito era pari a 3.500 milioni di franchi, cui dovevano sommarsi altri 700 milioni per passività a breve termine.

I principali prestatori della corona erano i ceti più elevati e, per questo, avidi di privilegi, esenzioni e concessioni politiche. Agli inizi del 1700, più della metà del debito francese a lungo termine era in mano ad aristocratici, grandi burocrati e alti prelati. Meno di un terzo delle risorse, invece, proveniva dalla borghesia.

Se nella seconda metà del Seicento gli interessi sul debito pubblico oscillavano tra il 17 e il 10 per cento, agli inizi del Settecento calarono drasticamente, stabilizzandosi tra il 7 e il 4 per cento, ovvero tre punti sotto il tasso di mercato.[172]

La corona non disdegnò politiche vessatorie. Quando la guerra dava tregua, il governo riduceva in modo unilaterale gli interessi sui prestiti a lungo termine (1713, 1714, 1721 e 1722) e ricorreva allo svilimento della moneta (1714 e 1726).

Nel 1715, alla morte di Luigi XIV, le entrate fiscali erano già state vendute ai creditori dello Stato per i tre anni successivi. Un comitato ristretto

della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pagg. 6 e 31.

[172] PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, cit., pagg. 230 e ss.

e segreto, chiamato *Visa*, esaminò la situazione della finanza pubblica francese e calcolò che la Francia era indebitata per oltre 3 miliardi di lire tornesi, di cui più di un terzo a breve termine e con interessi e scadenze pesanti.[173] Intorno al 1720 ci fu lo sfortunato tentativo di John Law di alleviare il peso del debito mediante introduzione di una moneta cartacea fiduciaria, priva però di adeguate coperture in oro. Per Law, mentre oro e argento non erano idonei a fungere da moneta, a causa delle oscillazioni del loro valore, la terra invece costituiva l'ancoraggio più adatto per una circolazione cartacea su base fiduciaria.[174]

La moneta di Law, anche a seguito dello '*swap*' fra debito pubblico e azioni delle sue creature finanziarie (*Banque Générale*, Compagnia del Mississippi, *Banque Royale*), si deprezzò rapidamente, gettando il paese nel caos finanziario.[175]

Il crollo del sistema fiduciario di Law ridusse il costo reale del debito di oltre la metà, alleviando la situazione dei conti pubblici e dei debitori privati. Questa sfortunata esperienza di cartamoneta, però, inculcò nella cultura finanziaria francese una profonda sfiducia nei confronti di tutto ciò che non fosse metallo.

I vari tentativi di riforma del sistema fiscale messi in campo dalla metà del Seicento fino alle soglie delle Rivoluzione non portarono mai ai risultati sperati.[176]

L'ostracismo fiscale dei ceti privilegiati e dei consorzi di banchieri, aggravò la paralisi finanziaria francese alla fine del Settecento, tanto da indurre Luigi XVI a riconvocare, dopo oltre un secolo e mezzo, gli Stati generali il 5 maggio del 1789.

I governi rivoluzionari, dopo aver giustiziato molti nobili e finanzieri, presero vari provvedimenti che ridussero il debito pubblico a un valore pari ad un quinto di quello prerivoluzionario.

La Rivoluzione adottò un nuovo sistema fiscale, incentrato sul patri-

[173] Il Comitato del *Visa* era un tribunale straordinario creato dal duca di Orléans, reggente per il giovane Luigi XV. Il nome *Visa* deriva dal fatto che il comitato doveva 'vistare' i conti pubblici e i titoli di debito. Gli obiettivi del comitato erano controllare i conti pubblici e le finanze dello Stato, verificare la legittimità dei titoli di debito emessi sotto Luigi XIV, punire gli arricchimenti illeciti di funzionari e appaltatori e recuperare fondi per lo Stato attraverso multe e confische.

[174] A. Thiers, *La Banca di John Law. Bolle speculative e default nella Francia del Settecento*, Il Glifo ebooks, 2013.

[175] Martin, *Denaro - La storia vera: quello che il capitalismo non ha capito*, cit., pagg. 441 e ss.

[176] C.P. Kindleberger, *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, Cariplo-Laterza, Roma-Bari, 1987, pag. 233.

monio, che tassava i proprietari terrieri, anche mediante un'imposta di successione.

Il 2 novembre 1789, su proposta di Talleyrand, l'Assemblea decise di espropriare gran parte dei beni del clero, mettendoli all'asta per sanare il *deficit*.[177]

Il tempo necessario per alienare un patrimonio stimato in 3 miliardi di lire, tuttavia, mise in crisi le casse dello Stato e, a dicembre, il governo rivoluzionario emise dei biglietti il cui valore era 'assegnato' in riferimento ai beni da alienare. L'*assignat*, una sorta di moneta rivoluzionaria, era un titolo di debito pubblico, emesso sino al 1796, non convertibile in moneta, ma rimborsabile con gli introiti della vendita dei beni del clero. [178] Dopo la vendita, gli *assignat* dovevano tornare all'emittente per essere distrutti. L'originario certificato di credito ipotecario si trasformò, dunque, in vera e propria cartamoneta che, come tale, subì un rapido deprezzamento. La prima emissione fu di 400 milioni di lire. Dovendo finanziare lo Stato, i primi biglietti avevano un taglio così grande (1.000 lire) da non poter essere usati come circolante.

Negli ultimi anni del Direttorio le imposte, comunque, furono insufficienti e, dopo la sua completa svalutazione, l'*assignat* fu sostituito da un'altra cartamoneta, il mandato territoriale, che subì anch'esso un rapido e pesante deprezzamento.

Dal 1797, lo Stato pretese il saldo delle imposte in denaro contante, ma la crisi finanziaria aveva 'scacciato' la moneta metallica. All'inflazione legata all'*assignat,* seguì una pesante deflazione, che rese il debito pubblico ancor più insostenibile. La Francia optò allora per la bancarotta dei 'due terzi', ripudiando i due terzi del suo debito e consolidando l'ultimo terzo.[179] Teniamo presente che la Francia aveva mancato ai suoi impegni sul debito per otto volte tra il 1500 e il 1800.[180] Con la bancarotta dei 'due terzi', l'ultimo *default* della sua storia, la Francia chiuse i conti con il debito accumulato in tanti secoli di monarchia e in pochi anni di rivoluzione.

Ai primi dell'Ottocento, il debito pubblico scese a livelli molto bassi. Con gli attuali parametri di finanza pubblica, si stima che, nel 1815, il debito francese in rapporto al prodotto interno lordo fosse inferiore al 20 per cento.

---

[177] CIMBOLINI, *Se 545 anni vi sembrano pochi*, cit., pag. 124 e ss.

[178] THIERS, *La Banca di John Law. Bolle speculative e default della Francia del Settecento*, cit., pos. 1990.

[179] T. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI secolo*, BOMPIANI, Milano, 2018, pag. 271.

[180] REINHART, ROGOFF, *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, cit., pag. 257.

5.4. L'Inghilterra

La storia finanziaria inglese, simbolicamente, può essere fatta iniziare con il celeberrimo motto «*No taxation without representation*», ovvero con la prima affermazione del ruolo delle assemblee elettive nelle scelte fiscali.

L'articolo 12 della *Magna Charta Libertatum*, che Giovanni Senzaterra dovette concedere ai baroni del regno il 15 giugno 1215, recitava: «*No scutage not aid shall be imposed on our kingdom, unless by common counsel of our kingdom*». Nessuna imposta, dunque, poteva essere applicata dal re senza l'approvazione del Concilio del regno, vale a dire un'assemblea rappresentativa che può essere vista come antesignana dei moderni parlamenti.[181] [182]

Anche da questo rapporto virtuoso con il parlamento e dal freno ai poteri impositivi e di spesa della corona nacque il più solido e duraturo *fiscal military state*.

La storia di tassazione consensuale dell'Inghilterra si consolidò durante il XVII secolo, con una corona strutturalmente dipendente dal parlamento per le risorse fiscali. La Camera dei Comuni doveva sempre autorizzare le nuove tasse, nonostante i vari tentativi del sovrano di aggirare questo limite.

I principi costituzionali furono fissati nel 1688, alla fine della *Glorius Revolution*. Sotto Guglielmo III d'Orange, salito al trono nel 1689, il Parlamento inglese ottenne il potere esclusivo, in luogo del monarca, di introdurre nuove tasse e la facoltà di verificare le spese del governo.

Il ruolo centrale nella gestione delle finanze dell'Inghilterra è sempre stato quello del cancelliere dello Scacchiere. Il cancelliere dello Scacchiere ha origini medievali e risale al regno di Enrico III d'Inghilterra (1216-1272). Inizialmente, il cancelliere era un contabile che rappresentava il sovrano nella gestione delle finanze e dei tributi.

Il cancelliere dello Scacchiere venne istituito ufficialmente nel 1316. Il nome deriva dal tipo di abaco usato in Inghilterra nel medioevo. Il ter-

[181] Il motto «*No taxation without representation*» fu poi ripreso nel XVIII secolo anche dai coloni americani che, pur soggetti alle tasse imposte dal Parlamento britannico, non avevano rappresentanza diretta in esso. Questo scontro culminò nella Rivoluzione americana, nell'ambito della quale principio di una tassazione consensuale si trasformò in una leva per l'indipendenza. Così, un concetto inizialmente sviluppato per limitare i poteri della monarchia inglese, divenne uno dei pilastri della democrazia moderna, influenzando non solo la storia britannica, ma anche quella delle istituzioni rappresentative a livello globale.

[182] Questo principio, in realtà, venne parzialmente allentato solo poco tempo dopo, poiché la Carta del 1217 stemperava alcune restrizioni sulla capacità della corona di imporre la tassazione.

mine 'Scacchiere' trova origine, difatti, dal metodo di calcolo usato per registrare le entrate e le uscite dello Stato: un tavolo a scacchiera su cui venivano posizionati gettoni per rappresentare le somme di denaro.

Storicamente, il cancelliere dello Scacchiere ha sempre avuto il compito di gestire le entrate e le spese dello Stato e, più in generale, di predisporre il *budget* dello Stato. Nel corso dei secoli, il ruolo del cancelliere dello Scacchiere si è evoluto, diventando, sino ad oggi, una delle più alte cariche dello Stato britannico.

Nel periodo di Elisabetta I (1558-1603), il bilancio pubblico ebbe caratteristiche ben definite. Il settore pubblico presentava dimensioni ridotte. Le entrate correnti non superarono mai il 2 per cento del prodotto nazionale. Anche se si tiene conto degli occasionali prestiti forzosi e di altri prelievi minori, anche di tipo municipale e locale, si ritiene che le entrate complessive del settore pubblico non abbiano raggiunto il 5 per cento del prodotto nazionale.

Le entrate nette della corona furono in media poco più di 250.000 sterline tra il 1560 e il 1562, pari a circa il 2 per cento del prodotto nazionale. Erano ancora allo stesso livello nel decennio successivo al 1580, quando il livello dei prezzi era di circa un terzo superiore. Le entrate aumentarono a 340.000 sterline negli anni immediatamente successivi al 1590 e rimasero grosso modo a quel livello fino alla fine del regno di Elisabetta.

Le due fonti più importanti delle entrate correnti, poste direttamente sotto il controllo della regina, erano il reddito delle terre della corona e gli introiti delle dogane. Dipendevano dal parlamento, invece, altre due fonti rilevanti: la decima e la quindicesima, imposte ogni tre anni su clero e i 'sussidi' eccezionali, da destinare alla copertura di spese militari straordinarie.

Queste quattro fonti fornivano circa quattro quinti delle entrate complessive correnti negli ultimi decenni del regno di Elisabetta.

In merito alla struttura della spesa, i dati disponibili evidenziano una notevole differenza tra la prima e la seconda fase del periodo elisabettiano, dovuta alle ingenti spese militari sostenute dopo l'inizio della guerra con la Spagna nel 1585. Prima del 1585, le spese militari ammontavano a circa un milione di sterline in totale, pari a 40.000 sterline l'anno, equivalenti a circa un quinto della spesa pubblica. Tuttavia, nei due decenni successivi, le spese per la guerra superarono i quattro milioni di sterline (210.000 sterline all'anno) e finirono con l'assorbire più di tre quarti delle spese totali. Le spese di natura civile relative alla figura della regina ammontavano a circa 22.000 sterline. Tutte le ulteriori spese civili non superavano la somma annua di 40.000 sterline, riflettendo così le ridotte dimensioni dell'organico della corona.

L'indebitamento, sotto il governo di Elisabetta fu occasionale, poiché vi si fece ricorso solo in situazioni di emergenza finanziaria, per brevi periodi e rivolgendosi a un numero ristretto di finanziatori. Elisabetta ereditò un debito di circa 200.000 sterline che, dopo qualche oscillazione, nel 1574 risultava interamente rimborsato. Nel decennio successivo, il Tesoro inglese riuscì ad accumulare un avanzo di 300.000 sterline. Tuttavia, a partire dal 1585, le crescenti spese militari obbligarono la Corona inglese a ricorrere nuovamente al credito, sia volontario che forzoso, portando ad un debito complessivo di 350.000 sterline alla morte di Elisabetta.[183]

Grazie al controllo democratico del bilancio, l'Inghilterra riuscì a finanziare il proprio modello di sviluppo e i numerosi conflitti con un livello di tassazione elevato, ma stabile. Si stima che il prelievo, mediamente, si attestò tra il 10 e il 20 per cento del prodotto interno lordo. La riscossione fu molto efficiente e razionale, senza eccessivo ricorso a intermediari esterni. Tra il 1700 e il 1790, il gettito aumentò da 4,2 milioni di sterline a 14,2 milioni pesando sul prodotto interno lordo dal 9,1 al 15,1 per cento.[184]

La gestione del debito fu molto virtuosa.[185] Dopo le crisi del Trecento, l'andamento del debito inglese fu più moderato rispetto agli altri Stati europei. Il controllo parlamentare, fungendo da limite agli appetiti finanziari del re, bilanciava la scarsa reputazione della corona inglese sui mercati continentali. La guerra alimentava le passività, costringendo l'Inghilterra a ricorrere ai banchieri internazionali e, qualche volta, ai prestiti forzosi, come visto poco sopra. Nel 1626 venne lanciato un prestito forzoso di 250.000 sterline per finanziare la duplice guerra contro Francia e Spagna. A fine secolo, il conto fu saldato grazie alla vendita di terre della corona, all'assegnazione di rendite sulle proprietà pubbliche e a prestiti a breve.

Erano i *Goldsmiths*, gli orefici londinesi, a raccogliere depositi dai privati e prestare soldi al re. Gli orefici emettevano sia le *banker's (o Goldsmiths') notes*, sia le *cash notes*. Le prime, grazie alla portabilità, erano simili alla banconota, poiché impegnavano la banca al rimborso anche in favore di un terzo possessore. Le seconde erano più simili all'assegno, poiché l'obbligo rimaneva solo in capo all'emittente, senza nessun impegno della banca in favore del portatore.[186]

Il mercato del debito, in un primo tempo, faticò a svilupparsi. Gli inglesi

[183] GOLDSMITH, *Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo*, cit. pagg. 221 e ss.

[184] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pag. 105.

[185] KINDLEBERGER ., *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, cit., pagg. 224 e ss.

[186] R. PETRINI, *Controstoria della moneta*, IMPRIMATUR EDITORE, Reggio Emilia, 2014, pagg. 220 e ss.

però, rispetto ai rivali, avevano imparato a gestire meglio e in proprio i cespiti fiscali, escludendo l'alienazione delle rendite. Anche oltremanica, comunque, ci furono crisi finanziarie e un incremento delle passività statali.

L'emissione, a partire dal 1572, dei *consols*, ovvero titoli perpetui redimibili alla pari, fu, data la loro affidabilità, fondamentale per la gestione del debito pubblico, consentendo al tesoro di reperire ingenti capitali interni ed esteri. Nel corso del Seicento, le magistrature statali rilasciavano ai propri creditori ordini di pagamento (*bills*) trasferibili, tratti sul tesoro, nella convinzione generale che queste promesse di pagamento governative fossero sempre onorate.

La crisi finanziaria del 1672, tuttavia, causò la sospensione dei rimborsi e la riduzione degli interessi da parte del cancelliere dello Scacchiere. Nel 1705 si arrivò al consolidamento, con fallimenti a catena, soprattutto fra i *Goldsmiths*.[187]

Nonostante questo, l'Inghilterra continuò a finanziarsi con facilità. Nel 1694, furono raccolti 1,2 milioni di sterline per dar vita alla Banca d'Inghilterra, al fine di trasferire in Olanda le risorse necessarie alla guerra della Lega di Augusta. Nata con lo scopo di finanziare il governo sul mercato del credito, la Banca d'Inghilterra riscosse la fiducia degli operatori e riuscì a raccogliere molti capitali in cerca di impiego. La Banca d'Inghilterra, archetipo di tutte le future banche centrali, rappresentò un ambizioso progetto di riorganizzazione del finanziamento della corona. Un club di grandi finanzieri, con capitali propri, avrebbe fondato una banca al fine di prestare denaro al governo per onorare i propri impegni.[188]

La Banca d'Inghilterra, primo istituto di emissione, fu fondata come società anonima, con un capitale di 1.200.000 sterline, allo scopo di concedere un prestito di eguale importo allo Stato. Il governo, a fronte del prestito senza scadenza, riconobbe un interesse dell'8 per cento e autorizzò la banca a raccogliere depositi, a effettuare sconti di cambiali e anticipazioni su merci e a emettere banconote da 20 sterline per un importo pari a quanto prestato al re. Le banconote, in pochi anni, assunsero le caratteristiche del moderno biglietto di banca. Inizialmente titoli all'ordine e fruttiferi, nel 1697 furono trasformati in titoli al portatore e, in seguito, in titoli infruttiferi pagabili a vista. In parole povere, si trattò 'semplicemente' della cartolarizzazione del debito pubblico o, più precisamente, del credito di una *élite*

[187] PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, cit., pagg. 234.

[188] MARTIN, *Denaro - La storia vera: quello che il capitalismo non ha capito*, cit., pagg. 310 e ss.; GRAEBER, *Debito. I primi 5.000 anni*, cit., pagg. 130 e ss.

di banchieri nei confronti del sovrano.

La Banca d'Inghilterra, pur non ottenendo sin da subito il monopolio legale delle banconote, gradualmente assunse un ruolo centrale nel finanziamento dello Stato e nella crescita del mercato del debito pubblico. Le leggi del 1697 e del 1708 ne aumentarono i privilegi. Nessuna banca poteva avere la forma della società anonima e nessuna società con più di sei membri poteva emettere biglietti. Il monopolio dell'emissione entro i confini inglesi le fu concesso nel 1709. Intorno al 1760, amministrava più di due terzi del debito pubblico inglese. Il corso forzoso della sterlina fu introdotto nel 1797.

Il debito pubblico passò da 14,6 milioni di sterline del 1697 ai 244,7 milioni del 1793. Nonostante l'aumento, il tasso d'interesse medio diminuì, nello stesso periodo, dall'8,5 al 3,9 per cento. Il servizio del debito, di conseguenza, rimase contenuto, passando da 1,2 milioni di sterline a 9,5 milioni.[189]

Dopo le guerre napoleoniche il debito inglese arrivò a 834,3 milioni di sterline; il costo per interessi si attestò su 31,4 milioni, con un tasso medio del 3,7 per cento.[190]

[189] CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi. Un profilo storico*, cit., pag. 106.

[190] PIOLA CASELLI, *Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale*, cit., pag. 234.

Capitolo 6

Le finanze degli Stati preunitari: le riforme di Cavour

6.1. Il panorama italiano prima dell'Unità

Alla vigilia dell'Unità, gli Stati preunitari erano sette e le amministrazioni finanziarie nove. La differenza era legata al Regno delle Due Sicilie, dove c'era un ordinamento per l'isola e uno per gli stati di terraferma. Diverse erano anche le amministrazioni finanziarie di Umbria, Marche ed Emilia, e differenti erano anche le monete in circolazione.[191]

Gli ordinamenti finanziari e contabili del nuovo Regno d'Italia, prima provvisori e poi definitivi, 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.

6.2. Il Regno delle Due Sicilie

Nel Meridione, i primi ordinamenti amministrativi e contabili risalgono alla conquista normanna, che liberò la Sicilia dai Saraceni alla fine dell'XI secolo.

Le riforme amministrative di Ruggero II di Sicilia, primo sovrano del Regno di Sicilia, furono fondamentali per la creazione di uno Stato centralizzato nel Meridione, abolendo molte autonomie feudali, accentrando l'autorità nelle mani della monarchia e creando un'amministrazione diretta e controllata dal sovrano.

Ruggiero, nel periodo del suo governo (1130-1154) si avvalse di una

[191] D. SANNA, *Tra fisco e contribuente. Nascita dell'amministrazione finanziaria italiana (1859-1873)*, edizione digitale, FRANCOANGELI EDITORE, Milano, 2016, pos. 241.

burocrazia professionale, composta da funzionari greci, arabi, latini e normanni. L'amministrazione era suddivisa in dipartimenti specializzati, quali la cancelleria, il fisco e la giustizia.[192]

In materia finanziaria, riorganizzò il sistema fiscale, rendendolo più efficiente e regolare e introdusse una moneta stabile, il *tarì*, con iscrizioni arabe, che divenne una valuta di riferimento nel Mediterraneo.

Come accennato in precedenza, probabilmente Ruggero II fu il primo governante medievale a scorporare, dai generali poteri concentrati nell'unica figura del gastaldo, le funzioni fiscali, al fine di attribuirle ai camerari. Con il termine 'camera' si iniziò, dunque, a designare l'erario pubblico, il fisco e il patrimonio del sovrano.

La *Magna curia rationum*, uno degli organi centrali dell'amministrazione pubblica del Regno di Sicilia, venne istituita nel 1140 da Ruggero II e successivamente sviluppata sotto Federico II.

La *Magna curia* nacque come evoluzione della *Curia regis*, cioè il consiglio del re. Inizialmente, era composta da alti funzionari del regno (tra cui figli del re, ammiragli, cancellieri, logoteti e protonotari) e aveva sede nel Palazzo reale di Palermo. Il termine *Magna curia rationum* si riferiva, in particolare, alla sezione finanziaria dell'amministrazione, distinta dagli apparati che esercitavano la funzione giudiziaria.

La *Magna curia rationum* trattava tutte le questioni amministrative e finanziarie. L'attribuzione di eventuali funzioni giudiziarie rimaneva circoscritta all'ambito finanziario. Era presieduta dal re ed era composta non solo da vassalli e figure di corte, ma anche da funzionari esperti in materia finanziaria, tra cui il logoteta e il gran camerario.[193]

Il periodo di Federico II di Svevia fu segnato da un forte intervento dello Stato nell'economia, con l'obiettivo di rafforzare il demanio regio e centralizzare il potere.

Alcuni autori vedono nelle politiche di Federico II una strategia puramente fiscale, priva di visione economica coerente. Altri la interpretano come un tentativo consapevole di stimolare la crescita economica attraverso l'aumento della produzione agricola e l'apertura ai mercati esterni.

Sotto Federico II, la *Magna curia* fu riformata e potenziata con le Costituzioni di Melfi (1231), diventando un organo di giurisdizione suprema e ordinata. Fu introdotta la figura del maestro razionale, che dirigeva la

[192] BIANCHINI, *Della storia delle finanze di Napoli*, *Vol. II*, cit., pagg. 46 e ss.

[193] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 26 e ss.

curia e aveva competenze abbastanza affini a quelle di un ministro delle finanze.

L'amministrazione centrale si articolava, attorno alla stessa Magna curia, con funzioni giudiziarie e fiscali e alla Camera regia, che gestiva il demanio e più in generale la materia fiscale e finanziaria.

Federico II introdusse figure come i *collectores pecuniae* e un collegio di revisori dei conti per migliorare la riscossione fiscale.

La burocrazia venne orientata verso un percorso di professionalizzazione, coinvolgendo famiglie mercantili, che assunsero ruoli chiave nella gestione finanziaria del regno.

Il sistema fiscale si articolava in tre categorie principali di entrate ordinarie: la tassa sulla proprietà (*datum*), il *testaticum* per le comunità non cristiane e la dodicesima sui prodotti agricoli.

Le entrate ordinarie di natura occasionale erano costituite dai diritti regi sulle successioni, dal *fodrum,* ovvero un contributo, spesso in natura, per il mantenimento dell'esercito o della corte durante i suoi spostamenti e dall'obbligo di manutenzione dei castelli. La colletta, imposta straordinaria, divenne annuale sotto Federico II. Nonostante fosse molto impopolare, la colletta rivestiva un ruolo fondamentale per le finanze regie.

Tra le entrate straordinarie del periodo, si annoveravano le varie tasse sul commercio, conosciute come *plateaticum*.

Sempre sotto Federico II vennero istituite delle fiere generali nel 1234, tendenti a favorire lo scambio economico. Inoltre, furono introdotte riforme sui dazi doganali, mirate a regolare e ottimizzare il commercio nei territori del regno.

La politica monetaria era centralizzata con svalutazioni periodiche e nuove emissioni monetarie ed era previsto il monopolio su beni strategici come sale, seta, ferro e il legname.

Sotto Manfredi, tuttavia, le imposte sul commercio, con ogni probabilità, raggiunsero un livello molto elevato, ovvero fino al cinquanta per cento del valore della merce, causando gravi difficoltà ai mercanti.[194]

La Monarchia angioina conservò l'amministrazione sveva delle province, ma riformò quella centrale. L'amministrazione finanziaria degli Angioini nel Regno di Napoli (1266-1442) fu una delle strutture più articolate e centralizzate dell'Europa medievale, ispirata ai modelli francesi e nor-

[194] F. VIOLANTE, *Burocrazia e fiscalità nel Regno di Sicilia tra età sveva ed età angioina: alcuni aspetti,* in *Una famiglia, una Città. I Della Marra di Barletta nel Medioevo*, Atti della Giornata di studi, Barletta, Palazzo Della Marra (28 settembre 2013), a cura di VICTOR RIVERA MAGOS, EDIPUGLIA, Bari, 2014.

manni, ma adattata alla realtà del Mezzogiorno italiano.

Fra le tre cancellerie più importanti, c'era quella delle finanze, con a capo un logoteta, diretto collaboratore del re.

Accanto alla *Magna curia*, venne creato un ufficio generale, la *Summaria camerationum*, con compiti contabili e di controllo. Con ogni probabilità *Summaria* o *Summaria Camera* non era altro che la volgarizzazione di *Computorum Camera* o *Chambre des comptes*, dal nome dell'organismo amministrativo, preposto alla revisione dei conti, che già esisteva presso i monarchi francesi nel tempo in cui gli Angioini passarono in Italia.

Questa organizzazione amministrativa rimase pressoché invariata fino alla caduta degli Angioini in Sicilia a seguito dei Vespri siciliani (anno 1282). Successivamente fu integrata con un corpo di ispettori (*Inquisitores curiae*) per gli affari provinciali.

Gli Aragonesi, succeduti agli Angioni in Sicilia, non modificarono gli ordinamenti contabili. La problematica distinzione di competenze fra *Magna curia* e *Camera summariae* causò molti conflitti di attribuzione.

La fine della dominazione angioina a Napoli avvenne nel 1442. Dopo una lunga contesa con Renato d'Angiò, Alfonso d'Aragona conquistò Napoli nel 1442, unificando il regno con la Sicilia sotto la Corona d'Aragona. La corte, stabilita a Napoli, divenne un centro culturale e politico di primo piano nel Mediterraneo

Nel 1450, Alfonso V sostituì alla Magna curia il Grande archivio, concentrando nella Regia camera della sommaria (*Regia camera summariae*) le funzioni contabili e di sindacato finanziario sull'amministrazione statale, il contenzioso contabile e i compiti di studio sull'amministrazione.

La riforma del 1450, sancita con la prammatica del 23 novembre, fu un riordino e consolidamento delle precedenti strutture amministrative e fiscali del Regno di Napoli.

La riforma trasferì alla *Summaria* le prerogative dei *Magistri rationales* della *Magna Curia*, tra cui la giurisdizione contabile e fiscale e il diritto di giudicare inappellabilmente, riconosciuti da Luigi e Giovanna I nel 1350.

La *Summaria* divenne il principale organo di controllo finanziario e amministrativo del Regno, assumendo un ruolo centrale nella revisione dei conti e nella gestione delle controversie fiscali, senza più dover sottoporre le decisioni alla revisione dei *Magistri rationales*.

La riforma fu anche un atto a valenza politica. Alfonso, ormai da qualche anno insediato nel regno, cercava di rafforzare il controllo centrale e di legittimare il proprio potere attraverso il richiamo a una tradizione amministrativa efficiente. Si trattò, dunque, più di un ripristino, anche dal va-

lore simbolico, che di una radicale riforma.[195]

Anche sotto Ferdinando I il Cattolico (1468-1516), la *Camera summariae* ebbe la preminenza nella formazione del bilancio e nella gestione delle spese, ma senza poteri sulle entrate. Per ovviare a questa separazione, si istituì la Scrivania di razione, con i compiti simili a una contabilità generale. La Scrivania di razione vigilava sulla regolarità dei conti dello Stato e delle amministrazioni locali, verificava dei bilanci ed esaminava i rendiconti dei funzionari e delle università (comuni). Aveva, infine, anche la giurisdizione contabile sui casi di malversazione o irregolarità nella gestione del denaro pubblico. Alla Scrivania di razione fu assegnato anche il trattamento giuridico ed economico degli impiegati dello Stato, sia in attività che in quiescenza.

Per una migliore gestione delle spese, furono create due tesorerie (civile e militare), ciascuna assegnataria di specifiche entrate, cui si sarebbero dovute commisurare le uscite.

Il regno dei Borbone nel Sud Italia ebbe inizio negli anni 1734 e 1735, quando Carlo di Borbone, figlio di Filippo V di Spagna, conquistò il Regno di Napoli e il Regno di Sicilia. Il titolo di re gli fu riconosciuto dal trattato di Vienna del 1738, a patto, però, che fossero ceduti Parma all'Austria e la Toscana a Francesco di Lorena. Carlo di Borbone istituì il Consiglio delle finanze, da cui dipendeva la *Summaria*.

Nel 1807, la *Camera summariae* fu sostituita dalla Regia corte dei conti, ispirata al modello francese. Proprio in quell'anno, difatti, veniva istituita da Napoleone Bonaparte, con la legge del 16 settembre, la Corte dei conti francese, che andava a sostituirsi alle vecchie Camere dei conti.

Il posto della Scrivania di razione, fu preso dalla Contabilità centrale, retta da un controllore generale, che esercitava il controllo preventivo sulle spese e coordinava i servizi contabili dei ministeri. Il servizio di tesoreria fu affidato al vecchio Banco di San Giacomo, che più avanti prese il nome di Banco delle Due Sicilie. Alla Corte dei conti, oltre al contenzioso amministrativo e contabile, fu affidato anche il controllo consuntivo delle spese pubbliche, con l'obbligo di referto al re. Le decisioni della Corte erano appellabili in via giurisdizionale alla Consulta di Stato.

La ricostituzione della vecchia Scrivania di razione ad opera dei Borboni avvenne tra il 1816 e il 1820, nel quadro delle riforme istituzionali

[195] R. Delle Donne, *Burocrazia e fisco a Napoli tra XV e XVI secolo. La Camera della Sommaria e il Repertorium alphabeticum solutionum fiscalium Regni Siciliae Cisfretanae*, Reti Medievali E-Book, Firenze University Press, Firenze, 2012, pagg. 37 e ss.

successive alla restaurazione post-napoleonica.

La «Legge organica sull'amministrazione civile del Regno delle Due Sicilie» fu emanata il 12 dicembre 1816 da Ferdinando I di Borbone. Questa legge, passaggio fondamentale nella riorganizzazione dello Stato borbonico dopo la fusione del Regno di Napoli e del Regno di Sicilia, disciplinò la struttura amministrativa su base provinciale, distrettuale e comunale. Il provvedimento stabiliva la dipendenza diretta dell'amministrazione civile dal Ministero dell'interno e decretava la ricostituzione di organi di controllo finanziario, tra cui la Scrivania di razione, con funzioni di verifica contabile e giurisdizione amministrativa

Anche dopo la reviviscenza della Scrivania di razione, il Controllore generale conservò comunque il sindacato finanziario su tutta la gestione delle entrate e delle spese, ferme restando le funzioni giurisdizionali e di riscontro successivo della Corte dei conti.

6.3. Il Granducato di Toscana

Il Granducato di Toscana fu costituito con la bolla di Papa Pio V del 27 agosto 1569, nella fase finale delle guerre d'Italia, dopo la conquista di Siena da parte della Repubblica di Firenze guidata dai Medici. Cosimo I de' Medici, già duca di Firenze, assunse il titolo di Granduca di Toscana. Fino alla seconda metà del 1700, fu uno stato confederale costituito dal Ducato di Firenze (detto 'Stato vecchio') e dallo Stato nuovo di Siena, in unione personale nella figura del granduca.

Ai Medici, nel 1737, subentrò la dinastia degli Asburgo-Lorena, che guidò il Granducato sino all'Unità d'Italia, pur con l'interruzione dell'epoca napoleonica. Tra il 1801 ed il 1807, infatti, Napoleone occupò la Toscana, assegnandola alla casata dei Borbone-Parma col nome di Regno d'Etruria. Dopo la caduta di Napoleone e il Congresso di Vienna, il Granducato tornò agli Asburgo di Toscana.

Dopo la Seconda guerra d'indipendenza, il Granduca Leopoldo II fu costretto a fuggire da Firenze. Nel 1859, alla Toscana occupata dalle truppe del Regno di Sardegna, venne dato il nome di 'Province dell'Italia Centrale'. Si formò un governo provvisorio guidato da Bettino Ricasoli, favorevole all'unione con il Regno di Sardegna. L'11 e il 12 marzo 1860 fu indetto un plebiscito per decidere l'annessione della Toscana al Regno di Sardegna. Il risultato fu schiacciante: oltre il 95 per cento dei votanti si espresse a favore dell'unione e la Toscana fu formalmente annessa al Regno sardo il 22 marzo 1860.

Il Granducato, dalla fine del Medici sino al periodo napoleonico e alla successiva restaurazione al trono di Ferdinando III, ebbe una struttura costituzionale basata sullo Stato di comunità, incentrato sui governi locali. I compiti dello Stato centrale erano limitati al coordinamento dei molteplici organismi amministrativi periferici.[196]

Le riforme finanziarie di Pietro Leopoldo di Toscana (granduca dal 1765 al 1790) furono parte di un ampio programma di modernizzazione ispirato ai principi dell'Illuminismo. Il suo obiettivo era creare uno Stato più razionale, anche sul piano fiscale ed economico, e connotato sia da uno spiccato autonomismo, sia da una concezione liberale dell'economia.

Le misure di politica economica relative a settori cruciali come il libero commercio dei cereali e l'abolizione delle dogane interne erano chiaramente influenzate da una filosofia che oscillava tra liberalismo e fisiocrazia.[197]

Con Pietro Leopoldo, dopo avere definito in senso più moderno il concetto di Stato, si arrivò a una più precisa distinzione tra patrimonio della corona e quello dello Stato.

La scienza camerale aveva già diviso l'antico concetto del demanio, distinguendo:

– i beni privati del principe detenuti dallo stesso a titolo di proprietà personale;
– i beni della corona, cioè di proprietà dello Stato, ma i cui prodotti erano destinati a coprire le spese per la corte e per il decoro del principe come capo dello Stato;
– i beni dello Stato, i cui prodotti erano destinati alle funzioni pubbliche e la cui amministrazione cadeva direttamente nel dominio della finanza pubblica.

Leopoldo, basandosi su questi assunti, provvide alla dotazione della corona, assegnandole un patrimonio separato. Dalla previsione di una patrimonio della corona poteva derivare che non 'tutto' era della corona, ma che vi era un'altra parte di patrimonio che, appartenendo allo Stato, non costituiva proprietà del principe, ma era soltanto amministrato da lui.[198]

Le riforme di Pietro Leopoldo, mirarono, a volte senza successo, a in-

[196] M. Cini, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, Edizioni ETS, Pisa, 2011, pagg. 18 e ss.

[197] Pietro Leopoldo d'Asburgo Lorena, *Relazione dei dipartimenti e degli impiegati (1773)*, a cura di O. Gori, Unione Regionale delle Province Toscane, Leo. S. Olschki Editore, Firenze, 2011, pagg. 47 e ss.

[198] Rigobon, in *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pagg. 228 e 229.

trodurre un sistema fiscale proporzionale al reddito e ai beni posseduti, eliminando i privilegi fiscali delle classi nobiliari ed ecclesiastiche. Con l'avvio di una rilevazione catastale fu fatto un tentativo di valutare in modo più preciso i beni immobili, al fine di applicare l'imposta fondiaria in modo equo.

Sotto il profilo del bilancio pubblico, lo sforzo si diresse verso un controllo più razionale della spesa pubblica, rendendo più trasparenti le entrate e le uscite dello Stato.

L'organizzazione della Depositeria generale fu sottoposta a frequenti attenzioni. Una lettera della Segreteria di finanza del 10 novembre 1775, ad esempio, raccomandava all'Ufficio di revisioni e sindacati di sollecitare la perfetta e completa revisione della Depositeria e chiedeva che il direttore dell'ufficio ne facesse relazione al principe.

In seguito a un ordine del 30 giugno 1781 del Dipartimento delle regie finanze, il computista della Depositeria generale dispose che le casse delle rispettive amministrazioni di Livorno, Pisa, Siena, Pistoia e le casse delle dogane, divenute casse provinciali, compilassero al quindici e all'ultimo di ogni mese un 'ristretto' delle entrate e delle spese sostenute dal Camarlingo nei quindici giorni precedenti e lo inviassero alla Depositeria, con l'indicazione precisa delle spese ordinarie e straordinarie prevedibili per i quindici giorni successivi, al fine di regolare le tratte della Depositeria. La seconda parte del 'ristretto' era una specie di fabbisogno di cassa *ante litteram* Qualora dal primo prospetto il computista avesse rilevato l'esistenza di un fondo di cassa, ne doveva disporre immediatamente il trasferimento nella cassa della Depositeria.[199]

Dopo la restaurazione dei Lorena, l'architettura istituzionale del Granducato cambiò rispetto al periodo prerivoluzionario. L'esperienza francese dimostrò, in particolare sul piano finanziario e fiscale, la maggiore efficacia di alcuni nuovi istituti amministrativi rispetto a quelli tradizionali. Il sistema successivo alla Restaurazione, pertanto, fu più centralistico, assumendo nell'ambito della sfera di governo settori di rilevanza generale, quali sviluppo economico, sanità e istruzione, pur delegandone l'esercizio alle comunità locali.

A livello centrale, l'amministrazione finanziaria faceva perno sulla Segreteria di Stato per le finanze, che, dal 1848, divenne il Ministero delle finanze. Questo sovrintendeva sia alla Regia depositeria, sia alle principali amministrazioni finanziarie dello Stato, vale a dire l'Amministrazione delle regie rendite e aziende riunite (la più importante), la Soprintendenza delle

[199] RIGOBON, in *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pagg. 230 e ss.

regie possessioni, l'Amministrazione generale del registro e aziende riunite e l'Amministrazione della regia lotteria.

Nel 1849 furono istituite la Corte dei conti e la Ragioneria centrale. La prima forniva consulenza amministrativa e finanziaria al Granduca, oltre a gestire il contenzioso contabile e a decidere sulla responsabilità di funzionari, agenti e tesorieri.

Alla Ragioneria centrale, da intendersi tuttavia non come organo unitario, bensì come insieme coordinato di più uffici settoriali e funzioni, furono affidati il riscontro preventivo su tutte le spese, il coordinamento delle scritture contabili e la preparazione dei documenti finanziari. Grazie alle sue varie sezioni, essa garantiva la supervisione dell'attività contabile dello Stato in coordinamento con la Segreteria di Stato per le finanze. In particolare, esaminava i conti delle amministrazioni locali e controllava la regolarità delle spese e delle entrate pubbliche, redigeva e aggiornava il bilancio generale dello Stato, analizzava previsioni di spesa e delle entrate fiscali e collaborava con la Deputazione sopra il catasto per la valutazione degli immobili.

L'organizzazione territoriale del Granducato prevedeva cinque compartimenti sottoposti al controllo di altrettante camere di soprintendenza comunitativa, che avevano il compito di approvare i bilanci preventivi e consuntivi delle comunità e le delibere municipali, e di controllare la gestione finanziaria dei lavori pubblici. Il controllo centralizzato sulle comunità, di derivazione francese, rappresentò una rilevante modifica rispetto all'ordinamento leopoldino.

Sempre di origine napoleonica era il bilancio preventivo, reintrodotto con la legge del 16 settembre 1816. Il *Motuproprio* del 2 aprile 1815 aveva ripristinato, sempre per il controllo contabile, l'Uffizio delle revisioni e dei sindacati. Nel 1849, da questo ufficio nacque la Corte dei conti.[200]

La classe dirigente del Granducato, sotto il profilo teorico, affermava un rigido controllo della spesa delle comunità per garantire una moderata pressione fiscale complessiva, che, a sua volta, era in linea con la politica liberoscambista reintrodotta dopo il ritorno dei Lorena. Lo 'Stato minimo' e il pareggio di bilancio, dunque, rappresentavano immancabili postulati di principio dell'azione di governo.

In realtà, questi principi si rivelarono, al pari di quanto accadrà in seguito nell'Italia unita, più che altro un feticcio contraddetto dalle concrete vicende dei conti pubblici toscani. Solo l'equilibrio di bilancio delle amministrazioni periferiche, difatti, avrebbe consentito la solidità del sistema mo-

[200] CINI, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, cit., pag. 20.

netario regionale. Le reali dinamiche finanziarie del periodo 1815-1859, al contrario, rivelarono, nonostante le varie riforme fiscali, un crescente ricorso all'indebitamento per colmare i *deficit* di bilancio sia delle comunità locali, sia dello Stato centrale.

Le Camere comunitative erano tutte in forte disavanzo, soprattutto dopo l'abolizione nel 1824 della tassa sui macelli, che, nel nuovo conio denominato 'lira della moneta buona', fruttava all'erario £ 3.572.666 e alle comunità £ 186.872.[201] [202]

Nel 1816 la tassa di redenzione fu sostituita dalla tassa prediale, che era un'imposta diretta suddivisa in due capitoli: uno di parte erariale da versare alla Regia depositeria, l'altro a favore delle comunità per il finanziamento delle esigenze di spesa locali. Dal 1834, conclusi i lavori per l'accatastamento del territorio, la tassa prediale fu calcolata nella somma annua complessiva di £ 4.200.000, ovvero per un valore del 7 per cento della rendita imponibile.

La seconda contribuzione diretta era la tassa di famiglia, istituita nel 1815 in sostituzione della tassa personale introdotta da Napoleone. Nel 1824, la tassa di famiglia fruttava all'erario £ 186.500 e £ 69.930 alle comunità.

Nel 1824 il totale delle imposizioni fiscali ammontava a £ 83.453.567, di cui £ 53.089.282 in quota erario e £ 30.364.285 in quota comunità.

Le imposte indirette (sui consumi, dogane, monopoli e lotterie, proventi di aziende statali) erano la maggiore fonte di entrata del Granducato. Nel 1825 erano pari a £ 14.312.000.

Il totale complessivo delle entrate, comprese quelle patrimoniali, passò dalle £ 24.135.131 del 1825 alle £ 28.308.911 del 1844.

L'andamento delle spese, seppur a fronte della difficoltà di riportare in bilancio le spese straordinarie, fu abbastanza contenuto, passando da £ 20.991.881 del 1825 a £ 27.790.545 del 1844.[203]

Dopo la Restaurazione, anche grazie al ripudio del debito operato dal

[201] Nel XVIII secolo i conti si tenevano in lire, soldi e denari. La lira si divideva in 12 crazie o in 20 soldi, e il soldo in 12 denari o piccioli. Con la legge del 10 luglio 1826 fu introdotta una nuova unità monetaria, il fiorino di 100 quattrini equivalente a L. 1,4009. Dal 1° luglio 1837 furono dichiarate fuori uso tutte le monete immaginarie sia per le scritture che per le operazioni bancarie e mercantili, prescrivendo nuovamente l'adozione dell'antica lira reale fiorentina, divisa in centesimi oppure in 20 soldi da 12 denari. V. RIGOBON, in *La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana*, cit., pagg. 280 e 281.

[202] CINI, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, cit., pagg. 46 e ss.

[203] CINI, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, cit., pagg. 47 e 48.

regime napoleonico,[204] il bilancio del Granducato presentava un leggero avanzo. Gli avanzi si protrassero fino al 1833. Nel 1834 si manifestò il primo disavanzo di £ 28.216. Altri esercizi in disavanzo furono il 1835 e il 1841. Dopo il 1847, i *deficit* divennero strutturali, anche a causa dell'assunzione nel bilancio statale delle passività del Ducato di Lucca, a seguito della 'reversione' al Granducato.

Gli equilibri di bilancio, come risultanti dai documenti disponibili, non appaiono in realtà molto significativi. I bilanci, difatti, registravano soltanto le entrate e le uscite correnti, senza rilevare le operazioni necessarie per far fronte ai disavanzi e non prevedevano le spese straordinarie scadenti nell'anno o le spese per i lavori pubblici che si protraevano nel tempo. Erano fuori bilancio anche le somme annue per estinguere le rendite passive del debito pubblico.[205] Nel periodo 1824-1847, ad esempio, a fronte di una riduzione delle entrate patrimoniali di £ 16.874.956, le spese straordinarie furono pari a £ 30.972.323.[206]

A seguito di tali dinamiche, anche il debito registrò un incremento progressivo.

Nel 1737, all'avvento dei Lorena, il debito, denominato in vecchio conio, era pari a 99.752.100 lire. Nel periodo napoleonico, al momento del ripudio, era pari a 121.702.000 lire. Nel 1824, il debito pubblico era pari a £ 23.680.975; nel 1847 era salito a £ 42.686.833, in buona parte a causa della necessità di finanziare i disavanzi occulti, soprattutto a livello locale.

A partire dal 1846, il bilancio del Granducato gradualmente si deteriorò, generando *deficit* sempre più ampi.[207] Nel biennio 1848-49, la crisi divenne profondissima. Nel marzo 1848, al lordo delle spese straordinarie, il *deficit* era stimabile in £ 4.841.955. I tentativi di risanamento e di riforma fiscale non portarono i risultati sperati e lo sbilancio, già in agosto, si attestava su valori molto più alti (£ 6.138.000). L'aumento del *deficit* proseguì anche nel 1849, nonostante i cambiamenti nel governo, determinando sia un sempre maggiore ricorso al debito, sia esperimenti di smobilizzo, mediante tecniche di cartolarizzazione *ante litteram*, del pa-

[204] Quando Napoleone assunse, nel 1807, il controllo diretto della Toscana annettendola alla Francia, non riconobbe i debiti contratti dal precedente regime lorenese, considerandoli nulli o non vincolanti per il nuovo ordinamento.

[205] D. MANETTI, *La «civil difesa». L'economia, finanze e sistema militare nel Granducato di Toscana (1814-1859)*, LEO S- OLSCHKI EDITORE, Firenze,2009, pag. 174.

[206] CINI, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, cit., pagg. 32 e ss.

[207] CINI, *Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859*, cit., pagg. 137 ss.

trimonio immobiliare pubblico.[208]

Nel periodo che va dal 1849 al 1859, ovvero alla fine dell'esperienza politica del Granducato, il disordine monetario e l'indebitamento statale crebbero in modo esponenziale. Nonostante i divieti formali, la contrazione di nuovi prestiti da parte delle comunità locali continuò senza sosta. L'indebitamento locale comportava nuovi costi per interessi, dato che raramente le amministrazioni erano in grado di rimborsare il capitale.

Le spese straordinarie, soprattutto quelle legate alla difesa, andavano continuamente ad alterare i reali equilibri di bilancio. Nel bilancio previsionale del 1851, le entrate e le spese ordinarie presentavano un sostanziale equilibrio, ma erano fuori bilancio tutte le spese straordinarie relative al mantenimento delle truppe ausiliarie asburgiche. Nel 1851 questa voce, pari a £ 3.370.395, rappresentava il 92 per cento delle spese straordinarie sostenute durante l'esercizio. Questo disavanzo fu finanziato con il prestito pubblico dell'ottobre del 1849 le cui cartelle iniziavano a suscitare l'interesse dei risparmiatori e con l'emissione di un nuovo prestito del giugno 1851 di 12 milioni di lire con il coinvolgimento della Banca Bastogi.[209]

La necessità di ricorrere al debito favorì, fra le altre cose, l'apertura del Granducato al mercato finanziario internazionale. Nei rapporti con i mercati finanziari europei, essenziale fu il ruolo di Pietro Bastogi, industriale e finanziere livornese, che, più avanti, divenne il secondo ministro delle finanze dell'Italia unita.

L'esperienza del Granducato si chiuse con il plebiscito del 1860 che, sancendone l'annessione al Regno d'Italia, portò al successivo consolidamento delle passività toscane nel debito pubblico unitario.

6.4. Il Regno di Sardegna: gli antichi ordinamenti

I primi duchi di Savoia, seppur nel contesto di uno stato povero rispetto alle realtà vicine e caratterizzato da un notevole disordine amministrativo, rispettarono comunque i diritti finanziari dei sudditi. I rappresentanti delle classi sociali esercitarono sin da subito un embrionale controllo

[208] Si fa riferimento all'esperimento degli assegnati, vala dire, buoni del tesoro, garantiti da titoli di credito ipotecario convertibili, emessi a valere su beni immobiliari pubblici. Gli assegnati toscani erano una sorta di carta moneta che, a differenza degli *assignat* francesi del 1796, incorporava una promessa di conversione in beni territoriali a favore del possessore.

[209] MANETTI, *La «civil difesa». L'economia, finanze e sistema militare nel Granducato di Toscana (1814- 1859)*, cit., pagg. 170-172.

sulla gestione del principe e dei suoi ministri.[210] Nel 1487 gli Stati generali ottennero dal principe, tra le altre cose, il sindacato degli atti dell'amministrazione di ogni ufficiale cessato dall'ufficio.

Con l'editto del 16 ottobre 1560, Emanuele Filiberto avviò la modernizzazione dello Stato sabaudo, ponendo le fondamenta per la sua evoluzione in una monarchia centralizzata, conforme ai modelli europei dell'epoca.

Tra le misure adottate vi furono l'abolizione degli statuti cittadini e feudali, l'uniformazione della legislazione attraverso l'eliminazione delle autonomie locali e dei privilegi feudali, la soppressione delle assemblee cittadine a vantaggio del rafforzamento del potere centrale, la centralizzazione del controllo finanziario, nonché la riforma giudiziaria, con il mantenimento dei Parlamenti di Torino e Chambéry quali corti supreme. Furono promosse, inoltre, la codificazione del diritto e la riorganizzazione dei tribunali.

Venne istituito il Correttor generale per vigilare sui contabili e sugli agenti aventi maneggio di denaro o di beni dello Stato e per esaminare i conti resi dagli stessi, da inviare poi alla Camera dei conti assieme a una relazione per il giudizio di discarico. All'interno dell'amministrazione finanziaria, il Tesoriere generale ricopriva una funzione fondamentale, essendo preposto alla supervisione della gestione economica dello Stato. A lui spettava sia il controllo delle entrate riscosse dagli esattori, sia l'autorizzazione e l'esecuzione delle spese pubbliche.

In questo periodo, iniziò la prassi di predeterminare il futuro movimento finanziario dello Stato con la redazione di stati generali, ovvero di embrionali bilanci di previsione.[211]

Sin dal 1562, ebbe inizio una classificazione, rudimentale ma moderna, delle entrate e delle spese in relazione alla loro natura e al loro modo di manifestarsi. Il preventivo del 1575 presentava £ 727.713 di entrata e £ 565.398 di spese, con un avanzo di £ 162.318, notevole per un piccolo regno che, solo qualche decennio prima, era stato prossimo al fallimento. Questo sistema rimase sostanzialmente stabile fino agli inizi del XVIII secolo.

L'imposizione diretta e il debito pubblico rimasero moderati, nonostante le numerose guerre affrontate dallo Stato piemontese nel Seicento e nel Settecento. Ciò avvenne principalmente perché i Savoia riuscirono spesso a ricevere contributi finanziari rilevanti dalle potenze alleate del momento.[212]

---

[210] De Brun, *La Corte dei conti e le sue funzioni di controllo sull'amministrazione dello Stato,* cit., pagg. 20 e ss.

[211] Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pagg. 29 e ss.

[212] Pezzolo, Stumpo, *L'imposizione diretta in Italia dal Medioevo alla fine dell'ancien regime*, in *La fiscalità*

Tra il 1720 e il 1730, Vittorio Amedeo II di Savoia, re di Sardegna dal 1720, adottò riforme amministrative, fiscali e istituzionali nel Piemonte e nella monarchia sabauda per rafforzare lo Stato e centralizzare il potere. Le novità fecero leva sulla distinzione, nel governo dello Stato, fra amministrazione 'morale' e amministrazione 'economica'. La prima si concretizzava nell'alta direzione politico-amministrativa, titolare delle funzioni di indirizzo generale dell'azione governativa e di coordinamento degli organi e degli uffici pubblici. L'amministrazione economica, invece, doveva attuare l'indirizzo politico, mediante la formazione e l'esercizio del bilancio, nel rispetto delle norme sulla gestione finanziaria.

Con i regolamenti del 1726 e del 1730 furono istituiti i dicasteri degli esteri, degli affari interni e della difesa. Il regolamento economico del 1730, fra le altre cose, disciplinò le funzioni del Controllore generale, in precedenza distribuite in vari provvedimenti.

L'amministrazione economica era affidata a due organi di vertice, titolari delle due più grandi aziende.

Il Generale delle finanze si occupava della parte civile, con funzioni simili a quelli di un ministro delle finanze. Il Contador generale sovrintendeva a quella militare e i suoi compiti erano quelli di un ministro della guerra, limitatamente alla gestione economica dell'esercito. Entrambi, autonomamente, formavano il bilancio della propria amministrazione per sottoporlo all'approvazione del sovrano.

Per i bilanci, per la stipula dei contratti e per la gestione degli affari più importanti dell'amministrazione finanziaria, era obbligatorio l'intervento del Consiglio delle finanze, ricostituito nel 1717. Il Consiglio era composto dal Generale delle finanze, dal Contador generale, dal Controllore generale, dal Primo segretario di guerra e presieduto dal Presidente della Camera dei conti. L'organo aveva funzioni consultive su questioni amministrative, finanziarie e contabili e poteva chiedere al capo dell'azienda di riferire al re sulla gestione, alla presenza del Controllore generale.

Con la riforma di Vittorio Amedeo II, l'organizzazione amministrativa mutuò strutture, di origine spagnola, chiamate aziende, in chiara analogia con *Hacienda Real* di Castiglia. Le maggiori erano quelle che gestivano, sotto il profilo economico, l'amministrazione civile e militare, rette, come detto sopra, dal Generale delle finanze e dal Contador generale. Il Controllore generale era equiparato ai due vertici delle grandi aziende. Le aziende mi-

nell'economia europea secoli XII-XVIII, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", cit., pagg. 86 e 87.

nori, rette da intendenti generali, si occupavano di artiglieria e fabbriche e della casa reale.

Durante la seconda metà del XVIII secolo, il Controllore generale progressivamente aumentò la sua autorità nei confronti delle altre amministrazioni statali, specie sulla componente economica degli affari militari.

Il Controllore generale sovrintendeva agli atti degli impiegati aventi maneggio di pubblico denaro, formava l'elenco di tutti i contabili e, a fine esercizio, lo rimetteva alla Camera dei conti per la resa del conto. Era indipendente dai ministri e poteva sospendere le registrazioni di leggi, decreti e regolamenti, riferendo al re su rilievi, modifiche e integrazioni di atti di governo. Il Controllore generale, avendo la vigilanza sulle entrate e sulle spese e sugli atti di governo, era responsabile di fronte al re del buon andamento della gestione finanziaria, ciò derivando anche dalla sua preminenza di fatto nelle gerarchie amministrative sabaude.

Il principio dell'unitarietà dell'amministrazione statale si rifletteva anche nella formazione di un bilancio generale. Questo, tuttavia, non impediva la presenza di una pluralità di uffici amministrativi e contabili dotati di una certa autonomia. Come ricordato sopra, i servizi più importanti erano organizzati in aziende, con un proprio bilancio e con una cassa distinta. Le aziende potevano anche stipulare contratti nelle materie di loro competenza, da sottoporre all'approvazione del re tramite il ministero responsabile.

I capi delle aziende preparavano i bilanci parziali prima dell'inizio dell'esercizio, allegando dei prospetti paralleli per le variazioni del nuovo bilancio rispetto a quello dell'esercizio precedente, che in realtà era quello in corso di gestione. Il sistema delle previsioni di bilancio, che in Piemonte era alla base della gestione finanziaria a partire dalla fine del XVI secolo, in Francia fu sconosciuto sino al 1789.[213]

I bilanci, una volta analizzati dal Generale delle finanze, erano trasmessi, al Controllore generale per l'esame congiunto con il Primo segretario per la guerra e per la firma. Sulla base di questi dati, il Generale delle finanze e il Controllore generale formavano il bilancio generale dello Stato, che poi veniva sottoposto all'approvazione del sovrano, assieme ai bilanci parziali. Durante il procedimento di approvazione del bilancio generale, il Consiglio delle finanze forniva pareri sulle questioni più rilevanti.

A fine esercizio, 'gli spogli' (consuntivi) erano presentati al Consiglio

[213] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pagg. 40 e ss.

delle finanze, mentre i conti dei tesorieri, dei contabili e degli agenti in generale erano trasmessi alla Camera dei conti. Per le entrate c'erano due spogli: il primo dimostrava le riscossioni avvenute; il secondo conteneva il riparto dei fondi tra le casse aziendali.

Le entrate erano classificate in riscosse e da riscuotere. Queste ultime, a loro volta, erano distinte in esigibili e inesigibili. Le riscossioni e i pagamenti erano annotati giornalmente nei registri dai tesorieri aziendali, sotto la supervisione di un controllore alle dipendenze del Controllore generale.

Il sistema della contabilità pubblica piemontese, durante i secoli che hanno preceduto la Rivoluzione francese, appare piuttosto moderno. Le aziende, seppur dotate di una relativa autonomia finanziaria e contabile, erano sottoposte a un controllo di legittimità e di merito da parte del Controllore generale, il quale non solo ne coordinava le scritture e i bilanci parziali, ma poteva intervenire anche in sede consuntiva per riferire direttamente al re. La Camera dei conti, infine, esercitava la giurisdizione contenziosa in materia di conti e di responsabilità amministrativa.

La Rivoluzione francese influenzò anche l'amministrazione finanziaria piemontese, aumentando i poteri di controllo e di riesame in un'ottica di maggiore libertà e di partecipazione popolare alla gestione della cosa pubblica.

La Restaurazione provò semplicemente a tornare alla disciplina prerivoluzionaria, senza tener conto delle nuove esigenze politiche, amministrative e sociali. Questo contrasto determinò una situazione confusa alla quale cercò di porre rimedio il marchese Gian Carlo Brignole, che, in qualità prima di Controllore generale e poi come ministro delle finanze del Regno di Sardegna dal 3 giugno 1817 al 25 febbraio 1825, operò radicali riforme dell'amministrazione finanziaria.

Venne abbandonato il modello aziendale e, nel 1816, fu istituito il Ministero delle finanze, nel quale si concentrarono le attribuzioni economiche già assegnate al Primo segretario di guerra, al Generale delle finanze e al Controllore generale.

Il Ministro delle finanze assunse l'effettiva direzione della propria amministrazione, ma la formazione e l'esecuzione dei provvedimenti rientranti nella sua sfera di competenza furono affidate ad uffici esterni, ai quali, solo per tradizione, venne conservato il nome di aziende. Alla distinzione fra amministrazione morale e amministrazione economica si sostituì quella, più moderna, fra amministrazione direttiva e responsabile e organi o uffici esecutivi.

Con il regio decreto n. 555 del 1817 venne riorganizzata la materia fi-

nanziaria, contabile e del riscontro amministrativo, delineando meglio sia le attribuzioni del Ministro delle finanze, chiamato ora Primo segretario di finanze, sia del Controllore generale, che conservava le funzioni di controllo precedenti al 1816. Furono istituite sei aziende, rette da un intendente generale che rispondeva direttamente al ministro.

Dal Ministro delle finanze dipendeva l'Ispettore generale dell'erario cui dovevano essere trasmessi i documenti relativi ai pagamenti delle aziende, già registrati e riscontrati dall'ufficio del Controllore generale. A quest'ultimo spettava sia il riscontro di tutti i provvedimenti comportanti obbligazioni a carico allo Stato, sia la vidimazione dei mandati di pagamento prima della loro esecuzione. Per ogni spesa straordinaria non presente nei bilanci di previsione, era necessario il visto del Ministro delle finanze. Il bilancio annuale universale di previsione era predisposto dal Controllore generale e poi era sottoposto al Consiglio delle finanze. Soltanto dopo averne riferito direttamente al sovrano, potevano aver corso gli atti di spesa eccedenti i limiti di bilancio.

L'*iter* di formazione del bilancio annuale prevedeva che le aziende preparassero i bilanci parziali da sottoporre alla revisione del ministro competente. I bilanci revisionati erano inviati al Ministero delle finanze, che dopo le osservazioni del Controllore generale, li trasmetteva al Consiglio di Stato, per poi passare all'esame definitivo del Consiglio dei ministri presieduto dal re.

Il regio decreto n. 555 del 1817 istituì quattro ministeri (interni, affari esteri, guerra e marina, finanze). Nel 1831 venne creato il Ministero della giustizia e degli affari ecclesiastici e nel 1847 quelli dei lavori pubblici e della pubblica istruzione.

L'amministrazione delle finanze, comprendente anche i servizi poi assegnati al Dicastero del tesoro, era dunque affidata al Primo segretario o Ministro delle finanze. L'attuazione dei provvedimenti, invece, spettava alle aziende. Il riscontro economico rimaneva in capo al Controllore generale, mentre il Consiglio delle finanze, organo collegiale alle dipendenze del sovrano, sorvegliava il complessivo andamento finanziario.

Durante il suo regno (1831-1849), Carlo Alberto fece numerose riforme, inclusi significativi cambiamenti nell'ambito finanziario. Con decreto del 1831, il Consiglio delle finanze venne fuso con il Consiglio di Stato. Le competenze della Camera dei conti furono limitate al contenzioso amministrativo, ai giudizi di conto e a poche altre attribuzioni di tipo misto, mentre venne aumentato il potere del Controllore generale.

Nel 1848 l'amministrazione comprendeva sette ministeri, nove azien-

de, un Ispettore dell'erario (Direttore generale del tesoro), la Direzione del debito pubblico, l'Amministrazione centrale delle zecche, l'Ispettore generale delle leve e l'Uditorio generale di guerra.

Le funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali in materia amministrativa erano suddivise, senza particolari forme di coordinamento, tra Consiglio di Stato, Camera dei conti e Controllore generale. Dal Ministro delle finanze dipendevano varie aziende che continuavano a formare i bilanci parziali. Sulla base degli stati di previsione, il Ministro delle finanze preparava il bilancio generale attivo e quello universale passivo, riassumendo in essi ben dodici bilanci parziali. Per una miglior comprensione dei vari cespiti, il Ministro redigeva anche un bilancio ristretto (di riepilogo) del bilancio attivo.

I documenti contabili venivano inviati al Controllore generale per un esame preventivo delle spese e della relativa copertura. Al termine dell'esercizio, si seguiva lo stesso *iter* per il rendiconto generale del bilancio. Tuttavia, mancava un conto del patrimonio che mostrasse la concordanza tra gestione finanziaria e patrimoniale.

6.5. Le conseguenze dello Statuto Albertino in materia di finanza pubblica

Lo Statuto Albertino, approvato il 4 marzo 1848 dal Re Carlo Alberto di Savoia, era una carta costituzionale concessa ai sudditi del Regno di Sardegna che segnò il passaggio da un regime assoluto ad uno liberale-parlamentare.

Lo Statuto non conteneva articoli specifici sul bilancio o sulla contabilità pubblica, ma attribuiva al re e al governo ampi poteri in materia finanziaria. Il Parlamento sabaudo aveva il potere di approvare le leggi di bilancio, ma il controllo risultava più che altro di tipo formale rispetto ai poteri del governo.

Lo Statuto prevedeva che nessun tributo poteva essere imposto o riscosso senza l'approvazione delle camere e sanzionato dal re. Il debito pubblico era garantito, poiché ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori era inviolabile. La proposta delle leggi apparteneva al sovrano ed a ciascuna delle due camere, ma ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, doveva essere presentata prima alla Camera dei deputati.

Lo Statuto albertino produsse comunque conseguenze anche in materia

di finanza e contabilità pubblica, pur non disciplinandole in modo diretto.

In questo periodo, furono eliminate le attribuzioni del Consiglio di Stato. Le responsabilità di controllo del Controllore generale furono mantenute; tuttavia, la capacità di riferire direttamente al re fu abolita.[214]

Le principali novità, dopo l'approvazione dello Statuto, furono la formale sovranità parlamentare in tema di bilancio e la responsabilità ministeriale.

Il bilancio dello Stato, abbandonata la segretezza propria di una monarchia assoluta, divenne comunque fattore di cambiamento democratico, poiché la discussione e l'approvazione parlamentare lo resero un documento alla portata dell'opinione pubblica.

Le riforme di Carlo Alberto, a causa degli eventi che condussero all'unità d'Italia, non furono completate secondo il piano originario.

Il periodo che va dallo Statuto alle riforme di Cavour del 1853 ebbe carattere transitorio e di adattamento dei vecchi ordinamenti allo Statuto stesso, in un contesto nel quale sia la politica, sia l'opinione pubblica, sentivano come urgenti la riforma della legislazione finanziaria e contabile, del bilancio dello Stato e dei servizi amministrativi.

Il bilancio piemontese e i servizi di tesoreria, nonostante le precedenti riforme, mancavano comunque di unicità. Le entrate erano ancora suddivise tra le varie aziende, dotate di grande autonomia nella gestione dei loro fondi. L'intervento del Ministero delle finanze in questa materia, difatti, praticamente si esauriva in una pura funzione riassuntiva dei dati contabili.

Oltre alle tesorerie delle aziende, c'erano altre due casse speciali, una corrente e l'altra di riserva. A quest'ultima si ricorreva sia per le spese straordinarie, sia per quelle ordinarie in caso di incapienza della cassa ordinaria.

Il sistema di controllo, ad ogni modo, non riusciva a contenere le spese entro gli stanziamenti autorizzati. Data la situazione, la riforma della contabilità e della finanza pubblica era sentita come indifferibile dallo stesso Cavour.

6.6. La Riforma Cavour

Nel 1849 il Piemonte iniziò ad avere relazioni finanziarie in ambito internazionale, soprattutto con Casa Rothschild, anche al fine di rimborsare debiti contratti con istituti di credito italiani, fra cui la Banca di Genova. I

[214] Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pagg. 46 e ss.

primi titoli sabaudi collocati sui mercati internazionali nel 1849 e 1850 venivano collocati a una valore tra l'80 e l'88 per cento del nominale.

Nell'aprile 1851, succedendo a Giovanni Nigra, il Conte di Cavour prese il portafoglio delle finanze e si trovò di fronte una situazione finanziaria connotata da molte difficoltà.

Cavour, per far fronte al disavanzo del bilancio piemontese, fece ricorso massiccio ai prestiti di Casa Rothschild, presso la quale il Tesoro piemontese aveva aperto anche un conto corrente, che già nel 1850 era arrivato ad avere una disponibilità, in termini di anticipazione, pari a 25 milioni. Questo poneva la finanza sabauda alle dipendenze di una sola casa bancaria straniera.

Cavour cercò di rompere questa dipendenza, proponendo un piano di rifinanziamento autonomo, che prevedeva, fra le altre cose, la vendita interna di obbligazioni e l'emissione di buoni del tesoro da collocare nel mercato londinese attraverso la Casa Hambro.

Il bilancio di previsione del 1853 presentava un disavanzo della parte ordinaria di 18,2 milioni di lire e un disavanzo totale di 39,3 milioni di lire. Tenendo conto anche dell'eliminazione di alcune poste passive degli esercizi precedenti, si prevedeva, alla fine dell'esercizio 1853, un disavanzo di 47 milioni di lire.

Per far fronte a questo disavanzo e, al tempo stesso per garantire le necessità della spesa ordinaria dell'esercizio, Cavour da una parte proponeva l'alienazione di due milioni di rendita, ipotizzando una non lontana conversione con un titolo al 5 per cento e dall'altra dichiarava di voler rendere ordinarie tutte le spese che avevano carattere permanente e puntare così ad ottenere rilevanti economie. Così facendo, sperava di arrivare ad una spesa normale di 124 milioni. Questi calcoli, però, non si rivelarono corretti. [215]

Il primo governo Cavour (1852-1855) operò subito una riforma dell'amministrazione finanziaria, abolendo le aziende e rendendo il bilancio pubblico frutto di un sistema amministrativo sostanzialmente unitario, come unitaria si presentava la struttura dell'amministrazione statale.[216] [217]

---

[215] A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*. Volume primo. Dal 1861 al 1876, premesso un cenno sulla Finanza del regno Subalpino, 1899 ROUX FRASSATI E C° - EDITORi, Torino, 1899, pagg. 19 ss.

[216] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pagg. 48 ss.

[217] R. CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica*, CEDAM, Padova, 2005, pag. 4.

Le idee economiche di Cavour erano molto nette già all'epoca. Per costituire un paese solido era necessaria una finanza pubblica stabile e una finanza stabile doveva basarsi su un'ampia e crescente prosperità economica.

Il progresso dell'economia nazionale andava cercato principalmente nello sblocco delle attività produttive dagli intralci accumulati nel passato e nell'avvio di un regime di libertà, che avrebbe dovuto estendersi in ogni aspetto della struttura sociale. Lo sviluppo del credito, sotto tutte le sue forme, era il presupposto più importante per lo sviluppo economico. Uno Stato che desiderasse raggiungere un elevato grado di prosperità materiale e vedere sviluppate al massimo le sue capacità produttive, tuttavia, doveva avere un grande istituto di credito che regolasse la circolazione monetaria e potesse fornire supporto al governo quando necessario.[218]

Lo statista piemontese aveva anche una precisa visione del rapporto fra controllo politico e controllo amministrativo in materia di bilancio. Nella relazione sul disegno di legge presentato alla Camera nel maggio 1852, affermava come il controllo del Parlamento fosse insufficiente se non esercitato su fatti già verificati e controllati da funzionari indipendenti dal ministro. Anche per un miglior esercizio della responsabilità ministeriale, pertanto, era necessario un riscontro finanziario interno di carattere amministrativo.

I tipi di controllo preventivo sui pagamenti a carico del bilancio dello Stato dovevano essere due. Il primo, di carattere interno, doveva essere esercitato in via amministrativa dal Ministero delle finanze. Il secondo, invece, doveva essere indipendente e sarebbe dovuto spettare alla Corte dei conti, in quanto organo esterno all'amministrazione.

Il progetto di Cavour, inoltre, mirava a sostituire le aziende con nuove direzioni centrali o generali alle dirette dipendenze dei ministri.[219]

Le idee di Cavour trovarono attuazione nella legge n. 1483 del 23 marzo 1853.

Il sistema contabile adottato con la riforma si ispirava fortemente a quello in uso in Francia e in Belgio, considerati all'epoca tra i più avanzati in Europa. Entrambi i modelli prevedevano, in modo similare, l'unità di bilancio, la separazione tra competenza e cassa, ovvero la distinzione tra autorizzazione di spesa e pagamento effettivo, la contabilità per esercizio finanziario chiuso e rendicontato annualmente e il controllo preventivo e

[218] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 9.

[219] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pagg. 26 e 27.

consuntivo affidato ad una Corte dei conti.

I principi fondamentali comprendevano: la legalità della spesa, che prevedeva l'autorizzazione parlamentare per ogni spesa; la specializzazione, che implicava l'iscrizione di ciascuna spesa in un capitolo specifico del bilancio; l'unità di tesoreria, secondo la quale tutte le entrate e le uscite dovevano confluire in un'unica cassa statale; la pubblicità e trasparenza, che richiedeva la presentazione e discussione dei bilanci in Parlamento.

Nella legge n. 1483 del 1853, a fronte di un unico bilancio attivo, era prevista la riassunzione in un bilancio generale passivo di tutte le spese proposte da ciascun ministro nei rispettivi bilanci parziali. I due bilanci dovevano essere presentati alla Camera entro febbraio, ovvero dieci mesi prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, coincidente con l'anno solare. I bilanci generali attivo e passivo dovevano essere approvati con due leggi distinte.

L'esercizio finanziario era prolungabile fino al 30 giugno dell'anno successivo per operazioni di riscossione di entrate e di liquidazione e pagamento delle spese.

Le entrate erano classificate in titoli (entrate ordinarie e straordinarie), i titoli in categorie (secondo la natura dell'oggetto) e le categorie in articoli. Analoga suddivisione era prevista per le spese, con l'unica differenza rappresentata dalla ripartizione in capitoli, che veniva effettuata nell'ambito dei bilanci parziali o ministeriali allegati a quello generale. Lo storno di fondi era ammesso solo tra articoli di una stessa categoria.

Per le nuove o maggiori spese proposte dopo l'approvazione del bilancio, era necessario indicare i relativi mezzi di copertura. In caso di urgenza, durante la chiusura del Parlamento, il governo poteva autorizzare assegnazioni di fondi con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente d'intesa con quello delle finanze. Il decreto poi doveva essere ratificato dal Parlamento.

L'assestamento definitivo del bilancio, su progetto del Ministro delle finanze, era approvato con legge speciale entro i primi due mesi della sessione parlamentare successiva alla chiusura dell'esercizio. L'assestamento, accompagnato da una relazione del Controllore generale che dava conto della concordanza fra i conti ministeriali e la contabilità generale, quantificava gli avanzi di riscossione o di spesa derivanti del precedente esercizio, al fine di ridurre la massa di residui presente nei rendiconti (spogli). I residui degli esercizi precedenti erano ripresi, in colonne distinte, nel nuovo bilancio.

La riscossione dei proventi dello Stato era effettuata per conto del Ministero delle finanze. Le somme riscosse dovevano affluire nella tesoreria generale o centrale e nelle tesorerie provinciali e dovevano essere iscritte,

in contabilità generale, nei registri centrali o periferici del ministero.

Bimestralmente, con decreto reale, era disposta l'assegnazione dei fondi ai singoli ministri. L'esecuzione di pagamenti eccedenti rispetto alle assegnazioni era subordinata alla previa imputazione in bilancio e all'assenso del Ministro delle finanze. Presso il Ministero delle finanze operava anche un Ufficio contabile centrale con funzioni di coordinamento degli altri ministeri.

Rimasero immutate le precedenti attribuzioni giurisdizionali della Camera dei conti. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 1483 del 1853, tutti i contabili alle dipendenze o sotto la vigilanza del Ministero delle finanze rimanevano sottoposti alla sua giurisdizione.[220]

Alla legge 1483 del 1853 seguirono tre regolamenti applicativi e le istruzioni dettagliate approvate con regio decreto.

Rimaneva incerta la questione riguardante quale fosse la 'materia' del bilancio, argomento che sarebbe stato al centro della discussione nei primi anni del Regno d'Italia. La legge Cavour stabiliva, per le entrate, che il bilancio attivo comprendesse i proventi dei quali fosse prevista la riscossione. Per le uscite, affermava che il bilancio generale passivo riassumesse le spese dei bilanci parziali dei ministeri, senza specificare tuttavia se queste fossero previste in termini di pagamenti o di impegni. Non è possibile, dunque, affermare con certezza se il bilancio di previsione fosse un bilancio di cassa o di competenza.

La riforma amministrativa sabauda fu completata nel 1859. Il 30 ottobre vengono emanati quattro decreti, rispettivamente sulla soppressione della Camera dei conti e del Controllo generale della finanza (n. 3705), sull'istituzione della nuova Corte dei conti per il regno sardo e la Lombardia (n. 3706), sulla disciplina e le attribuzioni del Consiglio di Stato (n. 3707), sul contenzioso amministrativo (n. 3708).[221]

La nuova Corte dei conti, accostandosi al modello belga, aveva il compito di effettuare il riscontro preventivo e la revisione dei conti, nonché di esercitare la giurisdizione contenziosa sui conti dei contabili pubblici.

In generale, si può affermare che, alla vigilia dell'Unità, il Piemonte aveva avviato un processo di industrializzazione precoce, con lo sviluppo di settori chiave come il tessile, la metallurgia, la meccanica, la cantieristica e gli armamenti. Erano state effettuate riforme nel sistema tributario e nella

[220] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pag. 58.

[221] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 6.

contabilità pubblica, introducendo bilanci pubblici più trasparenti e un controllo più rigoroso delle spese.

Un grande impulso fu dato alla costruzione di ferrovie, strade e canali, rendendo la rete ferroviaria piemontese tra le più avanzate d'Italia e venne inoltre creata una burocrazia efficiente e centralizzata.

A partire dal 1851, Cavour stipulò accordi di libero scambio con Francia, Inghilterra e Belgio, riducendo i dazi doganali per agevolare sia l'esportazione che l'importazione di beni industriali e agricoli, in linea con la sua visione economica liberale.

Cavour promosse un regime di libertà commerciale, in netta rottura con il protezionismo della tariffa doganali del 1814 e 1815, il cui obiettivo principale era massimizzare le entrate fiscali, senza tenere in considerazioni gli effetti sull'economia.

Il passaggio dalla protezione alla libertà avvenne in Piemonte più rapidamente che altrove in Europa. La nuova tariffa doganale diverrà un modello anche per l'Italia unificata.

Dal 1850 all'inizio della Seconda guerra di indipendenza, anche grazie al buon andamento dell'economia, il bilancio sabaudo, pur aumentato in termini di entrate e spese assolute, presentava comunque uno sbilancio nella parte ordinaria in proporzione diminuito.

Nello stesso periodo, tuttavia, le spese infrastrutturali e la preparazione militare per la Seconda guerra d'indipendenza causarono forti disavanzi nella gestione straordinaria, cui si fece fronte soprattutto ricorrendo al debito. Questo debito era comunque considerato sostenibile grazie alla fiducia dei mercati internazionali, alla stabilità politica e alla dinamicità del tessuto produttivo.[222]

[222] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pagg. 34 e ss.

Capitolo 7

L'unificazione contabile del Regno d'Italia

7.1. I regimi finanziari preunitari, gli ordinamenti provvisori e il primo bilancio unitario

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.[223] Ancora più confusa era la situazione dei debiti pubblici preunitari. In prima battuta, si dovettero riconoscere e unificare ben quarantatré tipi di debito, differenti per origine, tasso d'interesse, scadenza e ammortamento.[224] 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. Secondo Riccardo Faucci, difatti, la struttura amministrativa del futuro regno, nelle sue grandi linee, prese forma due anni prima della proclamazione dell'unità.[225]

Le leggi del 1859, in virtù dei pieni poteri attribuiti al governo anche

---

[223] SANNA, *Tra fisco e contribuente. Nascita dell'amministrazione finanziaria italiana (1859-1873)*, cit., pos. 241.

[224] A. J. DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, ANTONIO VALLARDI EDITORE, Milano, 1911, pag. 31.

[225] R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, FONDAZIONE LUIGI EINAUDI, Torino, pagg. 28 e ss.

in materia di riforma amministrativo-contabile con la legge del 25 aprile 1959, n. 3345, furono promulgate senza discussione parlamentare.

Il 30 ottobre, come detto in precedenza, 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.

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 legge Cavour del 1853, con qualche piccola modifica finalizzata ad adeguare l'ordinamento contabile alla novità derivante dalla recente 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 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.[226] Il regio decreto n. 302 del

[226] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 30 e ss.

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 del 1997, divenne la nuova base per l'identificazione delle entrate e delle spese dello Stato, anche ai fini dell'approvazione parlamentare.[227]

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 «siccome 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

[227] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 12.

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».[228]

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.[229]

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.[230] 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

[228] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pag. 36.

[229] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pagg. 42 ss.

[230] P. BASTOGI, *Esposizione generale delle condizioni finanziarie dello Stato fatta alla Camera dal Ministro delle finanze Bastogi nella tornata del 21 dicembre 1861*, TIPOGRAFIA EREDI BOTTA, Palazzo Carignano, Torino, 1861.

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 quarantatré 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.[231]

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, dunque, 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.

I debiti iscritti nel Gran libro erano i seguenti:[232]

–	rendita consolidata 5 %:	L.	125.706.030,86
–	rendita consolidata 3 %:	L.	6.421.623,22
–	debiti inclusi nel Gran libro e non convertiti in rendita italiana:	L.	24.707.660,90
–	debiti non inclusi nel Gran libro:	L.	4.454.930,42
–	totale:	L.	161.290.245,40

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

[231] De Johannis, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 31.

[232] Plebano, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, Cit., pag. 57.

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, «rafforzava 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».[233]

7.2. La finanza pubblica: una questione essenziale per il progetto dell'Unità d'Italia

La posizione del Cavour sull'amministrazione e contabilità dello Stato si rivelò pragmatica e non dottrinale. 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 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 che assoluti, mentre un economista liberista intransigente come Ferrara vedeva solo l'allarme per il *deficit* del bilancio sardo.[234]

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

La questione di bilancio, in conseguenza del deteriorarsi della situa-

[233] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 77.

[234] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 31 e 32.

zione 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, recando un'entrata ordinaria complessiva di 144.332.371 lire e una spesa ordinaria complessiva, autorizzata dal bilancio o da leggi successive, di 156. 784.076 lire.[235]

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'.

Ruggiero Bonghi, importante esponente della Destra storica, lanciava così il suo grido di allarme «Si può dire che noi non finimmo di liquidare di quanta spesa il Regno d' Italia fosse di già gravato prima di nascere o nei suoi primi vagiti, che verso la metà del 1862, quando il Sella, succeduto al Bastogi, il 3 marzo, ne venne ad esporre il preventivo per una seconda volta alla Camera. Non è già ch'egli avesse in ciò un particolar merito; il dire più grosso, e con ciò più giusto, dipendeva, difatti, solo dal dire dopo. Si ripeteva anzi il caso del 1861; la presunzione della cui spesa s'era vista crescere ogni volta che a distanza di grande o piccolo intervallo se ne riparlava. Al Vegezzi, prima d' avere precisa cognizione dei bilanci di Napoli e di Sicilia, era parso nel marzo, che al 1861 sarebbero mancati soli 265 milioni, tra una spesa di 755 ed una entrata di 490; poi, cominciato ad aver notizia più precisa di quei due bilanci, il Bastogi, a principio dell'aprile, annuncia che il disavanzo sarebbe stato più grosso; alla fine del mese già sa che raggiugnerebbe i 314 milioni, essendosi accresciuta la spesa a 805; poi nel luglio,

[235] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 59.

nove giorni dopo votato su questa intelligenza il prestito, si stampa che un' altra onda di spesa s'accavallava, e dagli 805 si giugneva agli 882 milioni; ma nel dicembre si seppe che si valicavano e che il disavanzo avrebbe raggiunto i 400 milioni e mezzo circa; cotesto mezzo diventava un cento altri milioni e mezzo, quando nel giugno del 1862 il Sella chiarì che all'esercizio dell'anno anteriore ne sarebbero mancati appunto cinquecento e mezzo».[236]

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.[237]

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».[238]

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».[239]

Le impellenti necessità fiscali imposero la scelta di unificare il sistema fiscale su base nazionale e non conservare i sistemi fiscali preunitari. Molti

---

[236] R. BONGHI, *Storia della finanza italiana. Dal 1864 al 1868. Lettere di Ruggiero Bonghi al Commendatore Giuseppe Saracco, Senatore del Regno*, SUCCESSORI LE MONNIER, Firenze, 1868, pagg. 39 e 40.

[237] Q. SELLA, *Esposizione dello stato del Tesoro e proposte di provvedimenti per le finanze dello Stato, Discorso pronunziato nella Camera dei Deputati il 4 novembre 1864, in Discorsi parlamentari di Quintino Sella*, Volume Terzo, Roma, TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Roma, 1888, pagg. 115 e ss.

[238] MINISTERO DEL TESORO – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Centenario della Ragioneria generale dello Stato,* cit., ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, Roma, 1969, pag. 5.

[239] PLEBANO*, Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 155.

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.[240]

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, non era seguito 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.[241]

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

[240] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 52.

[241] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pag. 63.

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.[242]

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 ricorse 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 bi-

[242] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pagg. 71 e ss.

lancio 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.

A Sella subentrarono fino all'ottobre 1867, Antonio Scialoja, Agostino de Pretis, Francesco Ferrara e Urbano Rattazzi.

Il 1866 fu un anno 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 provve-

dimenti 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».[243]

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».[244]

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 prodotto interno lordo.[245] 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.[246]

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.[247]

Il regio decreto n. 2873 del 1° 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'

[243] L. CHIALA, "*Giacomo Dina e l'opera sua nelle vicende del Risorgimento Italiano. Volume secondo. Dalla morte di Cavour alla guerra del 1866*", ROUX FRASSATI E C° EDITORI, Torino, 1899, pag. 587.

[244] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 45 e ss.

[245] DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 32.

[246] SALSANO, *Quintino Sella Ministro delle finanze. Le politiche per lo sviluppo e i costi dell'Unità d'Italia*, IL MULINO, Bologna, 2013, pag. 136.

[247] MINISTERO DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, Volume I, ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO, Roma, 1988, pag. 18.

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, 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. Ferrara non aveva fiducia nei finanzieri italiani, ma i contatti con Rotschild e Frémy non arrivarono a conclusione. Le modalità con cui il Ministro 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.[248] 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

[248] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 49 e 50.

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 introdurre nel nostro ordinamento.[249]

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.[250]

7.3. 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.[251]

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

[249] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo,* cit., pagg. 50 e 51.

[250] DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 32. De Johannis, pur ammirando la tenacia e il patriottismo dei due maggiori protagonisti, Sella e Minghetti, rimprovera loro un approccio empirico e oppressivo, consistente in una tassazione eccessiva e poco equa, in una mancanza di una visione a lungo termine, in una scarsa attenzione agli effetti economici negativi della pressione fiscale e in un favore verso la proprietà fondiaria, poco toccata dal prelievo, a differenza dell'industria e dei consumi invece duramente colpiti.

[251] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 13 e ss.

- dicembre 1869), ebbe ruoli di rilievo nell'ambiente fiorentino. Fu professore nel Regio istituto agrario delle Cascine e sindaco di Firenze dopo che la città toscana divenne capitale del Regno.

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.[252]

Quando, alla fine del 1867, divenne Ministro delle finanze si trovò di fronte a trentuno tipi di uffici finanziari diversi. Questo caos amministrativo, sia centrale che periferico, richiedeva una soluzione urgente poiché insostenibile e inefficace.[253]

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.[254]

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

[252] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pag. 51.

[253] Sull'azione complessiva di Cambray-Digny come Ministro delle finanze nei tre Governi Menabrea succedutisi dall'ottobre 1867 al dicembre 1869, v. COPPINI, *L'opera politica di Cambray-Digny. Sindaco di Firenze e Ministro delle finanze*, EDIZIONI DI STORIA E LETTERATURA, Roma, 1975, pagg. 197 e ss.

[254] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno a fine del secolo XIX*, cit., pagg. 163 e ss.

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 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.

La legge 5026 del 1869 assegnò all'amministrazione finanziaria nuove competenze.

Il titolo I della legge era dedicato al patrimonio dello Stato e ai contratti (articoli da 1 a 16); il titolo II trattava della contabilità generale dello Stato (articoli da 17 a 66). Gli articoli 67 al 73 disciplinavano le disposizioni transitorie.

In materia contabile, il Ministro delle finanze era chiamato a redigere

un dettagliato «inventario di tutti i beni immobili di pertinenza dello Stato» (articolo 2).

Uno dei cardini della riforma era l'istituzione di una Ragioneria generale «alla immediata dipendenza del Ministro delle Finanze» (articolo 17). La Ragioneria generale era chiamata a tenere in evidenza, «col metodo della scrittura doppia», i risultati dei conti delle riscossioni e dei versamenti delle pubbliche entrate e delle spese ordinate e fatte da ciascuna amministrazione (articolo 18). Era incaricata, inoltre, della formazione delle situazioni del tesoro e finanziarie e di predisporre, sulle proposte e con gli elementi trasmessi dai singoli ministeri a quello delle finanze, il progetto dei bilanci da sottoporsi all'approvazione del Parlamento e di preparare al termine di ogni anno finanziario i bilanci consuntivi dell'amministrazione dello Stato (articolo 19).

Un altro caposaldo fu l'istituzione della Direzione generale del tesoro (articolo 17), con funzioni di vigilanza sulla riscossione delle somme dovute allo Stato, sulla movimentazione dei fondi in uscita dal bilancio e sulla registrazione delle operazioni finanziarie di tesoreria (articolo 22). Anche la Direzione generale del tesoro avrebbe dovuto tenere la propria contabilità con un sistema di scrittura doppia.

L'utilizzo della locuzione «metodo della scrittura doppia» evidenzia come, al tempo, non esistesse una cesura netta fra contabilità di Stato ed economia aziendale, avendo anche la prima, almeno teoricamente, una forte connotazione patrimonialistica.[255] [256] Il giovane Stato italiano, difatti, aveva una dimensione fortemente patrimoniale per quanto concerne le sue rendite, non essendo ancora compiuto il progressivo passaggio alla dimensione

[255] La legge Cambray-Digny non richiamava il sistema della partita doppia di derivazione commerciale, ma utilizzava il più ampio concetto di 'scrittura doppia', lasciando spazio in ambito statale a un sistema di scritture diverso da quello in vigore per le aziende private, quale il metodo logismologico, propugnato, nell'ambito delle teorie personalistiche dei conti, da Giuseppe Cerboni. Nel 1876 Cerboni fu nominato Ragioniere generale dello Stato e nel 1877 ottenne dal Ministro delle finanze, Agostino Depretis, l'autorizzazione ad applicare la logismografia alle scritture delle amministrazioni centrali, avendo nel frattempo pubblicato il Quadro di contabilità per le scritture in partita doppia (metodo logismografico) della Ragioneria generale. Seguì, nel 1880, una circolare ove lo stesso Cerboni, con il supporto del Ministro delle finanze Agostino Magliani, invitava le Ragionerie centrali dei singoli ministeri ad adottare la logismografia nelle proprie scritture contabili. Il metodo logismografico, probabilmente a causa della sua eccessiva complessità, tuttavia, non ebbe successo nella contabilità di Stato e nel 1891 fu abbandonato. Sul punto, v. CAMODECA, *Il contributo della ragioneria all'evoluzione della contabilità di Stato dall'Unità al regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440: osservazioni sulle scritture della Ragioneria generale dello Stato*, Convegno 2001 della Società italiana di storia della ragioneria, ISTITUTI EDITORIALI E POLIGRAFICI INTERNAZIONALI, Pisa-Roma, 2003.

[256] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 18 e ss.

fiscale e finanziaria della sua azione. Per questo motivo, gran parte della dottrina vedeva nel controllo economico dell'azienda pubblica il compito principale della contabilità pubblica.

La posizione di Fabio Besta, vale a dire uno dei padri fondatori della moderna ragioneria in Italia, è emblematica. Per Besta la ragioneria pubblica era da ritenersi quella particolare applicazione della ragioneria generale che aveva per oggetto il controllo economico nelle amministrazioni pubbliche. A partire dai postulati associati alle leggi del controllo economico, Besta derivava «le norme a seguirci acciocché così fatto controllo possa essere veramente efficace, persuadente e compiuto specificamente nell'amministrazione delle aziende pubbliche».

Coerentemente con l'impostazione dottrinale generale nella quale le aziende erano definite in funzione della loro attività «di amministrare una somma de' negozi, o fenomeni o rapporti relativi ad un cumulo di capitali che formi un tutto da sé», le aziende pubbliche o amministrazioni dovevano essere indagate osservando l'elemento centrale che ne caratterizzava 'il modo di vedere', cioè il patrimonio e le sue variazioni. L'esclusività dell'oggetto dell'amministrazione delle aziende pubbliche era ricondotta, difatti, «a quel patrimonio che è proprietà comune di tutta la nazione, che noi ereditiamo le nostre maggiori ed abbiamo un sacrosanto dovere di trasmettere accresciuto ai nostri nipoti».

Besta distingueva in tale ottica le aziende in due categorie: nella prima poneva le imprese, nell'altra collocava tutte le altre, tra le quali anche le aziende pubbliche. La differenziazione era spiegata secondo il rispettivo ruolo assegnato alla ricchezza e alle conseguenti caratterizzazioni del suo impiego e del suo controllo. Nelle imprese, la ricchezza costituiva fine e mezzo dell'attività svolta; nelle aziende pubbliche, invece, essa era solo un mezzo per il raggiungimento di finalità che sono fuori dall'ordine economico.[257] [258]

[257] M. De Nicola, *La ragioneria pubblica e la contabilità di Stato nel passaggio dalla teoresi bestana a quella zappiana. Un'analisi per paradigmi,* FrancoAngeli, Milano, 2016, pagg. 46 e 47,

[258] A testimonianza della vicinanza culturale del mondo della contabilità di Stato e di quello della contabilità privatistica nella seconda metà dell'Ottocento, si può richiamare, oltre alla posizioni di Besta, anche il manuale di Antonio Tonzig dall'eloquente titolo *Trattato della scienza di amministrazione e di contabilità privata e dello Stato* pubblicata nel 1857. L'opera, articolata in più volumi, rappresenta un contributo fondamentale alla teoria e alla pratica della contabilità pubblica e privata nell'Ottocento, evidenziando come scienza dell'amministrazione, contabilità pubblica e contabilità privata fossero ancora molto unite le une alle altre. Uno dei motivi, sicuramente, è dovuto al fatto che ancora lo Stato rimaneva fortemente ancorato alla sue essenza patrimoniale, anche sotto il profilo della risorse necessarie al suo funzionamento. V. A. Tonzig, *Trattato della scienza di amministrazione e*

Gli uffici di ragioneria presso le amministrazioni centrali, in assenza di un rapporto gerarchico, dovevano coordinare la loro contabilità con la Ragioneria generale. Per questo motivo erano vigilati dal Ragioniere generale, la cui figura era centrale, poiché, a titolo personale, era responsabile della correttezza delle registrazioni contabili (articolo 21).

La nuova legge conteneva anche altre importanti scelte, fra le quali la durata dell'esercizio di bilancio, che andava dal 1° gennaio al 31 dicembre (articoli 23 e seguenti). I bilanci di previsione erano due. L'articolo 25 disciplinava il bilancio di prima previsione da presentarsi al Parlamento da parte del Ministro delle finanze entro il 15 marzo dell'esercizio precedente. L'articolo 26, invece, prevedeva che entro il 15 marzo dell'anno a cui si riferiva il bilancio, il Ministro presentasse al Parlamento il bilancio definitivo, cioè lo stato di previsione delle entrate e delle spese «con le rettifiche ed aggiunte delle spese relative ai servizi di ciascun Ministero, in relazione anche ai residui dell'esercizio dell'anno antecedente e col progetto riassuntivo di pareggio fra le entrate e le spese».

Assieme al bilancio definitivo di previsione doveva esser presentata «la situazione del Tesoro condotta al termine dell'anno finanziario scaduto alla fine dell'antecedente mese di dicembre, cioè le risultanze di cassa e dei residui attivi e passivi della gestione dell'anno stesso».

Al bilancio unico, con assestamento in corso di esercizio, si arriverà soltanto nel 1883/1884, grazie alle riforme di Agostino Magliani, importante politico ed economista italiano del XIX secolo, noto soprattutto per il suo ruolo di ministro delle finanze del Regno d'Italia in numerosi governi tra il 1877 e il 1888. Sempre a Magliani, tra le altre cose, va attribuita la scelta di declinare in modo definitivo i bilanci statali secondo il criterio della competenza giuridica.

La nuova disciplina, pur con molte imperfezioni e ambiguità, fu un passo indispensabile per la tenuta dei conti pubblici e il futuro sviluppo della contabilità pubblica in Italia.

Fondamentali, nell'ambito della legge 5026 del 1869, erano meccanismi di autorizzazione della spesa contenuti negli articoli 29 e seguenti e nell'articolo 39. Grazie a questi, il bilancio dello Stato non era più concepito

di contabilità privata e dello Stato, PREMIATA TIPOGRAFIA DI PIETRO NARATOVICH, Venezia, 1857. Se vogliamo, invece, individuare un'opera che segna la piena autonomia scientifica della contabilità pubblica, non possiamo che richiamare il Trattato di contabilità pubblica di Salvatore Buscema, che dedica una capitolo specifico all'autonomia della contabilità pubblica rispetto alle disciplina aziendalistiche. V. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica. Vol. I - Principi generali*, GIUFFRÈ, Milano, 1979, pagg. 39 e ss.

solo in senso programmatico, ossia come piano di lavoro, ma assumeva anche la fisionomia di atto autorizzativo e, allo stesso tempo, impositivo di limiti per l'esecutivo e per l'apparato burocratico.

L'introduzione del principio del valore autorizzatorio del bilancio di previsione, richiedeva anche un nuovo sistema dei controlli.

Dal punto di vista contabile (articolo 28), le entrate e le spese si distinguevano in ordinarie e straordinarie; le spese ordinarie, a loro volta, si suddividevano in fisse e variabili.

Le entrate e le spese, sia ordinarie che straordinarie, erano distinte in capitoli.

Nel bilancio definitivo dovevano essere indicati i mezzi per garantire il pareggio fra entrate e spese. Dopo l'approvazione del bilancio di prima previsione, ogni ministero doveva ripartire definitivamente in articoli la somma stanziata in ciascun capitolo. Dopo l'approvazione del bilancio definitivo, ogni nuova spesa doveva essere autorizzata tramite una legge speciale, che doveva individuare i mezzi di finanziamento (articolo 31). In caso di carenze nelle assegnazioni del bilancio, erano previsti due capitoli specifici, ovvero il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e il fondo per le spese impreviste per le altre necessità (articolo 32).

L'articolo 34 riguardava il ruolo dell'amministrazione finanziaria nella riscossione, prevedendo che direttori del demanio e tasse, delle gabelle, delle poste e telegrafi e delle imposte dirette ed indirette, nonché i capi degli uffici provinciali finanziari, sotto la loro personale responsabilità, provvedessero, nei limiti delle loro attribuzioni, alla pronta e integrale riscossione delle entrate. L'articolo 36 poneva gli agenti della riscossione sotto la vigilanza della Direzione generale del tesoro.

Al termine dell'anno finanziario, doveva essere compilato il conto consuntivo dell'amministrazione di ciascun ministero da parte del capo della ragioneria del ministero stesso. Il conto poi doveva essere trasmesso alla Ragioneria generale entro il mese di aprile successivo dell'esercizio di riferimento. Entro la fine di luglio, il Ministro delle finanze, a cura del Ragioniere generale, doveva trasmettere alla Corte dei conti il rendiconto consuntivo dell'amministrazione dello Stato (articolo 64).

Il rendiconto generale consuntivo si componeva del conto delle entrate e delle spese costituenti l'effettivo esercizio finanziario dell'anno.

Dovevano essere allegati:

– il conto generale di cassa dal primo gennaio al 31 dicembre;
– lo stato patrimoniale attivo e passivo al primo gennaio dell'anno a cui si riferiva il rendiconto, con l'indicazione delle variazioni eseguite nell'anno,

e lo stato patrimoniale a fine esercizio;

– i conti speciali dell'andamento della liquidazione dell'asse ecclesiastico, del movimento dei buoni del tesoro, di tutte le operazioni finanziarie di tesoreria e di zecca, ed in genere di qualsiasi altra operazione o azienda in cui fossero coinvolte le finanze del regno (articolo 65).

Dopo la revisione finale del consuntivo generale, la Corte dei conti emetteva una relazione al Parlamento, che veniva presentata alla Camera assieme al progetto di legge sul rendiconto.

Nel sistema delineato dalla legge Cambray-Digny, la Ragioneria generale aveva una funzione di coordinamento e di controllo amministrativo-contabile sui flussi di entrate e di spesa. Il controllo 'costituzionale' di carattere esterno, invece, era riservato alla Corte dei conti. Per controllo costituzionale si intendeva la funzione di verifica della legittimità e della conformità delle spese pubbliche rispetto alle autorizzazioni parlamentari. In particolare, questo controllo si concretizzava nella verifica che ogni spesa fosse autorizzata da una legge di bilancio, che non fossero superati i limiti di spesa fissati dal Parlamento e che ogni pagamento trovasse corrispondenza in un capitolo del bilancio adeguatamente capiente.

La legge Cambray-Digny diceva molto, ma non diceva tutto. Sotto il profilo della struttura dei documenti contabili, confermava l'impostazione duale di un bilancio preventivo e di un corrispondente consuntivo e la suddivisione fra un bilancio attivo e un bilancio passivo, riassuntivo quest'ultimo dei vari bilanci parziali.

Quanto alle logiche di classificazione delle entrate e delle spese nei prospetti contabili, la legge 5026 continuava ad adottare il criterio della continuità delle operazioni già previsto dalla legge Cavour e rimasto in vigore nei conti pubblici italiani fino alla legge Curti del 1964. Il principio della continuità delle operazioni prevedeva la prassi di riportare nei bilanci successivi le operazioni non concluse, anziché chiudere rigidamente i conti a fine esercizio.

L'articolazione delle entrate e delle uscite si fondava sulla natura delle stesse, ovvero ordinarie e straordinarie. Le prime erano quelle destinate in via continuativa, dalle leggi e dai regolamenti, al normale andamento dei servizi pubblici. Le seconde, invece, erano quelle finalizzate, in via residuale, a sostenere gli investimenti e a fronteggiare le esigenze di bilancio non aventi carattere di continuità.

Ciò a cui non era data risposta era la logica relativa al criterio di rilevazione dei valori finanziari nell'ambito dei prospetti contabili, ovvero se il bilancio dello Stato fosse impostato sul principio della competenza fi-

nanziaria o della cassa.[259]

Le preferenze manifestate durante la discussione parlamentare erano varie, ma né le disposizioni legislative, né quelle regolamentari successive, chiarirono il problema, anzi, lo resero più acuto, come si poté vedere durante la discussione alla Camera sul rendiconto del 1872.

Questo spiega le molte incertezze manifestatesi negli anni seguenti sul punto. Nelle successive discussioni parlamentari si volle chiarire, in via interpretativa, la portata giuridica delle disposizioni della legge 5026, e soprattutto, dell'articolo 65, che, in materia di rendiconto, in modo piuttosto sibillino, prevedeva che «Il rendiconto generale consuntivo consterà del conto delle entrate e delle spese costituenti l'effettivo esercizio finanziario dell'anno, dal qual conto risulti distintamente, per ogni capitolo del bilancio di previsione, e col confronto delle somme in ciascuno determinate o previste, l'ammontare delle riscossioni verificatesi nell'anno e quello delle spese pagate, e delle altre da pagare in adempimento di ordini già spediti dai Ministri, o di impegni già assunti in relazione al bilancio».

D'altro canto, però, l'articolo 24, in materia di bilancio di previsione, disponeva che «Sono materia del conto dell'anno finanziario le riscossioni ed i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno. Perciò il termine dell'anno finanziario non potrà essere protratto oltre il 31 dicembre».

Sella, e assieme a lui Scialoja e Perazzi, propendevano per il sistema inglese, quindi, in via di massima, per un sistema di cassa.[260]

Cambray-Digny, invece, sulla scia di Cavour, fautore modello franco-belga che aveva ispirato la legge sabauda del 1853, preferiva il modello francese orientato alla competenza giuridica. Sulla stessa lunghezza d'onda era pure Silvio Spaventa, giurista ed eminente esponente della Destra storica e del liberalismo napoletano, che, pur non negando i vantaggi del bilancio di cassa, ne metteva in risalto i limiti e gli inconvenienti.

Il ruolo di Cambray-Digny è stato fondamentale per giungere al primo ordinamento contabile italiano, soprattutto grazie alle sue capacità di mediazione fra le varie posizioni e per la sua grande influenza nei rapporti politici del tempo. Il Ministro ben comprese che, per rafforzare lo Stato, un ordinamento contabile, seppur perfettibile, era fondamentale. Era necessario non cadere nella trappola del 'meglio come nemico del bene' e, per

[259] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 10 e ss.

[260] Costantino Perazzi fu Segretario generale del Ministero delle finanze in più occasioni (1867-1873), e ispettore generale in missioni a Londra per studiare il sistema contabile britannico e il corso forzoso. Deputato dal 1870 al 1884, poi venne nominato senatore del Regno. Fu Ministro del tesoro nel governo Crispi I (1888-1889) e Ministro dei lavori pubblici nel governo Rudinì II (1896).

questo Cambray-Digny, nel suo mandato, spese tutta la sua autorevolezza per ottenere una tempestiva approvazione della legge, rimandando al futuro i possibili miglioramenti.

Alla Camera, nel 1867, con parole efficaci il Ministro asseriva che «Noi abbiamo bisogno in Italia di ordinare un sistema di scrittura la quale metta continuamente in evidenza tutti i movimenti amministrativi, tutti i passaggi, tutte, insomma, le partite. Ora, se non vi è uno il quale ne sia interamente responsabile, ed abbia i mezzi di tener questa scrittura in relazione con quello che si fa in tutte le amministrazioni del Regno, noi non raggiugeremo mai questo intento».

Ed ancora «È necessaria, dunque, la creazione di un efficiente ufficio di Contabilità generale, di una Ragioneria generale dello Stato capace di realizzare queste finalità … Io vorrei condurre le cose a tal segno che il Ministro delle finanze potesse conoscere settimanalmente la situazione finanziaria del regno intiero … Base fondamentale di un sistema di contabilità il quale razionalmente e praticamente risponda ai bisogni dell'Amministrazione, è lo stabilimento e la tenuta delle scritture per bilancio, così presso le singole amministrazioni e presso ogni Ministero, come in un grande ed unico centro, nel quale si riunisca corrispondentemente e si tenga in evidenza la contabilità descrittiva di tutta l'entrata e di tutta la spesa del Regno … L'instaurazione delle scritture comparate, oltre al rendere possibile la prontezza, l'evidenza e la regolarità dei conti, importa la decomposizione delle entrate e delle spese in tante partite di credito e di debito a carico dei singoli agenti, in modo da costituirne e recarne ad atto l'effettiva e diretta responsabilità personale». Affermava, infine, che «Condizione, conseguenza ed applicazione necessaria ad un tempo di questo sistema è la creazione di un ufficio di contabilità distinto in una tesoreria generale per il maneggio del pubblico denaro ed una Ragioneria generale dello Stato per la regolare tenuta delle scritture».[261]

La legge 5026 del 1869 chiudeva il periodo degli ordinamenti provvisori.

L'articolo 69 prevedeva, difatti, una modalità transitoria e cumulata di approvazione dei rendiconti degli esercizi precedenti alla sua teorica entrata in vigore. Il rendiconto generale dell'amministrazione delle finanze, prescritto dagli articoli dal 59 al 64 del regio decreto n. 302 del 1861, per gli anni dal 1862 al 1867, doveva essere presentato al Parlamento il 1° ottobre

[261] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi,* cit., pag. 86.

1869; quello dell'esercizio 1868 doveva essere presentato nel mese di gennaio 1870.

Il 4 settembre 1870, con il regio decreto n. 5026, fu approvato il regolamento per l'esecuzione della legge Cambray-Digny.

Il primo rendiconto e la prima parifica della Corte dei conti, tenutasi a Firenze nel 1870, ebbero ad oggetto (tutti assieme) i bilanci 1862/1867. Il rendiconto chiudeva con un disavanzo di 230.401.849,57 lire. Queste gestioni erano avvenute sotto le regole previste dagli ordinamenti provvisori.

L'entrata in vigore della legge Cambray-Digny fu differita varie volte e, nella sostanza, si applicò integralmente solo partire dal 1871. Sella, con il regio decreto n. 5395 del 1869, difatti, prorogò di un anno, al primo gennaio 1871, l'entrata in vigore della legge 5026 del 1869.

Il regio decreto n. 5513 del 17 febbraio 1870 istituì formalmente la qualifica di Ragioniere generale dello Stato, in attuazione dell'articolo 21 della legge Cambray-Digny, con grado e stipendio di direttore generale. Con il regio decreto n. 5621 del 1870, la Ragioneria generale venne collocata alla dipendenza del Ministero delle finanze.

Il primo bilancio di previsione in vigenza della nuova legge fu quello del 1871; il primo rendiconto fu sempre quello dell'esercizio 1871, che venne approvato nel giugno del 1873, con un disavanzo cumulato di 722.853.798,02 lire.[262]

7.4. Il dualismo Sella-Minghetti e il pareggio di bilancio

Alla fine del 1869, Sella fece ritorno al Ministero delle finanze per rimanervi fino alla seconda metà del 1873.

Sella, come accennato in precedenza, aveva totale consapevolezza della pericolosa spirale (disavanzo – debito – spesa per interessi – ulteriore di-

[262] Nel giudizio di parifica della Corte dei conti, Sezioni Unite, del 30 aprile 1873 si legge «Veduto il conto consuntivo del Tesoro unito ai rendiconti amministrativi, e corredato del conto di cassa consistente in un prospetto di dare e avere del tesoriere centrale, de' tesorieri, de' cassieri d'armata e dei contabile del portafoglio, e di un prospetto di situazione de' conti correnti cogli stralci delle cessate amministrazioni finanziarie; Ritenuto il risultamento generale de' conti amministrativi concordi con quello di cassa per le operazioni relative al bilancio, nella somma di lire 1,459,932,004 12 per la spesa, e di lire 1,258,782,364 03 per l'entrata; Veduto che i resti attivi e passivi di cassa, compresi nelle suddette cifre complessive, formano parte della somma de' residui attivi e passivi, dal confronto dei quali emerge la generale situazione finanziaria al 31 dicembre 1871, che, tenuto conto delle operazioni di tesoreria, fuori bilancio, in attivo e in passivo, presenta il cumulativo disavanzo di lire 722,853,798 02…».

savanzo) che avrebbe potuto portare al *default* dei conti pubblici e al più che probabile crollo della costruzione unitaria.

Lo statista biellese aveva chiaro anche quanto fosse decisivo il fattore temporale. La sua visione politica, dunque, prevedeva un rientro rapido dal disavanzo mediante ricorso alla tassazione 'prima' e ai tagli di spesa 'poi'. La sua determinazione per raggiungere il pareggio di bilancio non era però fine a sé stessa, ma era inquadrata in un percorso politico di recupero della sovranità nazionale, anche mediante l'affrancamento dalla dipendenza del capitale estero per il finanziamento della spesa statale. Le dispute sul catasto, sull'imposta di ricchezza mobile e sulla famigerata tassa sul macinato, devono essere collocate e valutate in questo contesto.

La paternità della tassa sul macinato, in realtà, spetta a Cambray-Digny, dato che venne approvata durante il mandato ministeriale dello statista fiorentino.

La tassa, già caldeggiata dallo stesso Sella, fu proposta anche da Ferrara nel 1867. Cambray-Digny, riprendendo l'idea di Ferrara, la inserì nel programma del governo Menabrea. Dopo aspri dibattiti parlamentari sull'opportunità del tributo, poiché, oltre a colpire le classi sociali a basso reddito, avrebbe garantito comunque un gettito ridotto, la tassa sul macinato fu istituita il 7 luglio 1868. Sella, durante il suo mandato ministeriale, ne rinforzò il funzionamento.

Lo statista biellese era perplesso su alcuni contenuti della legge n. 5026 del 1869. Era preoccupato specialmente dell'aggravio di spese derivante dall'istituzione della Ragioneria generale e delle ragionerie ministeriali o speciali, pur ritenendo fondamentale il fatto che il capo ragioniere fosse responsabile della regolarità del pagamento e per questo tenuto a esaminare «minutamente ogni singolo mandato».

A fronte di questi dubbi, sia Restelli, relatore alla Camera, sia il deputato La Porta, ritenevano che l'urgenza di dare al Paese un razionale ed efficace sistema contabile e dei controlli, che desse all'amministrazione finanziaria gli strumenti per combattere gli sprechi, era così vitale da giustificare l'aggravio dei conti.[263]

Sella dette attuazione senza esitazioni alla legge Cambray-Digny- Secondo alcuni commentatori, tuttavia, lo fece forzandone lo spirito per adeguarne alcuni precetti alle proprie vedute. Il regolamento attuativo della legge n. 5026 del 1869, composto di 687 articoli, venne approvato con

[263] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 94 e 95.

regio decreto n. 5852 del 1870.

Il regolamento prevedeva che gli inventari dei beni immobili fossero compilati dalle ragionerie delle intendenze di finanza e coordinati presso la Ragioneria del demanio. Un riepilogo andava inviato alla Corte dei conti e alla Ragioneria generale dello Stato. Il conto del patrimonio, che ricapitolava le situazioni patrimoniali annuali, era redatto dalla Ragioneria del demanio e rimesso alla Ragioneria generale, che doveva verificarlo e poi allegarlo al rendiconto generale dello Stato.

L'esercizio finanziario si chiudeva al 3l dicembre e in bilancio erano finanziati i due capitoli relativi ai fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste.

La legge 5026 prevedeva che le scritture del bilancio dello Stato fossero tenute in scrittura doppia, nel rispetto del principio fondamentale di un razionale e completo sistema di contabilità, vale a dire quello di tenere un conto per tutti coloro che avessero un interesse economico o azione nell'azienda alla quale si riferiva il sistema contabile.

Mentre la legge n. 5026 aveva previsto che solo le scritture delle ragionerie ministeriali fossero coordinate con quelle della Ragioneria generale, che era tenuta ad adottare la scrittura doppia, il regolamento disponeva che dovesse essere modificato l'insieme dei registri di contabilità per coordinarli al sistema della scrittura doppia e che anche le ragionerie delle intendenze di finanza dovessero utilizzare questo metodo.

Con la scrittura doppia si voleva tenere conto non solo del dare dei debitori dello Stato, ma anche dell'avere dello Stato stesso, rappresentato da uno dei suoi conti generali. Se c'erano più debitori verso lo Stato per uno stesso oggetto, il conto generale doveva evidenziare il complessivo credito dello Stato verso i singoli debitori, a garanzia dell'esattezza delle scritture annotate sui libri, in modo che, in caso di errori in una delle partite di debito o di credito, il totale del dare dei conti debitori non sarebbe potuto risultare uguale all'avere dei conti creditori. Lo stesso, al contrario, valeva per le partite di debito dello Stato verso i suoi creditori.

Gli atti che impegnavano il bilancio dello Stato, per essere esecutivi, dovevano essere vistati dal capo della ragioneria. Al Ragioniere generale spettava la vigilanza sulle ragionerie speciali (come venivano denominate le ragionerie ministeriali). Egli poteva convocare i capi delle stesse per avere chiarimenti e notizie e per dare loro istruzioni. Doveva, inoltre, esercitare un riscontro contabile su tutta l'amministrazione dello Stato. Il concreto contenuto del riscontro, tuttavia, non veniva definito.

ln base alle proposte dei singoli ministeri, la Ragioneria generale pre-

disponeva i progetti dei bilanci e le situazioni finanziarie e di tesoreria; a fine esercizio, doveva redigere i bilanci consuntivi. Entro aprile ciascun ministero doveva trasmettere alla Ragioneria generale il proprio conto consuntivo in tre esemplari ai fini della redazione del rendiconto consuntivo generale dello Stato, al quale erano uniti il conto generale di cassa, lo stato patrimoniale e i conti speciali (aziende delle privative e dell'asse ecclesiastico, ecc.).

Gli anni successivi all'approvazione della legge Cambray-Digny furono caratterizzati da un intenso dibattito parlamentare e da una notevole attività di regolamentazione in materia sia di attribuzioni del Ragioniere generale dello Stato, sia di perfezionamenti da apportare alla legge di contabilità.

Marco Minghetti, successore di Sella, nel periodo che va dal luglio 1873 al marzo 1876, lavorò molto sulla semplificazione delle procedure e dei modelli contabili.

Il 9 agosto 1874 Minghetti nominò una commissione «con l'incarico di esaminare e proporre i miglioramenti che si possono introdurre alla legge e al regolamento» La commissione, presieduta da Augusto Duchoqué-Lambardi, presidente della Corte dei conti, e composta, fra gli altri, dagli stessi Cambray- Digny e Sella, fu caratterizzata da un dibattito di grande interesse.

Durante i lavori della Commissione, Cambray-Digny ebbe occasione di ribadire le sue intenzioni originarie in materia di oggetto del bilancio: «se avessi menomamente dubitato che il Parlamento avesse creduto diversamente (circa il sistema di bilancio adottato) o avrei ritirata la legge o mi sarei dimesso». Entrate e spese non significavano affatto, per lo statista toscano, riscossioni e pagamenti; d'altra parte, i resti che la competenza registra erano crediti e debiti effettivi.

In quell'occasione Sella, diversamente da quanto fatto in precedenza, affermò che la sua preoccupazione fondamentale era una sola, vale a dire, che alle amministrazioni non venisse lasciata la disponibilità dei fondi non impegnati. Una volta d'accordo sull'esigenza di evitare questo pericolo, Sella ebbe a dire «io sto con l'on. Cambray-Digny perché con le di lui proposte siamo più vicini alla cassa, perché la liquidazione e il pagamento sono due fattori che si susseguono siffattamente, che quasi s'identificano, o se differiscono di poco, la differenza rappresenta veri e reali creditori». Sella e Cambray-Digny si trovavano, dunque, d'accordo sulla nuova formulazione della materia del bilancio statale, nel quale dovevano figurare «le entrate e le spese accertate liquidate e scadute dal 1° gennaio al 31 dicembre», indipendentemente dalle riscossioni e dai pagamenti. Per le parti impegnate

e non ancora liquidate, anche Magliani si dichiarava d'accordo che queste non entrassero nei conti dell'anno e proponeva di aprire un conto speciale, per evitare che fossero confuse con la competenza dell'anno successivo. Come vedremo più avanti, invece, sarà proprio Magliani a includere gli impegni di spesa nel bilancio dell'anno in corso.[264]

Sulla competenza come materia del bilancio dunque, si andava formando, progressivamente, un consenso trasversale.

Sotto il profilo economico, Marco Minghetti fu l'antagonista di Sella. Lo statista bolognese, difatti, rappresentò l'altra faccia del dibattito sulle politiche fiscali, cioè quella favorevole a un rientro graduale dal disavanzo e dal debito e a una politica economica e finanziaria che contemperasse le necessità dell'erario con le dure condizioni reddituali del Paese, stanco e sfibrato dalle guerre per l'indipendenza.

Il dualismo fra Sella e Minghetti caratterizzò il periodo che condusse il Paese al primo pareggio di bilancio. Per ironia della storia, difatti, anche grazie agli strumenti introdotti dalla legge Cambray-Digny, un Sella, non proprio entusiasta degli stessi, fu in grado di operare un programma di bilancio di lungo periodo basato su inasprimenti fiscali e contenimento delle spese, grazie al quale Minghetti, Presidente del consiglio e Ministro delle finanze, il 16 marzo 1876, poté dichiarare, relativamente all'esercizio 1875, il primo pareggio di bilancio dello Stato italiano. [265] [266] O meglio, un 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 era pari a 21 milioni di lire.[267]

Nel periodo che va dal 1862 al 1876, si stima che la finanza italiana produsse disavanzi cumulati per 3.600 milioni di lire, di cui poco meno dei

[264] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 57 e 58.

[265] Il 'piano quinquennale' di Quintino Sella, presentato nel dicembre 1871, era un insieme di misure economiche e finanziarie mirate al risanamento del bilancio statale e alla promozione della crescita economica. Il piano prevedeva consistenti inasprimenti fiscali e interventi mirati di contenimento della spesa al fine di raggiungere il pareggio di bilancio e favorire l'accumulo di capitale produttivo.

[266] Vi fu un intenso dibattito circa l'effettivo conseguimento del pareggio di bilancio e i pareri erano diversi a seconda che le spese per le costruzioni ferroviarie fossero o meno incluse nella spesa effettiva. DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 33.

[267] MINISTERO DELLE FINANZE, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII*, ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, LIBRERIA, Roma, 1931 - Anno IX, pag. 54.

due terzi maturati nel periodo 1862 - 1866.[268] Il ricorso al debito per colmare questo squilibrio fu massiccio. Il prezzo del consolidato era pari a circa il 60 per cento del nominale. Le operazioni straordinarie di alienazione, quali quelle dei beni demaniali e dell'asse ecclesiastico, furono deludenti e anche per questo motivo le finanze del Regno continuavano a godere di scarsa fiducia nei mercati internazionali.[269]

A partire dal 1873, comunque, la situazione finanziaria dello stesso cominciò a presentare segnali di consolidamento. Sella, nell'Esposizione finanziaria del marzo 1873, indicava, per l'anno in corso, un disavanzo di 131 milioni, destinato a scendere a 107 nell'anno successivo. Questi risultati erano in linea con le scadenze indicate nel piano quinquennale presentato nel dicembre del 1871. Per la prima volta dal 1861, il Ministro delle finanze poteva evitare di richiedere al Parlamento l'introduzione di nuove imposte o l'incremento di quelle esistenti.

L'incremento delle entrate tributarie fu il fattore determinante per il riequilibrio dei conti pubblici. Nel periodo 1861-1876, il gettito fiscale aumentò da 360 a 987 milioni di lire, arrivando a costituire il 91 per cento del totale delle entrate dopo essere partito da una quota pari al 78 per cento. Il livello delle spese, invece, rimase sostanzialmente costante, tornando già nel 1867 ai livelli precedenti alla crisi del 1866, per poi rimanere stabile negli anni successivi. [270]

Il pareggio di bilancio del 1875, pur nella sua precarietà, fu comunque un risultato importante, anche sotto il profilo simbolico. Il riequilibrio dei

[268] Per la ricostruzione dei saldi del bilancio dello Stato nel periodo che va dall'unità alle soglie della Prima guerra mondiale, si è scelto di utilizzare le rielaborazioni di De Johannis, vale a dire da un osservatore coevo gli accadimenti storici e che quindi li vedeva con gli occhi di un contemporaneo. Sul punto v. A.J. De Johannis, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit. Si precisa che non sempre i dati dei saldi sono omogenei nelle varie fonti. Questo accade a causa della confusione dei dati contabili di partenza, del periodo in cui è stata effettuata la rielaborazione delle serie storiche, delle sopravvenienze di impegni di esercizi pregressi e dei metodi di valutazione delle varie tipologie di spese (effettive, straordinarie, costruzione di strade ferrate, movimenti di capitali). Per visioni differenti rispetto a De Johannis, si possono segnalare MINISTERO DELLE FINANZE, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII*, cit., e ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1975*, Roma, 1976. Si precisa che, al netto di qualche discordanza, talora anche significativa, nella quantificazione dei saldi, le tendenze di fondo del bilancio statale risultano sostanzialmente omogenee in tutti i lavori citati.

[269] DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 34.

[270] SALSANO, *Quintino Sella Ministro delle finanze. Le politiche per lo sviluppo e i costi dell'Unità d'Italia*, pagg. 175 e ss.

conti fu frutto della prima programmazione finanziaria di lungo periodo dello Stato italiano, cioè il piano quinquennale di Sella del 1871, adottato anche grazie a nuovi strumenti contabili offerti dalla legge Cambray-Digny.

Gli sforzi fiscali imposti da Sella, tuttavia, contribuirono alla caduta, nel marzo del 1876, della Destra storica e all'avvento al governo della Sinistra.

Sella e Minghetti furono i protagonisti di questo periodo. Le valutazioni sul loro operato e sulla loro visione in materia di politica fiscale e di bilancio sono discordi. Il giudizio non è semplice. Il compito di quella classe dirigente era immane: bisognava consolidare l'unità da poco raggiunta, sviluppare e modernizzare il Paese per portarlo, in tempi brevi, al livello delle altre nazioni europee, i mezzi finanziari erano scarsi ed il rischio del blocco dei pagamenti dello Stato sempre presente.

I due personaggi avevano delle analogie. Entrambi inseguivano risorse straordinarie (con prestiti ed alienazioni) per chiudere i disavanzi pregressi e far fronte alle impellenti esigenze di spesa. Entrambi volevano portare il bilancio in equilibrio.

C'erano però anche molte differenze. Minghetti voleva limitare le spese e arrivare ad un aumento delle entrate ordinarie in modo graduale e grazie allo sviluppo dell'economia.

Sella aveva poca fiducia nella possibilità di tagliare la spese in modo incisivo e quindi riteneva che per arrivare al pareggio fosse necessario agire, senza tanti riguardi, dal lato delle entrate, aumentando quelle esistenti e mettendone delle nuove. Sella, sicuramente è la figura che incarnò in modo più pieno, l'ortodossia economica del tempo. La sua ostinata azione volta all'azzeramento del *deficit* pubblico (la politica della lesina) va interpretata, difatti, anche alla luce dell'orientamento classico degli economisti del tempo, secondo il quale lo Stato non avrebbe dovuto fare concorrenza alle economie private sul mercato dei capitali.[271]

Entrambi gli statisti, nella sostanza, comunque fallirono nei loro intenti, perché il pareggio di bilancio del 1875 si rivelò un fatto sostanzialmente occasionale.[272] Il pareggio, in realtà, non era solo un obiettivo

[271] F. Bini, *Scienza economica e potere Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, Prima edizione digitale, 2021, pagg. 22 e ss.

[272] Nella sua ultima esposizione finanziaria, il 16 marzo 1876, Minghetti si mostrò consapevole sia del risultato raggiunto, sia del permanere delle difficoltà finanziarie, esprimendo il tutto con lucida chiarezza: «Quanto a noi, se dobbiamo lasciare questo ufficio, saremo felici ripensando che noi vi lasciamo il paese tranquillo all'interno, in buone relazioni e rispettato all'estero; vi lasciamo le finanze assestate e pregheremo Iddio che possiate questi benefici conservare alla patria [...] So bene, e lo ri-

tecnico-contabile, ma anche un simbolo politico e morale della stabilità del nuovo Stato unitario. Il suo conseguimento, però, non ebbe un carattere duraturo, poiché negli anni immediatamente successivi al 1876 la finanza pubblica italiana continuò a mostrare tutte le sue fragilità strutturali.

7.5. Le modifiche alla legge Cambray-Digny: il periodo 1870-1884

Molte furono le modifiche discusse e apportate alla legge Cambray-Digny e al regolamento Sella negli anni successivi alla loro emanazione, sino al riordino della contabilità di Stato effettuato dal Governo Depretis nel periodo 1883/84 sulla base delle idee di Agostino Magliani.

Senza ripercorrere la complessa attività parlamentare, si segnalano, richiamando anche quanto anticipato in via generale al precedente paragrafo, i passaggi più significativi.

Tra i provvedimenti promossi da Sella dopo l'approvazione della legge 5026/1869, si ricorda il regio decreto n. 5927 del 1870, col quale furono istituite le ragionerie centrali: sei presso il Ministero delle finanze (una per ognuna delle direzioni generali più importanti, ovvero tesoro, demanio e tasse, imposte dirette, pesi e misure, gabelle, debito pubblico e lotto); tre presso il Ministero dei lavori pubblici; tre per il Dicastero della guerra e una per quelli dell'interno, della marina, dell'agricoltura industria e commercio, di grazia e giustizia e culti, della pubblica istruzione e degli affari esteri. Venne costituito, inoltre, il Consiglio dei ragionieri, organo di consulenza tecnica in materia amministrativo-contabile, al quale erano sottoposte le questioni più importanti, ad iniziativa delle singole amministrazioni e su richiesta del Ministro delle finanze o del Ragioniere generale. Le sue attribuzioni furono poi meglio disciplinate con il decreto n. 3182 del 1876.

Il 17 marzo 1872 furono emanati due regi decreti (nn. 742 e 751), per regolare i rapporti con le ragionerie centrali e modificare il ruolo del personale di ragioneria del Ministero delle finanze, con l'immissione di cinque ispettori. Il termine tutt'ora in uso nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato di 'ispettorati' è, con ogni probabilità, un retaggio di queste origini, che attribuivano alle nuove figure il compito di vigilanza ispettiva sulle

peto, che l'aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera [...] Ma che per ciò? La prima cosa, la più importante, quella da cui dovevamo incominciare, era il pareggio delle entrate e delle spese; era quella la pietra angolare di tutto il restante edificio». V. V. Zamagni, Treccani, Enciclopedia, *Bilancio e finanza pubblica, L'unificazione*, 2011, www.treccani.it.

ragionerie centrali, al tempo prive di dipendenza gerarchica con il Ministero delle finanze.

In seguito, fu attribuito al Ragioniere generale dello Stato il compito di presentare al Parlamento, a cura del Ministro delle finanze, una relazione sull'attività svolta, con le proposte di modifica e di integrazione dell'ordinamento contabile.

Il regio decreto n. 1478 del 1873 classificava i crediti verso agenti, economi e altri soggetti in due categorie, in base al criterio della inesigibilità giuridica e della impossibilità di fatto di riscuoterli. ln quest'ultima categoria rientravano i crediti riconosciuti «incerti e difficili da riscuotere» nonché quelli «riconosciuti della maggiore incertezza di esazione», entrambi da iscriversi in appositi registri e da calcolarsi, rispettivamente, al 25 per cento e al 5 per cento del loro ammontare, a patto che fosse dimostrata l'impossibilità di riscossione, con la procedura ordinaria, entro un anno dal loro accertamento. Nell'altra categoria rientravano «i crediti assolutamente inesigibili», che, se non superiori alle 8.000 lire, sarebbero stati annullati per decreto.

Negli stati di prima previsione successivi al 1874 cominciò a essere utilizzata un'ulteriore classificazione delle entrate e delle spese, in aggiunta alla distinzione in ordinarie e straordinarie. In via sperimentale, infatti, fu introdotta la ripartizione di entrate e spese in effettive, per movimento di capitali e per partire di giro.

A queste aggregazioni si aggiunse, nel 1878, la categoria speciale denominata 'costruzioni di strade ferrate', individuata per ragioni di politica economica, poiché avente a oggetto investimenti strategici per l'economia nazionale quali quelli nella rete ferroviaria.[273]

Le entrate e le spese effettive erano quelle che provocavano modificazioni nel patrimonio dello Stato; i movimenti di capitali, invece, erano semplicemente delle permutazioni che non comportavano un risultato patrimoniale positivo o negativo. Questa distinzione, formalmente ripresa anche nella riforma del 1923 e rimasta in vigore fino al 1964, richiamava gli influssi delle tecniche ragionieristiche del tempo, in primo luogo la logismografia di Cerboni, che aveva fra i suoi principi la distinzione fra fatti modificativi, dipendenti da entrate e spese effettive e da perdite e profitti di qualunque genere, e fatti permutativi che, in quanto tali, potevano determinare solo trasformazioni nella sostanza patrimoniale.[274] [275]

[273] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 117 e ss.

[274] La logismografia è, come accennato, un sistema contabile ideato da Giuseppe Cerboni, studioso della contabilità e Ragioniere generale dello Stato italiano dal 1876 al 1891. La logismografia fu adot-

Per dare al bilancio dello Stato un contenuto più realistico, Depretis, con la legge n. 3590 del 1876, ne farà spostare di sei mesi la presentazione al Parlamento, disponendo che «nei primi quindici giorni di settembre di ogni anno, il Ministro delle finanze dovrà presentare al Parlamento ... il bilancio dell'anno seguente, ossia lo stato di prima previsione delle entrate per ciascun Ministero lo stato di prima previsione delle spese pei suoi rispettivi servizi ... Questi preventivi dovranno essere approvati per legge avant'il primo gennaio …».

In questo periodo si riaprì il dibattito sul metodo contabile da adottare per la tenuta dei conti pubblici. Con il decreto n. 4219 del 1877, il Ministero del tesoro fu separato da quello delle finanze. Alle dipendenze del primo vennero messe la Ragioneria generale dello Stato, le Direzioni generali del debito pubblico e del tesoro, la Direzione del demanio, l'Economato generale e l'Avvocatura erariale.

Il Tesoro resterà separato dalle Finanze fino al 1922, quando, succeduto a Vincenzo Tangorra, il Ministro de' Stefani riunificò i due dicasteri finanziari con il regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1700.

Nel processo di riforma della legge Cambray-Digny e di razionalizzazione della contabilità di Stato, i passaggi più importanti furono sicuramente

tata prima per le scritture dell'amministrazione centrale dello Stato (15 giugno 1877), e poi per quelle delle intendenze di finanza (20 novembre 1880). Questo metodo rappresenta un'evoluzione della partita doppia, ma con una forte impronta giuridica e personalistica. Cerboni concepisce la contabilità come rappresentazione di relazioni giuridiche tra persone (fisiche o giuridiche), in cui ogni fatto contabile genera un rapporto di credito e debito tra un 'proprietario' e un 'gestore' o 'corrispondente'. Ogni operazione contabile è registrata secondo il principio che non esiste un dare senza un avere in senso classico. Ogni scrittura contabile rappresenta un rapporto tra due soggetti (non solo tra conti), dove: 'dare' indica un credito che un soggetto vanta nei confronti di un altro; 'avere' indica un debito che un soggetto ha verso un altro. Non si tratta, dunque, di registrare soltanto movimenti economici, ma di rappresentare relazioni giuridiche tra entità (come Stato, amministratori, consegnatari, corrispondenti). Questo si traduce in una struttura a conti contrapposti, intestati rispettivamente al proprietario e all'agenzia (cioè l'amministratore o i consegnatari). La Struttura dei conti prevede una contabilità patrimoniale, basata sull'inventario iniziale, comprende i conti tra proprietario e corrispondenti e una contabilità finanziaria, basata sul bilancio di previsione, riguarda i rapporti tra proprietario e amministratore. I libri fondamentali del sistema logismografico sono il diario che registra cronologicamente le operazioni; il libro degli sviluppi che riporta l'analisi dettagliata delle voci del diario; le minute delle contabilità che riportano le bozze delle registrazioni e il quadro di contabilità che presente una sintesi ordinata e generale della contabilità aziendale. Cerboni riuscì a far adottare la logismografia nella contabilità pubblica italiana durante il suo incarico, ma dopo il suo ritiro nel 1892, il sistema fu progressivamente abbandonato. Tuttavia, la sua opera ha lasciato un segno importante nella storia della ragioneria, soprattutto per l'approccio scientifico e normativo alla contabilità.

[275] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 22 e 23.

le leggi promosse da Agostino Magliani, Ministro delle finanze e Ministro del tesoro ad *interim* nei vari governi Depretis che guidarono il Paese, senza soluzione di continuità, dal maggio 1881 al luglio 1887. Magliani proseguì in questo ruolo fino al dicembre 1888 con il primo governo Crispi.[276]

Il profilo di Agostino Magliani è quello di un personaggio complesso e controverso della storia finanziaria italiana post-unitaria.

Nato nel 1824, Magliani fu inizialmente un funzionario borbonico. Dopo l'Unità d'Italia, intraprese una lunga carriera nella Corte dei conti, dove ricoprì quasi tutti i ruoli: segretario generale (1862-1865), procuratore generale (1865-1867), consigliere (1867-1877) e infine presidente di sezione fino alla morte nel 1891. Fu nominato senatore nel 1871.

La sua politica fiscale fu definita da molti contemporanei come 'finanza allegra', per via dell'ottimismo e della flessibilità con cui trattava il bilancio dello Stato.

Fu comunque il protagonista di tante riforme, fra le quali possiamo ricordare la soppressione del corso forzoso (1° luglio 1881), l'abolizione definitiva della tassa sul macinato (10 gennaio 1884), la fine della tanto discussa Regia cointeressata dei tabacchi (dal 1° gennaio 1884), le convenzioni ferroviarie con i privati del 1885, l'avvio del catasto generale (1886) e la già segnalata riforma della contabilità di Stato.

Magliani venne accusato di mascherare i disavanzi con categorie contabili come le 'spese ultra-straordinarie' e di adottare una politica fiscale poco trasparente, ma fu anche un economista colto e rigoroso, capace, come visto sopra, di importanti innovazioni legislative.[277] Nonostante le critiche, Magliani lasciò un'impronta duratura sull'amministrazione finanziaria italiana, contribuendo alla modernizzazione del sistema contabile e alla definizione di strumenti ancora oggi fondamentali.[278]

---

[276] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 128 e ss.

[277] Le spese ultra-straordinarie erano una categoria contabile non ufficiale, usata per escludere dal calcolo del disavanzo ordinario alcune spese ritenute eccezionali o produttive. Magliani sosteneva che spese che generano beni durevoli o infrastrutture non dovessero essere considerate come 'spese' nel senso tradizionale, ma come trasformazioni di capitale. Questa visione, criticata soprattutto da Giolitti, ad ogni modo anticipava in buona parte i futuri concetti (moderni) di contabilità economica nazionale, nell'ambito dei quali verrà fatta una distinzione tra la spesa corrente e quella di investimento.

[278] Questo è il giudizio di Riccardo Faucci, in FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit. Diversa è la posizione di De Johannis, che ritiene Magliani un abile tecnico, ma politicamente debole, che sacrificò la veridicità dei conti pubblici e la coerenza dottrinale per assecondare le esigenze politiche dei governi di cui fu ministro. La sua ge-

La legge 1445 dell'8 luglio 1883 e il successivo testo unico di contabilità approvato con regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, difatti, introdussero molte novità che influenzeranno la fisionomia della contabilità pubblica italiana sino ai giorni nostri.

Una delle principali riforme fu il bilancio unico, con assestamento in corso d'esercizio, che superava così il sistema dei due bilanci, di prima e di definitiva previsione. Nel nuovo sistema, il Ministro del tesoro, entro novembre, doveva presentare al Parlamento il progetto di legge per l'assestamento definitivo del bilancio 'unico', che riportava solo le modifiche quantitative alle previsioni iniziali. Il bilancio di assestamento non contemplava, dunque, tutta la materia esposta in quello di previsione, ma solo le poste oggetto di variazioni. Per questo motivo non si poteva parlare, sotto il profilo contabile, di un vero bilancio, bensì di un 'assestamento', o 'assetto', di quello già approvato dal Parlamento, perché non teneva conto delle poste o capitoli invariati. Se non lo era sotto il profilo tecnico-contabile, era però un nuovo bilancio sotto quello economico-finanziario, poiché l'equilibrio iniziale fra entrate e spese doveva essere garantito anche nell'assestamento. La sua funzione era quella di provvedere alle deficienze manifestatesi dall'inizio dell'esercizio fino a novembre per nuove spese già approvate dal Parlamento, per prelevamenti dal fondo di riserva e per nuove necessità di spesa da autorizzare. [279]

Il Ministro del tesoro, inoltre, doveva presentare al Parlamento, entro novembre, oltre all'assestamento del bilancio in corso, anche il bilancio di previsione del nuovo esercizio e il rendiconto dell'esercizio scaduto. Il riepilogo generale doveva essere approvato con la stessa legge che deliberava il bilancio dell'entrata. Il progetto di legge per l'assestamento doveva comprendere l'elenco dei capitoli che subivano variazioni, il riepilogo del bilancio variato, con le modifiche ai capitoli e la situazione presunta a fine esercizio delle attività e passività del Tesoro. La nuova articolazione voleva offrire al Parlamento il bilancio di previsione rettificato e completato con i residui e con le previsioni di cassa. In materia di cassa, il miglioramento del preventivo rispetto al sistema precedente era evidente, poiché Tesoro e Parlamento potevano basarsi non su dati presunti, ma sui residui accertati

stione è considerata 'illusoria', perché basata su ottimismo artificiale e espedienti contabili, che finirono per minare la solidità della finanza pubblica italiana, dopo il risanamento ottenuto dalla Destra storica. DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit.

[279] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 156 e 157.

con il rendiconto dell'anno precedente assieme alle previsioni di competenza dell'esercizio in corso.

Il riepilogo era indispensabile, perché, una volta variati i capitoli originari, bisognava riassumere le nuove risultanze del preventivo modificato, poiché la riforma prevedeva che l'assestamento indicasse i mezzi per conseguire il pareggio fra entrate e spese.

La scelta più importante di Magliani, durante il governo della sinistra, fu quella di orientare il bilancio dello Stato in modo definitivo verso la 'competenza finanziaria'.[280] [281]

La legge n. 1455 del 1883 definì la natura e il contenuto del bilancio preventivo in termini di bilancio unico di competenza. I contenuti di questa legge, poi confluita nel testo unico sulla contabilità generale dello Stato approvato con il regio decreto n. 2016 del 1884, che coordinava le novità introdotte con la legge Cambray-Digny del 1869, rimasero in vigore, nelle loro componenti fondamentali, fino al 1923. Il regolamento di esecuzione del testo unico, emanato con regio decreto n. 3074 del 1885, dettò le disposizioni applicative della riforma Magliani.

Sull'oggetto del bilancio, l'articolo 25 del Testo unico prevedeva che «Sono materia del conto del bilancio: 1 Le entrate accertate e scadute dal 1° luglio a tutto giugno; 2. Le spese ordinate e liquidate e quelle impegnate nello stesso periodo di tempo, in virtu' di decreti corredati delle necessarie giustificazioni e registrati alla Corte dei conti, le quali saranno imputate nei modi e nelle forme prescritte dal regolamento; 3. Le riscossioni degli agenti, i versamenti nelle casse del Tesoro e i pagamenti effettuati nel periodo suindicato». Veniva conservato, almeno formalmente, il metodo della scrittura

[280] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 26.

[281] Gli articoli 3, 4 e 5 della legge 1455 del 1883 prevedevano rispettivamente:
Art. 3: «Sono materia del conto del bilancio: 1. Le entrate accertate e scadute dal 1° luglio a tutto giugno; 2. Le spese ordinate e liquidate e quelle impegnate nello stesso periodo di tempo, in virtù di decreti corredati delle necessarie giustificazioni, e registrati alla Corte dei conti, le quali saranno imputate nei modi e nelle forme prescritte dal regolamento; 3. Le riscossioni degli agenti e i versamenti nelle casse del Tesoro e i pagamenti effettuati nel periodo suindicato».
Art. 4: «Sono materia del conto generale del patrimonio dello Stato, oltre le variazioni che apporta in esso l'esercizio del bilancio, anco tutte quelle che per qualsiasi altra causa, durante il suindicato periodo, si verificassero nelle varie consistenze patrimoniali».
Art. 5: «Il conto dei residui del bilancio sarà tenuto sempre distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sul fondo della competenza, o viceversa.
I residui passivi non pagati in un quinquennio s'intendono perenti agli effetti amministrativi. Possono però riproporsi in un capitolo speciale del bilancio successivo».

doppia. L'articolo 18, difatti, disponeva che «La Ragioneria generale con metodo di scrittura doppia riassumerà e terrà in evidenza i risultati delle pubbliche entrate accertate, riscosse e versate e delle spese impegnate, ordinate e pagate, in relazione non solo ai capitoli del bilancio, ma anche ai vari servizi e alla responsabilità di ciascuna Amministrazione».

Riprendendo il contenuto dell'articolo 5 della legge 1455 del 1883, il conto della competenza fu separato da quello dei residui e fu introdotta la perenzione quinquennale dei residui passivi.

In materia di classificazione delle entrate e delle spese, venne formalizzata la prassi, già recepita dal Parlamento, distinguendo le entrate e le uscite, oltre che in ordinarie e straordinarie, anche in effettive, per costruzione di strade ferrate, per movimento di capitali e partite di giro. Questa classificazione sarebbe poi stata confermata anche nelle riforme del 1923/24.

Si stima che, nel periodo 1877 - primo semestre1884, il bilancio pubblico, includendo anche le spese ferroviarie, produsse disavanzi per 330 milioni di lire, con un sensibile miglioramento rispetto al periodo precedente.[282] [283]

In questo periodo avevano iniziato a perdere vigore le certezze liberiste, legate al ruolo minimo dello Stato nell'economia e al pareggio di bilancio, proprie del periodo immediatamente post-unitario. Allo stesso tempo, era iniziato un passaggio dalla filosofia politica del liberalismo classico a una cultura che ancora si definiva liberale, ma che, avendo fatta propria l'idea che certi esiti negativi del processo economico fossero da imputare ai meccanismi di mercato, riteneva che questi fossero risolvibili solo con una maggiore presenza dello Stato nell'economia.[284]

7.6. Dal 1884 al 1913

Dopo il 1884, la produzione normativa in materia di contabilità pubblica diminuì molto. I dibattiti, invece, proseguirono, senza sfociare in modifiche rilevanti sul sistema, pur fornendo interessanti spunti per il futuro.

[282] L'articolo 23 del Testo unico del 1884, difatti, modificò l'anno finanziario, prevedendo che questo cominciasse il 1° luglio e terminasse il 30 giugno dell'anno seguente.

[283] DE JOHANNIS, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pag. 34.

[284] BINI, *Scienza economica e potere Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, cit., pagg. 26 e ss.

Fra le varie posizioni dell'epoca, la più moderna, in realtà già espressa durante la discussione sulle riforme di Magliani, è quella di Bernardino Grimaldi, già Ministro del tesoro e successivamente Ministro delle finanze ed ancora del tesoro. Grimaldi parlava di diritto al bilancio, secondo il quale era necessario che chiunque potesse conoscere il bilancio pubblico nelle sue componenti di entrata e spesa. Soprattutto il Parlamento doveva essere messo in condizione di esercitare un controllo effettivo e sostanziale sul bilancio dello Stato. La pubblicità dei conti pubblici, difatti, era uno degli aspetti che differenziava lo Stato rappresentativo dal regime assolutistico. Nel primo, il bilancio non era solamente uno strumento di pianificazione interna, ma anche una sintesi dimostrativa dell'uso del pubblico denaro da parte dell'esecutivo e dell'amministrazione. Vi era, pertanto, l'esigenza etico-politica di rendere i bilanci di pubblico dominio. Il diritto al bilancio era l'elemento che, sul piano storico e costituzionale caratterizzava lo Stato moderno, poiché il bilancio stesso rappresentava un atto di responsabilità democratica, che doveva riflettere la verità contabile e la volontà del Parlamento.[285]

Altro aspetto molto sentito all'epoca, ma trascurato dalle riforme Magliani, era il collegamento fra la contabilità finanziaria e la movimentazione e la consistenza dei magazzini, delle officine, dei depositi e delle tante altre aziende statali. Si riteneva essenziale, difatti, che i risultati delle gestioni patrimoniali fossero tenuti in evidenza dalla Ragioneria generale separatamente dalle scritture del bilancio dello Stato, ma in relazione ai capitoli speciali del medesimo.

Dopo il 1884, Magliani, Giolitti, Grimaldi, Vacchelli e Finali presentarono i loro progetti di riforma.

Luigi Luzzatti, con i suoi progetti del 1904 e del 1905 in materia di riordinamento dei servizi contabili delle amministrazioni centrali e di provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato, chiuse la serie delle ipotesi di riforma.

Fra i progetti approvati, vi fu la legge Giolitti, al tempo Ministro del tesoro (legge n. 6216 del 1889), in materia di impegni di spesa, che preve-

[285] Grimaldi fu uno di quei politici che si opposero all'uso di tecniche contabili innovative come le spese ultra-straordinarie o le trasformazioni di capitale, tipiche del periodo Magliani, che servivano, a suo avviso, a mascherare i disavanzi reali prodotti dal bilancio statale. Teniamo presente che Grimaldi operò in un periodo (fine anni '80 dell'Ottocento) segnato da forti disavanzi e pressioni politiche per nuove e maggiori spese, soprattutto per le ferrovie. Sul punto v. PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del Regno alla fine del secolo XIX. Volume terzo ed ultimo. Dal 1888-89 al 1900-1901*, CASA EDITRICE NAZIONALE ROUX E VIARENGO, Torino-Roma, 1902.

deva, fra le altre cose, l'esclusione dall'assestamento dei capitoli di spese facoltative, che potevano essere variati solo con legge speciale. Le spese non effettuate a fine esercizio, così, non potevano essere qualificate come residui senza la preventiva autorizzazione e dell'indicazione nel rendiconto delle cause di ogni impegno di spesa.

La legge Giolitti, fu modificata dal suo successore Grimaldi, con la legge n. 260 del 1893, con la quale si stabilì che gli elementi per accertare la causa legale degli impegni, per la successiva dimostrazione al Parlamento, dovevano essere forniti alla Corte dei conti analiticamente e non soltanto indicati nel rendiconto. La legge Grimaldi stabiliva, inoltre, che per le eccedenze di spese facoltative non dovevano presentarsi tanti disegni di legge quanti erano i capitoli variati, bensì uno per ciascun dicastero, ripristinando il precedente sistema, secondo il quale le eccedenze erano approvate 'per bilanci', ossia per Ministeri. Le variazioni nei residui dovevano essere iscritte in distinti capitoli del bilancio di competenza del successivo esercizio, ma solo a seguito della parifica del rendiconto che li prevedeva da parte della Corte dei conti. Diversamente, potevano iscriversi in appositi capitoli del bilancio di competenza dell'esercizio scaduto, chiedendone l'approvazione con separati disegni di legge, come per le eccedenze sulle assegnazioni di competenza dell'esercizio stesso.

Vari provvedimenti riorganizzarono i servizi amministrativi e contabili centrali e periferici. Gli organici e le attribuzioni delle intendenze di finanza furono riveduti. Con il regio decreto n. 1 del. 1895, il personale delle ragionerie presso le intendenze fu ridotto, anche per dare attuazione al precedente regio decreto n. 336 del 1894, che istituì l'organico delle ex delegazioni del tesoro.

Accanto al ruolo della carriera ispettiva della Ragioneria generale, fu creato un ruolo di ispettori del Tesoro, con compiti di vigilanza e di controllo sulle tesorerie e sugli uffici finanziari decentrati.

Luzzatti, al tempo Ministro del tesoro, promosse l'emanazione del regio decreto n. 3 del 1897, concernente il controllo sugli impegni. La norma stabiliva che, mensilmente, il capo ragioniere dovesse compilare una situazione che evidenziasse, per ciascun capitolo, in confronto ai rispettivi stanziamenti, lo stato degli impegni assunti, distintamente per mandati diretti, di anticipazione e a disposizione, nonché mediante ruoli di spese fisse e qualsiasi atto amministrativo che, in base alle norme contabili, costituisse impegno di spesa a carico del bilancio. La situazione degli impegni, inoltre, doveva essere vagliata da un'apposita commissione nominata dal ministro fra i funzionari superiori dell'amministrazione e della quale doveva far parte

il capo ragioniere.

La contabilità di magazzino, vale a dire il sistema di registrazione e controllo delle entrate, uscite e giacenze di beni materiali (come armi, materiali ferroviari, scorte alimentari, ecc.) posseduti dallo Stato o da enti pubblici, era un altro problema ritenuto di grande importanza amministrativa nel periodo post-unitario.

Questo tipo di contabilità, difatti, era sentito come indispensabile per la trasparenza e la responsabilità gestionale, poiché senza di esso era impossibile verificare l'effettiva consistenza patrimoniale dello Stato e lottare contro gli sprechi e le frodi.

Nel periodo post-unitario, tuttavia, la contabilità di magazzino era disorganizzata o incompleta, non integrata con la contabilità generale dello Stato e spesso soggetta a manipolazioni o a ritardi nella registrazione.

In tema di magazzini, ad esempio, il senatore CambrayDigny, nelle sue relazioni sui rendiconti degli esercizi 1893-94 e 1894-95, aveva rilevato «la singolare anomalia» del sistema che, mentre imponeva un rigoroso riscontro sulle operazioni finanziarie relative all'esercizio del bilancio, lasciava senza controllo «un movimento di milioni come è quello dei materiali di magazzino».[286]

La Giunta generale del bilancio della Camera sollecitò un intervento sul punto e Luzzatti fece approvare la legge n. 256 del 1897, avente a oggetto l'istituzione del riscontro effettivo sui magazzini e depositi di materie e di merci di proprietà dello Stato, cui seguì il regolamento approvato con regio decreto n. 532 del 1897.

Il regolamento era stato preceduto dal regio decreto n. 338 del 1897, che istituì il ruolo degli ispettori di ragioneria per l'esecuzione, da parte della Ragioneria generale, del riscontro contabile sulle ragionerie e per le ispezioni sui magazzini e depositi dello Stato, di cui alla legge n. 256 del 1897. Il controllo effettivo sui magazzini era inteso come un controllo sul campo al fine di individuare la loro effettiva consistenza. Era diverso, dunque, dal controllo contabile (scritturale) spettante alla Corte dei conti. Il corpo di ispettori era ritenuto insufficiente rispetto alle funzioni affidate alla Ragioneria generale, come affermava anche l'onorevole Ernesto Di Broglio, poi Ministro del tesoro. Lo stesso Di Broglio, divenuto ministro, fece approvare la legge n. 533 del 1902, che trasferiva in unico ruolo il personale ispettivo della Ragioneria generale.

[286] Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pag. 171.

Luzzatti fece approvare anche la legge n. 326 del 1906, concernente la riforma dei ruoli organici del personale dipendente dal Ministero del tesoro, con la finalità di integrare la legge Di Broglio. Luzzatti segnalava che la Ragioneria generale non era in grado, per scarsità di mezzi, di adempiere completamente alle sue funzioni, compresa la vigilanza sui magazzini. Era necessario completare quel lavoro, ma non a scapito della vigilanza sulle Ragionerie centrali e sugli impegni di spesa.

Sempre secondo Luzzatti, affinché il Parlamento fosse in grado di rappresentare un reale limite alle spese dell'amministrazione, era necessario costituire un corpo permanente di ispettori all'interno della Ragioneria generale.

Per chiudere questa parte, è utile un breve cenno ad alcuni progetti di riforma della contabilità di Stato che, seppur non approvati, ebbero grande influenza sugli sviluppi futuri del nostro ordinamento contabile.

Gaspare Finali, già Segretario generale del Ministero delle finanze con Sella e poi Presidente della Corte dei conti, come Ministro del tesoro del Gabinetto Saracco, agli inizi del 1901 presentò un disegno di legge contenente «Modificazioni al testo unico di legge sulla contabilità dello Stato».

Il progetto, in realtà mai approvato, ha però un grande interesse storico.[287]

Il testo affrontava di nuovo il problema della decorrenza dell'esercizio finanziario, proponendo di spostarne l'inizio dal primo luglio al primo maggio, al fine di porre rimedio al problema degli esercizi provvisori, che in Italia erano molto più frequenti rispetto agli altri stati europei.

Il disegno di legge riguardava anche le commissioni di vigilanza sugli impegni, avendo la Giunta generale del bilancio espressamente richiesto al Governo una disciplina organica delle stesse. La Giunta aveva inoltre sollecitato il rafforzamento dell'influenza del Ministro del tesoro sulle ragionerie dei ministeri, riproponendo l'idea di porre tutte le ragionerie alle dipendenze della Ragioneria generale.

Le commissioni di vigilanza, composte in prevalenza da esponenti dell'amministrazione attiva, secondo Finali, non potevano esercitare il ruolo di argine agli impegni di spesa fuori bilancio. La Ragioneria generale, tuttavia, non era in grado di esercitare un efficace controllo, anche per carenze di organico. La nozione di controllo era anche influenzata dalle difficoltà nel concettualizzare un'idea di amministrazione unitaria, essendo ancora

[287] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 176 e ss.

presente la concezione autonomistica nella organizzazione e nelle funzioni amministrative.

Pur concordando sul rafforzamento dei controlli del Ministero del tesoro, Finali, conscio delle difficoltà del passaggio delle ragionerie ministeriali alle dipendenze della Ragioneria generale, ritenne che sarebbe stato opportuno quantomeno rendere obbligatorie le ispezioni della Ragioneria generale per garantire al Ministro un adeguato controllo sul regolare andamento dei servizi contabili.

L'articolo 9 del disegno di legge proponeva, dunque, che «il Ministro del tesoro col mezzo della Ragioneria generale dello Stato, farà ispezionare, almeno ogni tre anni, i servizi contabili di ciascuna Amministrazione centrale per assicurarsi che essi procedano secondo le norme vigenti».

Il crescente interessamento del mondo politico per le funzioni di controllo da esercitarsi in modo unitario e sull'intera amministrazione e non parcellizzato su singole strutture, ispirò la legge 533 del 1902 proposta da Di Broglio.

Luzzatti, tornato al Ministero del tesoro, nel marzo 1904 presentò un nuovo disegno di legge per il «riordinamento dei servizi contabili delle Amministrazioni centrali e provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato».[288] La Commissione Besta - D'Alvise, nominata dallo stesso Luzzatti, fra le altre cose, presentò la proposta di ripristinare la partita doppia nelle scritture dello Stato, nel frattempo di fatto venuta meno. Nella relazione di accompagnamento, il Ministro segnalava la necessità, ben nota dal 1868, di porre rimedio al problema dei mandati provvisori.

Di fronte alle due soluzioni prospettate, cioè la creazione di uffici centrali con a capo magistrati inamovibili, ovvero l'istituzione di una Ragioneria generale presso cui accentrare il lavoro contabile di tutte le amministrazioni statali, si era optato per la soluzione intermedia delle ragionerie ministeriali, che offrivano la possibilità di un efficace riscontro senza mettere in discussione il principio di responsabilità ministeriale. Il fine era sempre quello di ridurre le eccedenze di spesa che ponevano il Parlamento di fronte al fatto compiuto, riproducendo sotto altra forma, ma con lo stesso effetto, il problema dei mandati provvisori.

Le ragionerie ministeriali, secondo Luzzatti, alleviarono ma non risolsero il problema delle maggiori spese, che continuavano a proliferare e a eludere il Parlamento, talora mascherate come storni compensativi. Le ragionerie centrali, difatti, non facevano parte di un sistema di garanzie e di

[288] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 28 e ss.

responsabilità e non erano sottoposte a vigilanza del Ministro del tesoro, responsabile ultimo, con l'ausilio della Ragioneria generale, della correttezza della gestione del bilancio.

In un passaggio significativo, Luzzatti affermava che «L'ingerenza attribuita dalla legislazione in vigore al Ministro del tesoro ed alla Ragioneria generale nella gestione contabile dei singoli bilanci non trova nella legge stessa il modo come esplicarsi validamente, poiché le Ragionerie centrali, mediante le quali tale azione potrebbe esercitarsi, sono alla dipendenza delle Amministrazioni presso cui funzionano. Da ciò deriva altresì che i capi ragionieri, non sorretti dall'autorità del Ministro del tesoro, mancano del prestigio, della indipendenza, e perfino dei mezzi necessari ad esercitare quel controllo per cui furono istituiti. Da ciò, infine, il parziale insuccesso delle commissioni di vigilanza, presso le quali i capi ragionieri non poterono spiegare, nell'interesse del tesoro, quell'efficace azione, che da essi era da attendersi».[289]

Per Luzzatti, dunque, era opportuno sia regolare uniformemente le ragionerie ministeriali, sia prevedere il loro collocamento alla diretta dipendenza del Ministro del tesoro, quale titolare della vigilanza sull'applicazione della legge di contabilità e della tutela del bilancio dagli eccessi dell'amministrazione rispetto ai limiti degli stanziamenti decisi dal Parlamento. Ribadiva, inoltre, la necessità di una rigida disciplina sia per la constatazione e la denuncia degli impegni, anche nel campo dell'amministrazione ordinatrice, sia per la registrazione degli impegni stessi e per la determinazione delle responsabilità per i trasgressori. Buona parte delle eccedenze di spesa, difatti, erano causate da espedienti contabili adottati da alcune amministrazioni all'insaputa del Ministro del tesoro.

Le ragionerie centrali mantenevano il compito di verificare la causa legale degli impegni, la loro conformità alla legge, la regolare imputazione in bilancio e la disponibilità dei fondi. Il controllo non doveva riguardare, tuttavia, l'opportunità della spesa. Il riscontro finanziario doveva estendersi anche agli impegni latenti, della cui formazione doveva essere informato il Ministro del tesoro, attraverso le ispezioni della Ragioneria generale.

Al Consiglio dei ragionieri, infine, sarebbe spettato il potere di formulare pareri in via ordinaria, ferme restando le altre attribuzioni previste dall'ordinamento, soprattutto in materia di provvedimenti riguardanti il personale della Ragioneria generale.

[289] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pag. 181.

Il disegno di legge, mai discusso per la chiusura della legislatura, fu ripresentato nella successiva dallo stesso Luzzatti, con sostanziali aggiornamenti, anche a seguito di una nuova soluzione per la tenuta dei conti prospettata dalla commissione Besta - D'Alvise.

Il secondo progetto del febbraio 1905 era ancora più innovativo, mirando in modo esplicito al contemperamento della responsabilità ministeriale con quella del Governo, all'estensione del controllo, al rispetto dei limiti fissati dal Parlamento e all'abolizione dell'assestamento.

Premesso che al Ministro del tesoro spettava la vigilanza sull'applicazione della legge di contabilità e la difesa delle prerogative parlamentari rispetto all'azione dell'amministrazione, era necessario definire strumenti idonei per rendere efficace questa vigilanza.

Permaneva il dissidio politico-giuridico, ancora molto sentito, tra la configurazione unitaria dello Stato-persona come centro di confluenza di tutti i pubblici interessi, compresi quelli economici, e la portata della responsabilità ministeriale come entità a sé stante.

A legislazione vigente, Tesoro e Ragioneria generale non erano in grado di controllare direttamente la gestione finanziaria, non potendo esercitare il controllo stesso «per mezzo di uffici costituiti nel seno delle Amministrazioni sottoposte a controllo, e dalle medesime dipendenti». La *vexata quaestio* delle eccedenze di spesa non avrebbe avuto soluzione sino a quando la Ragioneria generale non avesse potuto seguire gli atti dell'amministrazione dalle prime fasi dell'impegno, in modo da poterne valutarne immediatamente gli effetti finanziari. Per Luzzatti era dunque essenziale la dipendenza strutturale, organica e funzionale delle ragionerie centrali dalla Ragioneria generale.

Anche Vincenzo Vianello, altro importante studioso di ragioneria, era favorevole all'ampliamento delle funzioni di controllo degli uffici di ragioneria, che dovevano godere di autonomia rispetto all'amministrazione attiva. La Ragioneria generale, invece, doveva avere quell'autorità, al momento assente, nei confronti delle ragionerie delle amministrazioni centrali.[290]

Il Ministero del tesoro, comunque, non sarebbe divenuto un super ministero, poiché gli aspetti tecnici e politici delle scelte amministrative sarebbero rimaste fuori della sua competenza. Anche le attribuzioni della Corte dei conti sarebbero rimaste intatte, poiché la sua attività avrebbe continuato a svolgersi su un piano diverso da quello politico-amministrativo. Il controllo della Corte, preventivo o consuntivo, sarebbe stato sempre di tipo

[290] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 33.

costituzionale, cioè di ausilio al Parlamento per accertare se il Governo, nella sua azione, si fosse mantenuto entro i limiti finanziari stabiliti col bilancio approvato.

Anche il secondo disegno di legge decadde, questa volta per l'opposizione degli ambienti amministrativi.

Come accennato, un nuovo disegno di legge presentato alla Camera dallo stesso Luzzatti nel maggio 1906, riguardante la riforma dei ruoli organici del personale del Ministero del tesoro e finalizzato ad integrare la legge di Broglio n. 553 del l902, invece, si concretizzò nella legge n. 326 del 1906.

I progetti e le idee di Luzzatti sono molto importanti, poiché, innanzitutto, indicano una tendenza culturale favorevole a un controllo forte e accentrato sugli effetti finanziari dell'azione amministrativa dello Stato inteso in senso unitario. In secondo luogo, poiché fornirono molti spunti al primo Ministro delle finanze del periodo fascista, Alberto de' Stefani, nella sua opera di drastica riorganizzazione della macchina dell'amministrazione finanziaria dello Stato alle fine del primo conflitto mondiale.

Luigi Luzzatti appare come una figura centrale del pensiero economico e finanziario liberale dell'Italia post-unitaria.

Luzzatti era un convinto sostenitore del libero mercato, della concorrenza e della non ingerenza dello Stato nell'economia, salvo nei casi in cui questo fosse necessario per garantire l'equità sociale o la stabilità finanziaria. Pur non essendo un '*laissez-faire*' assoluto, dunque, Luzzatti si opponeva a forme di statalismo eccessivo e sosteneva che lo Stato dovesse intervenire solo in casi di fallimento del mercato o per garantire servizi essenziali.

Era favorevole a una gestione rigorosa del bilancio pubblico, con attenzione al pareggio e alla riduzione del debito ed era contrario a imposte eccessive o oppressive, ma favorevole a una fiscalità equa e progressiva.

Fondatore delle banche popolari, Luzzatti credeva nel credito mutualistico come strumento di emancipazione delle classi lavoratrici, di lotta all'usura e aiuto alle piccole imprese.

Lo stesso Luigi Einaudi, altra grande figura del liberalismo economico italiano, riconobbe l'importanza politica e dottrinale di Luzzatti.[291]

Anche i rapporti tra Luzzatti e de' Stefani, furono caratterizzati da stima e convergenze ideologiche (seppur non complete), pur appartenendo a generazioni diverse.

[291] PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del Regno alla fine del secolo XIX. Volume terzo ed ultimo. Dal 1888-89 al 1900-1901*, cit.

Entrambi si riconoscevano nei principi del liberalismo economico, con una forte enfasi sulla libertà d'impresa, la riduzione dell'intervento statale e la responsabilità individuale.

Sia Luzzatti che de' Stefani, difatti, erano critici verso lo statalismo, anche se con sfumature diverse: Luzzatti era più aperto a forme di intervento sociale, mentre de' Stefani era più radicale nel suo approccio 'minimalista'.

L'approccio alla questione sociale, invece, era molto differente.

Luzzatti aveva, come visto sopra, una visione sociale e mutualistica del liberalismo; de' Stefani, invece, era più vicino a un liberismo ortodosso, meno attento alle implicazioni sociali e più focalizzato sull'equilibrio di bilancio e sulla riduzione della spesa pubblica.

Luzzatti, ovviamente, operò in un'Italia liberale e parlamentare, rimanendo sempre legato all'idea di un liberalismo democratico, mentre de' Stefani fu il simbolo, soprattutto nel suo ruolo di Ministro delle finanze nel primo periodo fascista, di un liberismo in forma autoritaria.

Luzzatti comunque vide in de' Stefani un continuatore e un attuatore di alcuni ideali economici liberali, soprattutto in materia di amministrazione finanziaria e di bilancio dello Stato.

La riforma de' Stefani chiuse, con una razionalizzazione autoritaria e accentratrice, il dibattito che si era sviluppato, prima e dopo la guerra, fra i fautori di uno Stato interventista dotato di molteplici amministrazioni speciali e i sostenitori di uno stato minimo di stampo schiettamente liberale (forse più a parole che nei fatti, in realtà), facente perno sul modello ministeriale.

Nel frattempo, lo Stato era cambiato di pari passo con i mutamenti dell'economia e del clima culturale nel paese. Nuove idee, frutto anche dell'allargamento del suffragio e dell'ingresso nella sfera politica di nuovi interessi, si erano affacciate alla ribalta, portando con sé nuovi soggetti economici, che, anche nel settore pubblico, affiancarono i tradizionali ministeri nella fornitura di servizi alla collettività.

In questo lungo arco di tempo, i conti pubblici ebbero un andamento oscillante. Secondo De Johannis, nel periodo 1884/85-1897/98, lo Stato cumulò disavanzi complessivi per circa 2,5 miliardi di lire.[292] I *deficit* più massicci si concentrarono, in modo pressoché totale, nel periodo 1885/86-1891/92 durante il quale lo sbilancio fra entrate e spese, comprese quelle per ferrovie, non scese mai sotto i 125 milioni, con un picco nell'esercizio

[292] De Johannis, *La finanza*, in *Mezzo secolo di vita italiana*, cit., pagg. 34 e ss.

1888/89 di 470 milioni.

Gli anni compresi fra il 1887 e il 1895 furono fra i più duri per l'economia italiana dell'Ottocento. Le difficoltà derivanti da un'economia in stagnazione ebbero riflessi anche sul rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo, destinato a registrare un peggioramento di circa dieci punti in quella fase e a porsi stabilmente al di sopra del 115 per cento fino a raggiungere il 120 per cento nel 1897. Se poi si aggiungono gli effetti dell'indebitamento delle altre amministrazioni pubbliche, il rapporto toccò il livello del 125-128 per cento.[293]

Alle fine del secolo, cambiò anche il profilo dei detentori del debito. Aumentò la quantità di titoli detenuti nel mercato interno, soprattutto dal sistema bancario nazionale e dalla Cassa depositi e prestiti. A partire dal 1896, quest'ultima poteva indirizzare i propri impieghi alle anticipazioni al Tesoro e all'acquisto di titoli del debito pubblico, destinati a divenire fin da subito la principale destinazione insieme ai prestiti ai comuni.

Mutarono, tuttavia, anche gli acquirenti esteri. Il debito italiano iniziò ad essere collocato anche in Germania, con contestuale diminuzione della quota detenuta in Inghilterra e soprattutto in Francia. La dipendenza dai capitali esteri, dunque, per quanto molto ridimensionata, permaneva con una geografia finanziaria differente.[294]

Negli anni successivi, fino al 1910/11, la finanza pubblica italiana vide un progressivo miglioramento.

Come era accaduto per il peggioramento del rapporto fra debito e prodotto interno lordo nel corso degli anni Novanta del XIX secolo, dovuto al rallentamento economico piuttosto che dalle difficoltà di collocamento e dal costo del debito, anche la sostenibilità dello stesso debito nel periodo giolittiano dipese invece proprio dal deciso incremento del prodotto interno lordo italiano e dal rasserenamento del clima finanziario internazionale, a cui si unirono l'espansione del risparmio e la sua destinazione verso i titoli del debito pubblico italiano, sempre meno dipendente dall'estero.

Per quanto riguarda il prodotto interno lordo, alcune stime recenti hanno messo in luce una vera e propria esplosione, con un aumento, a prezzi costanti del 1911, dai 14 miliardi del 1895 ai quasi 22 del 1906.

Questa crescita fu dovuta al primo sviluppo industriale, caratterizzato

[293] L. TEDOLDI-A. VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, EDITORI LATERZA, Bari, 2021, pagg. 51 e ss.

[294] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit. 53 e 54.

da significativi incrementi sul versante degli investimenti, al rafforzamento del settore terziario, all'aumento dei consumi interni, ad una congiuntura internazionale molto favorevole. Secondo alcune analisi, anche la riduzione del debito pubblico e una spesa di maggiore qualità ebbero un ruolo importante nella crescita del prodotto nazionale.[295]

L'ultimo disavanzo fu quello di 11 milioni nel 1897/98. In seguito, si registrarono solo avanzi, comprensivi delle spese per ferrovie, per un valore cumulato di 634 milioni di lire circa. Questo avvenne, come detto sopra, non solo per merito delle politiche di bilancio, ma anche perché, tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900, vi fu una grande crescita economica, con conseguente miglioramento dei flussi di entrata. Grazie anche al capitale straniero e ai dazi protezionistici frutto delle politiche doganali di Magliani, Luzzatti e Salandra, infatti, si sviluppò rapidamente, specie nel Nord-Ovest, la grande industria con importanti benefici sull'intero paese.[296] [297]

7.7. Lo Stato parallelo

La legislazione in tema di contabilità pubblica, dopo il 1906, subì un sostanziale blocco, per riprendere dopo la Prima guerra mondiale.

In relazione a questo periodo, vanno segnalate la legge n. 822 del 1910 che concentrava presso le ragionerie centrali tutte le scritture sugli impegni, la legge n. 740 del 1913 che aboliva le previsioni di legge riguardanti l'assestamento del bilancio di previsione e il decreto legislativo luogotenenziale n. 1672 del 1915 che eliminava le commissioni di vigilanza sugli impegni.

Il dibattitto sul ruolo dello Stato e del suo bilancio, tuttavia, non si fermò, spinto non tanto da teorie dottrinali, quanto dalla realtà degli interessi.

L'Italia liberale, dopo aver realizzato il sogno unitario, aveva iniziato a cambiare pelle sin dalla fine dell'Ottocento. Nuove esigenze di sviluppo diedero il là a nuovi modelli organizzativi della vita economico-ammini-

[295] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit., pagg. 55 e ss.

[296] Sulle politiche protezionistiche dell'Italia liberale, v. A. MAGLIULO, *Il protezionismo dell'Italia liberale. Economia classica e politiche di sviluppo nel dibattito parlamentare sulla tariffa doganale del 1887*, in *La scienza economica in Parlamento 1861-1922. Una storia dell'economia politica dell'Italia liberale*, a cura di M.M. AUGELLO e M.E.L. GUIDI, FRANCOANGELI, Milano, 2002, pagg. 147 e ss.

[297] Soprattutto a Luzzatti si devono le due riforme di stampo protezionistico alle tariffe doganali del 1878 e del 1887. Sul punto v. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 85, 115 e 144.

strativa, cui seguirono nuove teorizzazioni sul ruolo dello Stato e sulle sue articolazioni operative.[298]

In realtà, sotto il profilo economico, il liberalismo, anche nell'Italia liberale, si era rivelato più uno schema teorico che una reale pratica politica. Anche sotto la Destra storica, ovvero una classe dirigente post-unitaria di fermi convincimenti liberali e liberistici, difatti, lo Stato dovette sempre intervenire nell'economia per far fronte alle continue emergenze di un paese fragile, a basso reddito e con un forte ritardo industriale rispetto ai vicini europei. Anche nel periodo liberale, dirigismo e crescita del ruolo dello Stato (che al tempo rappresentava pressoché integralmente il settore pubblico), anziché essere teorizzati e predicati come buoni in sé, vennero silenziosamente attuati in termini di scelte concrete, in un contesto di promozione della modernizzazione economica e di salvaguardia ad ogni costo di quel bene supremo rappresentato dall'Unità. E per questo motivo, un po' come al giorno d'oggi, anche sotto governi di ferma fede liberale e di ministri di altrettanto solide convinzioni accademiche liberiste, con una sorta di involontario keynesismo *ante litteram*, la spesa pubblica correva e il debito pubblico ovviamente la seguiva di pari passo.

Il nuovo secolo portò un cambiamento di paradigma non solo pratico, ma anche teorico. L'affermazione in Europa del 'socialismo municipale' interessò anche l'Italia. Partendo dal peculiare caso del socialismo italiano, si ebbe, già nell'ultimo decennio del 1800 per poi continuare sino al 1920, una connotazione in senso socialista del concetto di 'municipalizzazione', ovvero l'acquisizione da parte dei comuni di prerogative di governo del territorio organizzate in vere e proprie aziende.

A questa tendenza, si affiancò anche la *Rerum Novarum*. L'enciclica promulgata da Papa Leone XIII il 15 maggio 1891, considerata il documento fondativo della dottrina sociale della Chiesa cattolica, prendeva atto dei profondi cambiamenti economici e sociali dell'epoca, in particolare della questione operaia emersa con la rivoluzione industriale. L'Enciclica criticava il socialismo a causa della sua volontà di abolire la proprietà privata, considerata un diritto naturale, ma allo stesso tempo, condannava il liberalismo economico sfrenato, che lasciava i lavoratori in balia dello sfruttamento.

La *Rerum Novarum* assegnava allo Stato il compito di proteggere i deboli, garantire la giustizia sociale e promuovere il bene comune, senza sostituirsi all'iniziativa privata o alla famiglia. Allo stesso tempo, legittimava

[298] R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie. Le tensioni della modernità. La città che sale*, in *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, DONZELLI EDITORE, Roma, 1995, pagg. 143 e ss.

le associazioni di lavoratori e i sindacati come strumenti per difendere i diritti dei lavoratori.

In realtà, la tendenza municipalizzatrice assunse anche una matrice politica e di classe e non soltanto amministrativa. L'esercizio diretto dei servizi fu strumento per la realizzazione delle istanze del nascente movimento operaio. Il comune, progressivamente, si trasformò in un 'ente economico', per rispondere ai crescenti bisogni degli strati sociali più bassi.

Giovanni Montemartini e altri pensatori socialisti sostennero una 'teoria della municipalizzazione' fondata su una scienza della finanza delle imprese pubbliche, che aveva come fulcro una filosofia della 'redistribuzione'. Il municipio era visto come un'impresa politica finalizzata a ripartire su tutti i membri della collettività i costi di alcune produzioni, agendo per ottenere beni e servizi a prezzi minori di quelli di mercato e utilizzando per reperire le risorse una leva fiscale progressiva. Il comune a guida socialista assumeva così un ruolo di stampo classista e, allo stesso tempo, la teoria del socialismo municipale rivendicava la rappresentazione, in funzione antiliberista, degli interessi anche dei non privilegiati nell'arena del libero mercato. Per Ivanoe Bonomi ed Emilio Caldara era necessario che il comune creasse profitto, in modo da poterne ampliare l'azione democratica con finalità prettamente sociali.

Durante il primo ventennio del Novecento, le municipalità dettero vita a servizi di tutela del lavoro e di assistenza pubblica, municipalizzarono le aziende di trasporto e si fecero carico della pubblica istruzione, della lotta alle rendite, del sostegno ai disagiati, della gestione del credito (mediante il controllo delle casse di risparmio locali) e delle politiche abitative popolari.

Al rapido processo di urbanizzazione, che determinò un notevole incremento della domanda di servizi pubblici e un'evoluzione delle tecnologie, gli enti locali risposero aumentando la loro imprenditorialità industriale.

L'urbanizzazione, i nuovi bisogni e l'evoluzione tecnologica contribuirono allo sviluppo dei servizi pubblici, stimolando il settore pubblico e, *in primis,* gli enti locali, ad assumere direttamente la costruzione e l'esercizio degli impianti, sia per contenere i prezzi nei limiti dei costi, sia per beneficiare degli utili della gestione dei servizi, anche mediante la rottura di molti monopoli privati di settore.

La prima conquista significativa fu l'emanazione della legge 29 marzo 1903 n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali, nota anche come legge Giolitti sulla municipalizzazione.

La legge Giolitti disciplinò le forme di gestione dei servizi pubblici locali, elencandone diciannove categorie suscettibili di gestione diretta, te-

nuto conto della realtà economica (prevalentemente agricola) e tecnica allora esistente.

L'articolo 1 recitava «I Comuni possono assumere, nei modi stabiliti dalla presente legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi, e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti:

1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;
2° impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata;
3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;
4° costruzione ed esercizio di tramvie, a trazione animale o meccanica;
5° costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;
6° impianto ed esercizio di farmacie;
7° nettezza pubblica e sgombro di immondizie dalle case;
8° trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;
9° costruzione ed esercizio di molini e di forni normali;
10° costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;
11° costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;
12° costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;
13° fabbrica e vendita del ghiaccio;
14° costruzione ed esercizio di asili notturni;
15° impianto ed esercizio di omnibus, automobili, e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;
16° produzione e distribuzione di forza metrico idraulica ed elettrica e costruzione degl'impianti relativi;
17° pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità;
18° essicatoi di granturco e relativi depositi;
19° stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere».

I servizi assunti direttamente dai comuni dovevano essere gestiti da un'azienda speciale, distinta dall'amministrazione ordinaria del comune, con bilanci e conti separati. Gli utili dell'azienda dovevano essere devoluti al bilancio comunale. Le eventuali perdite dovevano essere ripianate mediante appositi stanziamenti, nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale.

Le nuove norme, poi raccolte nel testo unico n. 2578 del 1925, resta-

rono in vigore per quasi un secolo e non furono del tutto abrogate neppure con la riforma delle autonomie locali introdotta con la legge n. 142 del 1990.

Anche a livello centrale si fece strada questa nuova concezione del ruolo del settore pubblico. Lo Stato, difatti, dovette farsi carico di una serie nuovi compiti, soprattutto in campo sociale e in quello produttivo. Il principale protagonista di quest'opera di cambiamento fu sempre Giolitti.

Il giovane Giolitti, futuro leader dell'Italia liberale di inizio Novecento, fu assunto nel 1869 come funzionario nel Ministero delle finanze di Sella, occupandosi nel periodo 1870-73 del primo riordino del sistema delle imposte.

Giolitti fu caposezione del Ministero e collaborò con diversi ministri della Destra storica, tra cui Sella e Minghetti, contribuendo, tra l'altro, all'azione fiscale finalizzata al pareggio di bilancio. La sua carriera continuò nel 1877 con la nomina alla Corte dei conti e poi nel 1882 al Consiglio di Stato. Sempre nel 1882 venne eletto deputato. Nel 1886 si oppose alle politiche di spesa del governo Depretis, sostenendo il rigore di bilancio e la necessità di non eccedere nelle spese militari oltre quanto fosse necessario per la difesa dell'integrità del Paese.

Nel 1889 fu nominato Ministro del tesoro nel secondo governo Crispi, assumendo poi anche l'interim delle Finanze. Nel 1891 si dichiarò a favore di una riforma delle imposte per portarle da proporzionali a progressive. La sua nomina a primo ministro, sostanzialmente, avvenne al tempo della prima vera crisi del governo Crispi, messo in minoranza nel febbraio del 1891 su una proposta di inasprimento fiscale.

Dopo la breve parentesi (6 febbraio 1891 - 15 maggio 1892) del governo liberal-conservatore del marchese di Rudinì, Umberto I dette a Giolitti l'incarico di formare il nuovo governo. La sua politica finanziaria come primo ministro abbandonò il tradizionale liberalismo in favore di un massiccio interventismo dello Stato nell'economia, con il ricorso frequente a strutture amministrative speciali.

Riassumiamo alcuni dei passaggi di questa tendenza, che fu propria di tutti i governi del periodo, definita da storici di rango come 'fuga dai ministeri' o come 'Stato parallelo'.[299]

Il regio decreto n. 250 del 1905 (Governo Fortis) istituì l'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, posta sotto la direzione del Mi-

[299] G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati, Ministero per i beni e le attività culturali*, Pubblicazioni degli archivi di Stato, Roma, 1988.

nistero dei lavori pubblici, allo scopo di affidarle la gestione della rete fino ad allora in mano a compagnie private. Il riscatto delle reti avvenne il 1° luglio del 1905, con l'entrata in vigore della legge 137 del 1905 sul riordino delle ferrovie. Lo Stato assunse la gestione diretta delle linee, denominandola rete delle 'Ferrovie dello Stato'. La struttura dell'amministrazione ferroviaria venne organizzata, nel luglio del 1907, come azienda autonoma. Questo modello era molto diverso dalla direzione ministeriale, vale a dire dalla struttura che aveva contraddistinto in modo pressoché integrale il periodo dell'Italia liberale.

Un particolare degno di attenzione, per i futuri sviluppi dell'assetto dell'amministrazione finanziaria, è rappresentato dal fatto che uno degli avversari del modello aziendale delle ferrovie, nel 1905, fu Luigi Luzzatti che, in luogo dell'azienda autonoma, avrebbe preferito un ministero *ad hoc*.

Con legge 305 del 1912, il quarto governo Giolitti decise la nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita. Nello stesso anno, fu istituito da Francesco Saverio Nitti, allora Ministro dell'agricoltura, industria e commercio, l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA), ente pubblico specializzato nel monopolio italiano delle assicurazioni sulla vita. Questi, assieme alle municipalizzazioni, furono i maggiori esempi di cambiamento avvenuti nella gestione di settori strategici, che, d'ora in avanti, furono gestiti con modelli aziendalistici, al di fuori dello schema ministeriale di matrice cavouriana.

Questa tendenza si manifestò anche in altri versanti.

La legislazione per il Mezzogiorno introdusse amministrazioni speciali. Il Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, dopo il salvataggio di alcune imprese, nel 1913 fu costituito dalla Banca d'Italia come organo permanente per il finanziamento e il risanamento delle imprese in crisi. Il consorzio, divenuto operativo nel 1915, era guidato dalla Banca d'Italia e riuniva i Banchi di Napoli e Sicilia, alcune casse di risparmio, il Monte dei Paschi di Siena e l'Istituto Bancario San Paolo di Torino. Da questo nucleo originario, nel 1933 nacque l'IRI.

Assieme all'Italia stava cambiando anche la sua amministrazione.

Durante l'età giolittiana l'amministrazione italiana, difatti, entrò in quello che è stato definito come il periodo del 'decollo amministrativo'.

Nel primo quindicennio del 1900, si verificarono molti mutamenti nella burocrazia italiana.[300] Il numero dei dipendenti salì da 126 mila nel

[300] G. MELIS, *L'amministrazione. 5.L'amministrazione si misura con gli interessi*, in *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità ad oggi*, a cura di ROMANELLI, cit., pagg. 200 e ss.

1891 a 377 mila nel 1910. Nel 1923 arrivò a 509 mila. Teniamo presente che la burocrazia preunitaria contava, in tutti i sette stati, soltanto 60 mila unità circa, di cui poco meno di 25 mila nel solo Regno delle Due Sicilie. I ministeriali in senso stretto, nel 1866, erano 11 mila, sino a salire a 90 mila circa nel 1890. Parallelamente, la spesa statale aumentò in rapporto al prodotto interno lordo. Nel 1913 arrivò al 14 per cento, superando i valori di Inghilterra, Francia e Germania.

L'amministrazione, che nei primi quarant'anni era rimasta prevalentemente piemontese o settentrionale, progressivamente assorbì molti funzionari provenienti da un Meridione in pesante ritardo industriale.

Ai fini del presente lavoro, il fenomeno più importante è la duplice tendenza verificatasi nel periodo precedente alla Prima guerra mondiale.

Da un lato, non vi furono innovazioni di rilievo per quanto concerne l'organizzazione amministrativa dello Stato e i meccanismi di controllo, compresi i sistemi della Ragioneria generale e della Corte dei conti, che mantenevano, a grandi linee, i caratteri precedenti, salvo qualche marginale ritocco.

Dall'altro, invece, si ebbe l'impetuoso sviluppo delle amministrazioni parallele, costituite da uffici con ampi margini di autonomia gestionale e finanziaria, organi decentrati preposti al coordinamento di politiche regionali o settoriali, aziende autonome e speciali apparati allocati presso i ministeri al centro o in periferia. Il modello scelto, spesso, simulava le Ferrovie del 1905, soprattutto dopo la legge organica del 1907, che prevedeva un consiglio di amministrazione presieduto dal ministro e comprendente alcuni tecnici, un direttore generale dotato di ampi poteri e di una rilevante autonomia di gestione, sia pure nel contesto di un bilancio presentato in Parlamento per un controllo a consuntivo. La tendenza verso l'autonomia aveva la palese finalità di sfuggire al modello ministeriale e ai suoi controlli di regolarità amministrativa e contabile, ritenuti farraginosi e inutili.

Fra modello ministeriale e amministrazioni speciali i termini del confronto spesso divennero quelli di un vero e proprio scontro, anche di tipo culturale, prima, durante e dopo quell'evento assolutamente determinante ai fini del concetto stesso di Stato che fu la Prima guerra mondiale.

Come accennato, la fuga dai ministeri fu soprattutto una fuga dai controlli stabiliti dalle norme di contabilità pubblica. Le amministrazioni parallele, però, avevano una loro cultura economica di tipo interventista, rappresentata, a livello tecnico e politico, da uomini di grande spessore, quali Nitti, Giuffrida e Beneduce, ai quali si oppose fermamente una cultura di matrice strettamente liberale e non interventista, guidata da Luzzatti, Ei-

naudi, Salvemini e de' Stefani.

Lo scontro venne chiamato in vari modi: 'vecchi liberali' contro 'nuovi burocrati', 'partito dei ragionieri' e 'burocrazia della cifra' contro 'amministrazioni industriali' e simili. In realtà, erano 'solo' due modi profondamente diversi di interpretare il ruolo dello Stato nella società e nell'economia italiana.

Capitolo 8

La Grande guerra e la Riforma de' Stefani

8.1. La Prima guerra mondiale: un grande spartiacque

La Prima guerra mondiale fu il grande spartiacque.

Il primo conflitto mondiale innescò una vera e propria esplosione dell'indebitamento pubblico italiano a fronte di un andamento del prodotto interno lordo decisamente in calo. Già nell'agosto del 1914, il Governo Salandra per evitare il rapido deprezzamento della lira e dei titoli italiani, causato anche da una maggiore affluenza agli sportelli a opera dei risparmiatori, fu costretto a fissare in via ufficiale i corsi dei titoli pubblici e a imporre la moratoria bancaria con la temporanea limitazione al 5 per cento della possibilità di prelievo dei depositi, fatta eccezione per gli istituti di emissione. La copertura della spesa pubblica mediante le entrate scese infatti al 48 per cento già nel 1915 e precipitò al 29 per cento nel 1917, mentre la spesa statale lievitò dal 14,4 per cento del prodotto interno lordo al 33,7 nel 1916 e al 37,6 nel 1918.[301] Chiaramente la spesa per la difesa assorbiva la maggior parte del bilancio dello Stato. Altrettanto chiaramente il finanziamento delle spese di guerra avvenne, per la grandissima parte, con l'aumento dell'indebitamento pubblico.

Le necessità belliche, soprattutto dopo la disfatta di Caporetto del 24 ottobre 1917, determinarono il sostanziale sfaldamento del vecchio sistema amministrativo e la disarticolazione dei ministeri, in favore di una miriade di uffici speciali operanti, praticamente, senza nessun reale limite di azione né in termini contabili, né in materia di appalti.

In realtà, la cultura dell'emergenza e il ricorso a strumenti eccezionali erano presenti anche prima del conflitto. Pensiamo, ad esempio, alla legislazione speciale per il terremoto di Messina.

Durante la guerra, tuttavia, l'eccezione divenne la regola e mutò radicalmente il sistema, portando l'amministrazione dell'emergenza a livelli mai

[301] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit., pagg. 64 e ss.

visti prima. Nel primo Dopoguerra, di conseguenza, la struttura amministrativa era in completo disordine, soprattutto sotto il profilo amministrativo-contabile.

Nel periodo bellico, le strutture finanziarie statali, imperniate sui grandi enti pubblici dediti alla raccolta del risparmio privato per i bisogni del Tesoro, ebbero un grande impulso. Da una parte la Cassa depositi e prestiti, l'Istituto nazionale assicurazioni e la Cassa nazionale di previdenza furono, in vario modo, impegnati nel collocamento dei prestiti nazionali. Dall'altra, il Consorzio fra gli istituti d'emissione e gli altri maggiori organi privati del risparmio nazionale, in base al regio decreto n. 1375 del 1914 e successive modifiche, che miravano a sovvenzionare l'industria privata mediante anticipazioni su valori garantiti. Da questo organismo, noto come Consorzio sovvenzioni sui valori industriali (CSVI), nasceranno l'Istituto Liquidazioni (1926) e poi gli organi di salvataggio del periodo 1931-33, ovvero IMI e IRI.

Il processo di ristrutturazione delle strutture della finanza statale operò molte e profonde deroghe formali alle norme di contabilità. La prassi, però, come dimostrerà la Commissione d'indagine sulle spese di guerra, si mosse in modo ancora più spregiudicato.

Nel dicembre 1914, il Ministro della guerra del nuovo gabinetto Salandra, Vittorio Zupelli, presentò alla Camera un disegno di legge per la conversione di numerosi decreti che autorizzavano le amministrazioni della guerra e della marina a derogare temporaneamente alle norme della contabilità generale, soprattutto in tema di appalti. Giovanni Cassis, relatore per l'ufficio centrale del Senato, pur muovendosi in favore dell'industria nazionale, riteneva utile ripartire le ordinazioni fra il maggior numero possibile di imprese. Le norme di contabilità in materia di approvvigionamenti pubblici erano ritenute superate, così come il sistema delle aste pubbliche, con le sue formalità finalizzate all'individuazione del giusto prezzo.

La legislazione di guerra apportò molte eccezioni all'ordinamento contabile del 1883. La legge n. 424 del 1915 consentì alle amministrazioni di guerra e di marina di derogare alle norme di contabilità dello Stato in materia di provviste, lavorazioni e trasporto di generi e materiali, autorizzando anche gli acconti su lavori e forniture eseguiti e non definitivamente collaudati. La legge n. 592 del 1915, invece, come rimedio alla disoccupazione operaia, dispose facilitazioni per l'appalto e l'esecuzione di lavori pubblici per conto dello Stato, delle province e dei comuni.

La guerra spinse alla creazione di nuovi organi e istituti. Con due regi decreti del 22 giugno 1916 furono istituiti il Ministero dell'industria, commercio e lavoro (scindendolo dal Ministero dell'agricoltura) e il Ministero

dei trasporti marittimi e ferroviari. Con il decreto luogotenenziale del 5 luglio 1917, fu istituito il Ministero delle armi e munizioni, ma già con un decreto del 9 luglio 1915 era stato creato un sottosegretariato dipendente dal Ministero della guerra. Nacquero anche molti comitati, cui vennero attribuiti compiti già spettanti ai ministeri oppure nuove funzioni. Il decreto legislativo luogotenenziale n. 926 del 1916 concesse al Ministero dell'agricoltura sia poteri straordinari in materia di acquisto di alimenti e materie agricole mancanti nel Paese, sia poteri di requisizione di merci e stabilimenti.

Il Ministero, per le nuove funzioni, si avvalse della Commissione centrale degli approvvigionamenti, con il compito di determinare i prezzi e le condizioni di vendita dei prodotti importati e requisiti e del Servizio temporaneo degli approvvigionamenti, con competenze sia sulla popolazione civile, sia sull'amministrazione militare. Parallelamente, presso il Ministero dell'industria, commercio e lavoro, operava, dall'aprile del 1918, l'Ufficio temporaneo degli approvvigionamenti e consumi industriali.

Il prefetto fu, tra gli organi tradizionali, quello che aumentò maggiormente le proprie competenze, poiché l'organizzazione locale degli approvvigionamenti e dei consumi fu sottoposta alla sua direzione.

La congerie di comitati, commissioni, organi esecutivi e di controllo del periodo bellico, istituiti quasi sempre con decreti-legge, portò alla paralisi del parlamento postbellico, chiamato a ratificare la gran mole di legislazione straordinaria. La loro creazione portò all'estremo la tendenza a sottrarre il controllo della gestione finanziaria ai suoi organi naturali, quali la Ragioneria generale e la Corte dei conti. A fine guerra, con la chiusura dei conti correnti con il Tesoro, massicce spese per approvvigionamenti e trasporti apparvero per la prima volta nei bilanci passivi dei ministeri.

Al termine del conflitto ripresero i progetti e gli studi di riforma dell'amministrazione e, soprattutto, dell'ordinamento contabile. Gli studi, già nell'ultimo periodo di guerra e protratti fino a tutto il 1921, in realtà non portarono a risultati concreti, anche a causa della profonda crisi in cui versava lo Stato liberale.

Nel gennaio 1918, l'onorevole Ruini, relatore per il comitato per la riforma della pubblica amministrazione, nella sua relazione affermava, tra l'altro, che occorreva trasformare da preventivo in consuntivo il controllo «per tutte quelle categorie di spese in cui sia possibile sostituire alla forma del mandato diretto altre forme più rapide di pagamento».[302]

[302] Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 203 e ss.

La commissione promossa dagli onorevoli Giuffrida e Mazzoccolo riteneva che le esigenze economiche richiedessero maggiore velocità di azione dell'amministrazione e l'introduzione dei metodi industriali nei rapporti tra Stato e i cittadini e che la semplificazione del controllo sulle spese fosse il principale problema della contabilità pubblica. Einaudi, in polemica con Giuffrida, rispose che queste posizioni non tenevano conto della natura dell'azienda statale, della peculiarità dei suoi rapporti con terzi e delle caratteristiche oggettive e soggettive delle funzioni pubbliche.[303]

Con decreto legislativo luogotenenziale n. 107 del 1918 fu nominata la commissione presieduta dal senatore Villa, cui più tardi si affiancò il comitato 'dei sette', presieduto dall'onorevole De Nicola, al fine di elaborare i principi per una riforma dell'amministrazione statale, con esclusione degli ordinamenti militare, giudiziario e scolastico.

La relazione Villa propose di attribuire la firma dei titoli di spesa al direttore generale nel caso in cui le operazioni di gestione del bilancio implicassero rapporti con soggetti giuridici esterni all'amministrazione, lasciando al ministro l'alta direzione degli affari e l'indirizzo politico. Suggerì, inoltre, che la Corte dei conti parificasse il rendiconto generale solo dopo l'esame giudiziale di tutti i conti di agenti, tesorieri, funzionari delegati, ecc., mentre alle ragionerie centrali sarebbe spettato l'accertamento della esistenza dei fondi di bilancio e della loro esatta destinazione, nonché la liquidazione del debito dello Stato.

Giolitti, Presidente del consiglio, nell'ambito di un programma di riforma dell'amministrazione mirato alla semplificazione dei servizi e alla riduzione del personale, con la legge n. 260 del 1921 nominò una commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale. Il Presidente della Commissione, senatore Cassis, consegnò il suo primo rapporto (18 giugno

[303] Vincenzo Giuffrida, durante e dopo la Prima guerra mondiale, fu coinvolto nella gestione e nel controllo delle spese belliche, un ambito particolarmente delicato per l'equilibrio finanziario dello Stato. Membro della Commissione Villa, Giuffrida ebbe un ruolo centrale alla fine della Prima guerra mondiale, poiché rappresentò la figura più emblematica della transizione da una burocrazia ottocentesca, subordinata alla politica, a una nuova classe dirigente tecnico-amministrativa che, nel caos del Dopoguerra, cercò di assumere un ruolo guida nella ricostruzione economica e istituzionale del paese. Secondo Einaudi, Giuffrida fu «il rappresentante tipico, il più forte e volitivo di tutta una falange di funzionari venuti su dalla guerra», convinti di aver salvato il l'Italia e di doverne guidare la ricostruzione. In un articolo del 1919, lo stesso Einaudi lo citò come simbolo dei 'padreterni', vale a dire, quei funzionari pubblici accusati di arroganza e di voler dirigere l'economia senza ascoltare i produttori reali. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 167 e ss.

1921), a seguito del quale fu presentato alla Camera un disegno di legge per delegare al Governo 'facoltà straordinarie' per l'attuazione in via d'urgenza della riforma amministrativa.

Dopo tre anni dalla fine della guerra, delle sofferenze e dei disagi premiati dalla vittoria, nuovi orientamenti politici, nuove aspirazioni, nuove idee erano emersi e alcuni di questi investivano direttamente la struttura amministrativa dello Stato.

Leggi speciali, organismi provvisori ancora vigenti, sperequazioni nei servizi e molteplici sovrastrutture avevano notevolmente appesantito la macchina amministrativa. Molti ritenevano che la scelta migliore fosse abrogare *tout court* le norme del periodo bellico e ritornare semplicemente all'ordinamento precedente. Prevalse, invece, l'dea di riformare il sistema per adattarlo alle nuove esigenze.

Venne riproposto anche il tema del decentramento che, da Cavour in poi, fu molto discusso a livello parlamentare e governativo, ma con scarso successo nel contesto di un centralismo debole dei primi sessanta anni dello Stato unitario.

La commissione della Camera incaricata di riferire sulla delega, presieduta dall'onorevole Riccio, non condivise interamente la posizione del Governo e decise di istituire *a latere* una commissione parlamentare con funzioni consultive, fissando anche alcune direttive generali per l'emanazione delle leggi delegate.

La commissione raccomandò, tra l'altro, di «riformare gli ordinamenti amministrativi e contabili ed in particolar modo ad unificare, ridurre e rendere più veloci i controlli di ogni specie; e a decentrare le funzioni dell'amministrazione», grazie all'abolizione degli organismi superflui. Precisò inoltre che dovevano rimanere intatte le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e che il decentramento doveva essere inteso come autogoverno, ovvero come «decentramento di funzioni statali ai comuni, alle province, alle regioni», senza alcun carattere autarchico.

Le facoltà straordinarie al Governo, anche tenendo conto delle conclusioni della Commissione Riccio, furono approvate con la legge n. 1080 del 1921.

Sono molto interessanti i contenuti dei due rapporti generali della Commissione Cassis del 18 giugno e del 10 settembre 1921.

In tema di decentramento amministrativo, la commissione consigliò, in prima battuta, il decentramento burocratico di funzioni finora centralizzate e una parallela semplificazione delle attività di vigilanza sugli enti locali. In materia di controlli, si preferiva una forma di «controllo effettivo e non

formale, economico, non ingombrante nei modi e chiaro circa la titolarità del suo esercizio».

La commissione era contraria al controllo preventivo della Corte dei conti sulle spese, nel presupposto che l'amministrazione dovesse avere al proprio interno i mezzi per controllare sé stessa, con la valorizzazione Ragioneria generale e della sua funzione ispettiva, cui sarebbe spettato anche un controllo di merito.

In materia di bilancio di previsione, si proponeva di limitare la discussione e l'approvazione parlamentare ai soli capitoli nuovi e a quelli di cui fosse necessario variare lo stanziamento o la denominazione, in modo da costituire una sorta di fondo consolidato di tipo inglese, destinato a finanziare spese di tipo permanente nella misura e nella destinazione.

Il Governo Bonomi, in attuazione della legge n. 1080 del 1921 sui poteri straordinari, predispose novantasei provvedimenti per la riforma dell'amministrazione. Nessuno schema di provvedimento divenne legge, perché il Paese stava sprofondando nella grave crisi politica che portò all'avvento del fascismo.

Alla fine del conflitto la situazione economica del Paese era disastrosa, anche a causa dell'alta inflazione. Anche la finanza pubblica era in forte difficoltà. Nonostante i tentativi di aumentare le entrate, i disavanzi erano comunque sempre molto elevati e il bilancio statale stentava a trovare le risorse per pagare gli interessi sull'ingente mole di debito pubblico. L'accorciamento delle scadenze del debito, insieme al rialzo del costo del suo collocamento e ai disavanzi, uniti alle difficoltà più generali dell'economia italiana, generarono così nel periodo 1919-1922 una delle fasi più critiche per quel che concerne il rapporto tra debito e prodotto interno lordo che, secondo le più recenti stime della Banca d'Italia, considerando debito estero e debito interno, raggiunse il valore del 160 per cento.[304]

In realtà la situazione si rivelò più sostenibile di quanto possa apparire guardando i soli numeri. Il debito estero, per quanto formalmente riconosciuto, non pesò mai in concreto sulla capacità italiana di rimborso a causa del notevole allungamento delle scadenze e per una sorta di 'compensazione' con le riparazioni dovute dai paesi sconfitti. Le condizioni furono prima discusse a margine della Conferenza navale di Washington nell'autunno del 1921 e poi definite nell'accordo anglo-americano del gennaio del 1923 che avrebbe aperto la strada alla soluzione trovata nel 1925, grazie

[304] M. FRANCESE E A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 31, ottobre 2008, Banca d'Italia, pag. 18.

alla quale all'Italia furono riconosciute le condizioni più favorevoli rispetto agli altri debitori degli Stati Uniti, con una cancellazione pari al 75,4 per cento delle passività.[305]

Nel frattempo, la crisi irreversibile della società e della politica italiana del Primo dopoguerra aveva portato all'avvento del regime fascista, che intervenne sin da subito anche sull'amministrazione pubblica e sul bilancio statale.

Molte delle idee elaborate prima e dopo la Grande Guerra, furono utilizzate nell'ambito delle riforme fasciste. Nel novembre 1922, il gabinetto Mussolini presentò alla Camera un disegno di legge per la «delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica Amministrazione» da attuarsi entro tredici mesi dall'entrata in vigore della legge delega n. 1601/1922.

Nella relazione al disegno di legge, volutamente Mussolini evitò di compiere un bilancio dei precedenti tentativi di riforma amministrativa e tributaria, come pure di indicare le linee entro cui si sarebbe mossa la sua azione, ma fece un discorso esclusivamente politico, dal trasparente tono di ultimatum, affermando che «Lo Stato è in crisi; crisi non soltanto finanziaria, ma soprattutto di volontà, di potenza, di prestigio politico. Anzi, le stesse difficoltà del bilancio non sono che un aspetto e una conseguenza del progressivo indebolimento dell'autorità dello Stato». Dopo aver promesso che l'uso dei pieni poteri avrebbe consentito al governo di «risolvere a un tempo il problema finanziario e quello politico» liberando lo Stato dal carico di funzioni che gli erano estranee, il Presidente del Consiglio illustrò il disegno di legge, che si componeva di tre brevi articoli.[306]

La legge dei 'pieni poteri', entrata in vigore nel dicembre del 1922, recitava «per ordinare il sistema tributario, allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, per riorganizzare i pubblici uffici, renderne agili le funzioni e diminuire le spese, il Re, sotto la responsabilità dei suoi Ministri, è munito di pieni e poteri fino al 31 dicembre 1923».[307]

---

[305] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit., pagg. 81 e 82.

[306] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pag. 164.

[307] G. MONGELLI, *La controversa riforma De' Stefani del 1923. La secolare ricostruzione degli assertori della restaurazione burocratica e finanziaria e alcune pretermissioni*, in *La controversa riforma "De' Stefani" del 1923. Una diatriba secolare tra profili restaurativi e innovativi di una riforma*, a cura di G. MONGELLI E S. ROMANAZZI, ARACNE, Roma, 2023, pag. 71.

8.2. La Riforma de' Stefani

Lo sforzo bellico aveva sviluppato un nuovo rapporto tra Stato e industria, specie quella di carattere militare.

Il costo della guerra tra il 1915 e il 1918 è stato stimato in circa 148 miliardi di lire, vale a dire, grosso modo, il doppio di quanto speso dallo Stato tra il 1862 e il 1913.[308] I disavanzi di bilancio, nel periodo 1914/1922 furono pari, nel loro complesso, a circa 104 miliardi di lire.[309]

Questa enorme quantità di denaro, oltre a essere oggetto spesso di truffe e speculazioni, aumentò in pari misura il ruolo dello Stato nell'economia.

Sui sovrapprofitti nelle commesse e sull'organizzazione della mobilitazione industriale, indagò la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, fortemente voluta da Giolitti e poi soppressa da Mussolini, che ordinò la consegna nelle sue mani, e non al Parlamento, del materiale raccolto e della relazione finale. La commissione, istituita con la legge 18 luglio 1920, n. 999 al fine di indagare sulle spese sostenute dallo Stato italiano durante la Prima guerra mondiale, operò tra il 1920 e il 1923 e i suoi lavori, con tutti i limiti del caso, furono importanti per far luce su sovrapprofitti, sprechi e irregolarità nella gestione delle risorse pubbliche.

Gli esiti dei lavori della commissione mostrarono, specialmente nel campo del settore aeronautico, una grande quantità di illeciti profitti.[310] Probabilmente i lavori d'inchiesta, tuttavia, portarono in evidenza soltanto una parte dei sovraprofitti derivanti dall'amministrazione emergenziale e dal totale smantellamento dei controlli sulla gestione del denaro pubblico.

La commissione rilevò come la legislazione di guerra, ovvero l'insieme delle leggi, dei provvedimenti e dei regolamenti adottati dallo Stato durante il conflitto, presentasse elementi di ambiguità e illogicità in diverse norme e clausole contrattuali, risultando talvolta difficilmente applicabile. Questa situazione di disordine obbligò lo Stato a emanare disposizioni contraddittorie o a tollerare l'inadempimento o la violazione della legge e il conseguente onere per le casse pubbliche. La generalizzata confusione determinò sia una gestione finanziaria della guerra molto disinvolta, sia una strategia

[308] F. ECCA, *Critica alla guerra. La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra (1920-23),* Scienza e Pace. Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace, Università di Pisa, Research Papers n. 29 - Maggio 2015, Pisa, 2015.

[309] G. C. FALCO, *Bilancio statale, spese militari e industria in Italia tra le due guerre mondiali*, www.academia.edu, 2007, pag. 5.

[310] F. ECCA, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i "pescecani industriali" in Italia* , VIELLA LIBRERIA EDITRICE, Roma, 2017.

industriale miope, perché basata sul favore verso interessi particolari rispetto alle complessive esigenze del sistema economico.[311]

Dei lavori della Commissione era ben cosciente Alberto de' Stefani, nominato nell'ottobre del 1922 primo Ministro delle finanze dell'era fascista. Al ruolo di Ministro delle finanze, poi, si aggiunse quello di Ministro del tesoro, dopo la scomparsa nel dicembre 2022, del suo originario titolare, Vincenzo Tangorra. Tangorra era un economista e scienziato delle finanze, con interessi che spaziavano dalla storia del pensiero economico alla sociologia, ma soprattutto si concentravano sui problemi della gestione e del controllo della spesa pubblica in Italia e all'estero.

Tangorra, seppur critico delle precedenti posizioni di Luttazzi in materia di ordinamento finanziario, soprattutto per quanto concerne il rapporto fra controlli della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, durante la sua brevissima permanenza al Ministero del tesoro, ebbe modo di caratterizzarsi come deciso fautore dello smantellamento delle 'bardature di guerra', secondo il pensiero liberista e del primo periodo fascista.[312]

De' Stefani, dopo aver preso parte alla Prima guerra mondiale, nel 1921 aderì al fascismo e partecipò alle azioni squadriste di Fiume, Genova, Trento. Eletto in Parlamento, divenne subito figura di primissimo piano del nuovo partito, assumendone il ruolo di economista ufficiale.

Allievo di Maffeo Pantaleoni, de' Stefani individuò le cause della crisi economica del dopoguerra nello squilibrio tra mezzi di produzione e popolazione, determinato dalla crescente espansione demografica e dal rallentamento dell'incremento del capitale disponibile a causa degli eventi bellici e della successiva politica pansindacale. Riteneva, dunque, indispensabile una politica industriale mirata al miglioramento della produttività oraria ancora inferiore ai livelli prebellici. Per de' Stefani, il sistema economico era governato da leggi naturali e questo richiedeva allo Stato di liberare i fattori produttivi da tutti quei vincoli, *in primis* di tipo sindacale, che ne limitavano il normale funzionamento.

Le prime espressioni in materia di economia da parte del fascismo al potere, dunque, non furono affatto all'insegna della dottrina che avrebbe successivamente caratterizzato il regime fascista, vale a dire il corporativismo, ma al contrario furono orientate a un accentuato liberismo di mercato.

---

[311] ECCA, *Critica alla guerra. La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra (1920-23),* cit.

[312] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 134 e ss.

Su queste linee teoriche, de' Stefani impostò la sua politica come Ministro delle finanze del governo Mussolini e poi, dopo la morte di Tangorra, anche di quello del tesoro.

I tre punti fondamentali della sua politica furono: il raggiungimento del pareggio del bilancio (attraverso tagli alla spesa pubblica, ristrutturazione dell'amministrazione, abolizione di molte imposte del periodo bellico e introduzione di nuove imposte dirette finalizzate ad allargare la base imponibile); il contenimento della dinamica salariale e la riapertura dei canali di credito; la ripresa di un liberismo doganale controllato.

De' Stefani, inoltre, risolse in modo radicale il dibattito fra i fautori del modello ministeriale e quelli delle amministrazioni speciali. Dopo sessanta anni dall'unità e con l'avvento del Fascismo, si passò da un centralismo debole a un centralismo vero, con un drastico ridimensionamento delle amministrazioni speciali in favore dei ministeri. La struttura pubblica tornò al modello ministeriale, almeno sino alla crisi del 1929, e la Ragioneria generale divenne il fulcro dell'azione amministrativa, almeno sotto il profilo della programmazione di bilancio.

La scomparsa prematura di Tangorra, con ogni probabilità, agevolò le scelte di de' Stefani, poiché fece venir meno un oppositore della centralità assoluta della Ragioneria generale nell'ambito dell'ordinamento finanziario dello Stato e del passaggio delle ragionerie centrali sotto la dipendenza gerarchica del Tesoro.

Al tempo dei progetti di legge Luzzatti di inizio secolo, difatti, Tangorra, al pari di Giovanni Abignente, a proposito dell'attività della Ragioneria generale ebbe a deplorare le «deviazioni dal suo compito istituzionale», verificatesi negli ultimi anni, quando «la sua attività si è rivolta non al controllo contabile, che è il suo fine istituzionale, ma... alla ingerenza traverso il bilancio in quel campo di attività amministrativa dei singoli Ministeri, che dovrebbe essere riservato alla responsabilità dei Ministri competenti». In nessun modo la Ragioneria generale poteva legare le mani al ministro circa l'assegnazione delle singole somme da attribuirsi ai capitoli. Soprattutto, alle ragionerie centrali (e non alla Ragioneria generale) doveva essere attribuito il controllo preventivo sull'esecuzione delle spese, in rappresentanza della Corte dei conti. Per Tangorra, di conseguenza, bisognava rafforzare il potere di sanzione della Corte, conferendole quello di «annullare tutti quegl'impegni che fossero stati assunti con offesa a una qualsiasi legge speciale, e quindi anche alla legge di bilancio».[313]

[313] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*,

Con il regio decreto n. 1700 del 1922, il Ministero del tesoro venne riaccorpato a quello delle finanze. Riprendendo le idee di Finali e Luzzatti, de' Stefani pose la Ragioneria generale in situazione di sovraordinazione gerarchica rispetto alle ragionerie centrali, che divennero articolazioni del Ministero delle finanze. Il regio decreto n. 126 del 1923 stabilì, difatti, che le ragionerie centrali fossero poste alle dipendenze del Ministro delle finanze. Con il successivo regio decreto n. 599 del 1923, infine, fu deciso passaggio delle ragionerie alle dipendenze della Ragioneria generale.

La nuova disciplina venne completata con il regio decreto n. 1036 del 1924 che attribuì alle ragionerie centrali, sotto la direzione della Ragioneria generale, il riscontro economico o di merito sugli atti aventi ad oggetto la materia di bilancio.

Furono modificate le regole della contabilità generale dello Stato grazie al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, cui fece seguito il regio decreto n. 827 del 23 maggio 1924, avente ad oggetto il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato. Con il regio decreto n. 2441 del 1923 fu invece approvata la riforma della Corte dei conti.

A parte i ritocchi alla disciplina dei contratti (in cui venne introdotto l'appalto-concorso, già in vigore per le opere pubbliche fin dal 1919), la disciplina introdotta con il regio decreto n. 2440 del 1923 si imperniava sul ruolo degli organi finanziari centrali. Ribadito che «Alla dipendenza del ministro delle finanze sono la Ragioneria generale dello Stato e la direzione generale del Tesoro» e che «dipendono dalla Ragioneria generale dello Stato le ragionerie delle amministrazioni centrali» (articolo 22), il rapporto gerarchico era accentuato dal fatto che era lo stesso Ragioniere generale che proponeva al Ministro delle finanze la nomina dei direttori delle ragionerie centrali (articolo 26).

Il rafforzamento delle ragionerie centrali si esprimeva anche nel nuovo regime degli impegni di spesa. Non solo tutti gli atti dai quali derivasse l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dovevano essere inviati alle ragionerie centrali per la registrazione dell'impegno, ma dovevano essere comunicati anche i «provvedimenti di qualsiasi natura dai quali possano derivare impegni di spesa». Erano previste sanzioni a carico dei responsabili dei servizi che non effettuassero tempestivamente la denuncia (articolo 51). I direttori delle ragionerie centrali erano tenuti a riferire, due volte la settimana, al Ragioniere generale sull'andamento dei servizi, dovendo comuni-

cit., pagg. 135, 141 e 162.

care per iscritto fatti e rilievi di particolare importanza.

A questo accurato controllo degli impegni e dell'attività dei servizi corrispondeva, a monte, il potere del Ministero delle finanze di vigilare sull'erogazione dei fondi.

Riprendendo le tesi di Besta in materia di classificazione delle entrate e delle spese, le riforme di de' Stefani cercarono sia di adeguare le norme di contabilità pubblica al mutato contesto economico, sia di rafforzare il sistema dei controlli. Le scelte, finalizzate a garantire una corretta gestione della finanza pubblica, il riequilibrio dei conti e il pareggio di bilancio, confermarono in buona parte l'impianto patrimonialistico e aziendalistico del bilancio pubblico, ereditato dalle precedenti riforme.

L'articolo 30 del regio decreto 2440 del 1923 individuava l'anno finanziario dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno seguente. L'articolo 31 prevedeva che i risultati della gestione fossero riassunti e dimostrati nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio. L'articolo 32 riaffermava il principio della competenza giuridica quanto alla materia del conto del bilancio. L'articolo 35 confermava un solo stato di previsione dell'entrata e singoli stati di previsione della spesa per ogni ministero, ognuno dei quali da approvarsi con legge. L'articolo 37, in analogia a quanto previsto nelle riforme Magliani, prevedeva che le entrate e le spese dello Stato fossero ripartite in titoli, a seconda che fossero ordinarie e straordinarie e in categorie, a seconda che fossero effettive, per costruzioni di strade ferrate, movimenti di capitali o partite di giro. Erano poi ripartite in capitoli, a loro volta raggruppati in rubriche in base alla materia amministrata.

In materia di tenuta dei conti, l'articolo 24 del regio decreto n. 2440 prevedeva soltanto l'obbligo per la Ragioneria generale di riassumere i risultati dei conti delle entrate e delle spese, nelle fasi della loro manifestazione, e le modificazioni nella consistenza del patrimonio dello Stato, togliendo ogni riferimento alla scrittura doppia.[314]

La categoria speciale delle spese per costruzioni di strade ferrate fu abolita con il regio decreto n. 596 del 1925 e i relativi valori vennero trasferiti nell'ambito delle spese effettive. Con il regio decreto n. 1570 del 1927 le spese per costruzioni ferroviarie furono inserite in due bilanci di previsione: quello del Ministero dei lavori pubblici in caso di lavori eseguiti direttamente dallo Stato; in quello dei trasporti in caso di opere date in concessione ai

[314] CAMODECA, *Il contributo della ragioneria all'evoluzione della contabilità di Stato dall'Unità al regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440: osservazioni sulle scritture della Ragioneria generale dello Stato*, cit.

privati.[315] La legge n. 2783 del 1928 prolungò di un mese l'esercizio finanziario, tornando all'impostazione della legge Cambray-Digny, ma soprattutto ripristinò l'obbligo della relazione trimestrale di cassa.

Il pareggio di bilancio venne effettivamente raggiunto nell'esercizio 1924/25 e poi consolidato negli anni successivi, con una spesa pubblica passata dal 35 per cento al 13 per cento del prodotto interno lordo nel periodo 1922-1925.[316]

Nel 1922, il *deficit* costituiva il 12,1 per cento del reddito nazionale. Fu portato a zero nel 1925, convertendosi in avanzo nel 1926. Molti autori hanno successivamente verificato che al conseguimento di questo risultato contribuì in modo significativo, primo luogo, la diminuzione della spesa pubblica. Anche il maggior gettito fiscale di cassa che si verificò nello stesso periodo, tuttavia, fu comunque un altro elemento di reale riequilibrio.[317]

Il *dominus* dell'amministrazione era individuato nel potere esecutivo che, mediante l'approvazione delle leggi sulla contabilità, sul sistema tributario, sul debito pubblico e sul complesso delle spese dello Stato, esercitava il suo controllo in materia economica. Il potere esecutivo era costituito dal governo, formalmente *longa manus* del re, ma praticamente autonomo che, secondo una concezione piramidale dell'organizzazione statuale, riuniva i 'capi dei grandi rami dell'amministrazione' coordinati e diretti dal capo del governo.

La gestione pubblica fu fortemente centralizzata, in linea con l'idea di Stato forte del regime fascista, nel quale ogni amministrazione era titolare di specifici poteri e funzioni realizzati autonomamente, ma secondo schemi comuni e predefiniti e sotto la supervisione di un organismo terzo e specializzato quale la Ragioneria generale.

8.3. La nuova espansione del settore pubblico

Il 'liberismo' fascista fu di breve durata. Il 10 luglio 1925, Alberto de' Stefani rimise la carica di Ministro delle finanze e del tesoro nelle mani di Mussolini e non tornò più a ricoprire cariche ministeriali nei successivi go-

[315] Camodeca, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 122.

[316] Ministero delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII*, cit., pag. 64.

[317] Bini, *Scienza economica e potere Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, cit., pagg. 129 e ss.

verni del Fascismo.

Nella prima metà del 1925, la valuta italiana subì un forte calo, causando instabilità economica. Il mercato azionario fu colpito duramente, generando malcontento negli ambienti finanziari e industriali.

In questo contesto, vi furono forti contrasti tra la Confindustria e gli ambienti bancari e de' Stefani, contrario alla reintroduzione di dazi doganali, come quello sullo zucchero.

Le vicende monetarie del 1925, che presero l'avvio dalla crisi di borsa del luglio e che portarono alla sostituzione di de' Stefani, troppo rigido verso gli operatori finanziari, con il più duttile Volpi di Misurata, aprirono il periodo della rivalutazione e della stabilizzazione della lira (la cosiddetta 'quota novanta'), che incise profondamente nella nostra struttura economica.

Tra il 1925 e il 1926 si verificò una repentina e completa inversione della politica economica italiana. Di lì in avanti, l'economia italiana risultò orientata verso l'interno, seguendo le nuove parole d'ordine del nazionalismo e del corporativismo, ovvero, una prospettiva opposta a quella sostenuta da de Stefani finché ministro.[318]

La nuova fase della politica economica e amministrativa del regime, in contrasto con l'ambizione di ridurre 'lo Stato all'osso', dal 1927 in poi portò a una moltiplicazione di aziende autonome, di direzioni generali e di nuovi servizi. Da ciò derivarono molte deroghe al regime di contabilità dello Stato di de' Stefani, fondato sul presupposto dell'accentramento e della controllabilità della gestione finanziaria da parte della Ragioneria generale.

Riprese la tendenza, già presente negli ultimi anni dell'età giolittiana e nel periodo bellico, alla 'fuga dall'amministrazione centrale' attraverso la creazione di quelli che poi verranno chiamati 'enti di privilegio', vale a dire enti pubblici non soggetti ai controlli previsti dalla legislazione di contabilità generale, con un personale reclutato in modo diverso rispetto a quello statale, e soprattutto con un'ampia autonomia di azione derivante dalle funzioni economiche a essi affidate.

Lo sganciamento dall'amministrazione statale e dalla legge di contabilità generale avvenne per mezzo di enti pubblici, che si affiancarono a quelli creati da Nitti negli ultimi anni dell'età giolittiana. Rispetto al passato, tuttavia, ora i nuovi enti esercitavano anche attività industriale e non solo finanziaria. Facevano industria sia l'AGIP, fondata nel 1926 in forma di so-

[318] BINI, S*cienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, cit., pagg. 142 e ss.

cietà anonima con un capitale di 100 milioni sottoscritto per 60 dal Ministero delle finanze e per 20 ciascuno dall'INA e dalla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, sia la Società Fertilizzanti naturali Italia (SAFNI), società anonima a capitale misto, in parte in mano allo Stato e in parte alla Federconsorzi (1927).[319]

Il tentativo di arginare, almeno in termini di finanza pubblica, questa fuga dalla contabilità pubblica e dai controlli dell'amministrazione centrale non ebbe grande successo.

La legge n. 2783 del 1928 (detta Legge Mosconi, dal nome del Ministro delle finanze succeduto a Volpi di Misurata), riformò il servizio del portafoglio presso la Direzione generale del tesoro, con la previsione di un ufficio di riscontro della Corte dei conti presso il Contabile del portafoglio, così come già avveniva per alcune aziende autonome. Vennero posti anche dei limiti sia all'acquisto di divise e titoli da parte del Contabile del portafoglio, sia alle operazioni da parte della Cassa depositi e prestiti, degli Istituti di previdenza da essa amministrati e di altre amministrazioni aventi un conto corrente con il Tesoro, condizionandole all'esistenza di disponibilità presso il conto stesso.

Si stabilì anche l'obbligo del Direttore generale del tesoro e del Contabile del portafoglio di informare il Ragioniere generale di tutte le operazioni di tesoreria o di portafoglio che avessero effetti sul bilancio e di fornirgli la situazione mensile della gestione del portafoglio medesimo. Le nuove norme cercavano di porre un freno alla tendenza, già emersa nell'anteguerra, alla crescita dell'indebitamento di molti enti pubblici verso il Tesoro.

Per ridurre la mole dei residui, fu deciso un ritorno all'antico, reintroducendo l'istituto della proroga dell'esercizio abolita dalla legge Cambray-Digny del 1869. Per gli incassi e i versamenti delle spese impegnate entro il 30 giugno, la chiusura dei conti era protratta al 30 luglio successivo, al fine di avvicinare i risultati della gestione della competenza a quelli di cassa, evitando però l'inconveniente di mantenere aperte per troppo tempo le due contabilità parallele.[320]

L'ultima novità consisteva nella reintroduzione di un preventivo di cassa, da compilarsi a cura del Direttore generale del tesoro entro il mese

[319] MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati, Ministero per i beni e le attività culturali*, cit., pag. 241.

[320] MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 233 e ss.

di giugno e comprendente, oltre al presunto fondo di cassa iniziale, anche gli incassi e i pagamenti di cui era prevista la realizzazione, sia in conto della gestione del bilancio, per competenza e residui, sia in conto dei debiti e crediti di tesoreria. Il preventivo di cassa, in precedenza, era un allegato alla legge di assestamento, prima della sua abolizione nel 1913.

Questo debole tentativo di ritorno al modello ministeriale e alle regole della contabilità pubblica, fu vanificato dalla grande crisi del 1929, che negli anni Trenta si estese all'Europa. Iniziò così il processo di compenetrazione fra capitale privato e capitale pubblico.

Nel 1933 nacque l'Istituto di ricostruzione industriale (regio decreto 15 giugno, n. 859), che prese le mosse dall'Istituto di liquidazioni subentrato nel 1926, come ente dotato di personalità giuridica, al Consorzio sovvenzioni, che ormai deteneva molte partecipazioni in pianta stabile.

Sempre nello stesso anno furono creati l'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale (regio decreto 27 marzo 1933, n. 371) e l'Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro (regione decreto del 23 marzo 1933, n. 264) e fu approvata la legge sull'autorizzazione agli impianti industriali e per l'ampliamento dei preesistenti (legge 12 gennaio 1933, n. 141).[321]

L'indiscutibile successo di questo modello determinò la sua prosecuzione dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

8.4. Le ultime riforme prima della Seconda guerra mondiale

Paolo Thaon di Revel, Ministro delle finanze dal 1935 al 1943, adottò vari provvedimenti tributari eccezionali fra il 1937 e il 1941, quali l'imposta straordinaria sul capitale delle società anonime, quella sulle altre società, quella sugli utili di congiuntura e reintrodusse la nominatività dei titoli. Suo fu il disegno di riforma della Ragioneria generale, approvato con la legge 26 luglio 1939, n. 1037, che aveva come scopo l'adeguamento del suo ordinamento all'assetto amministrativo del Fascismo.

A seguito delle modifiche previste dalla legge n. 1037 del 1939, la Ragioneria generale dello Stato comprendeva l'Ispettorato generale del bilancio, l'Ispettorato generale di finanza, l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, l'Ispettorato generale per gli affari economici; le ragionerie delle amministrazioni centrali; le ragionerie coloniali (poi sop-

[321] FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, cit., pagg. 183 ss.

presse) e tutti gli uffici complementari occorrenti per questi servizi. Dipendevano dalla Ragioneria generale dello Stato anche le ragionerie delle intendenze di finanza.

Anche i controlli della Corte dei conti erano stati riformati e ridimensionati con la legge n. 255 del 1933 di modifica all'ordinamento della Corte e con il regio decreto n. 1214 del 1934, contenente il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte stessa. A seguito di questi provvedimenti, la magistratura contabile si vide privata della funzione di assicurare il diritto parlamentare al controllo della spesa, divenendo più che altro un organo di informazione del Governo e del Gran consiglio del fascismo in materia di gestione della spesa.

Anche durante la Seconda guerra mondiale, furono emanate norme speciali, soprattutto in materia di contratti di guerra, di aperture di credito e di pagamenti, al fine di adeguare alcuni istituti contabili alle eccezionali esigenze del periodo bellico. Il regio decreto n. 856 del 1940, convertito in legge n. 1518 del 1940, introdusse deroghe alla legge sulla contabilità generale. Durante la guerra, la revisione e la presentazione dei conti amministrativi e giudiziali subirono notevoli ritardi.

Alla fine delle ostilità, i documenti contabili accumulati sia al centro che negli uffici periferici per l'esame e il giudizio di discarico, risultò enorme. Anche la presentazione al Parlamento dei rendiconti generali dello Stato subì notevoli ritardi. In base alla legge n. 20 del 1951, i rendiconti degli esercizi compresi tra il 1943/44 e il 1949/50 poterono essere presentati fino al 30 giugno 1951.[322]

Paradossalmente, il debito pubblico alla fine della Seconda guerra mondiale non rappresentava uno dei problemi principali dell'economia italiana. Il rapporto fra debito e prodotto interno lordo, dopo l'ingresso dell'Italia in guerra, era schizzato dall'80 a oltre il 100 per cento. Successivamente, però, era sceso dal 108 del 1943 al 72 per cento del 1945. La pesante inflazione e la svalutazione monetaria l'avevano reso, sia pur in maniera patologica, innocuo, annullando la spesa per interessi e procedendo a una sorta di ammortamento per il debito stesso.

Il debito fluttuante era costituito in gran parte da anticipazioni della Banca d'Italia che, incidendo direttamente sulla circolazione, non potevano definirsi né un impegno a vista, né un impegno a breve scadenza.

Gli ultimi due anni di conflitto, poi, avevano visto una significativa ri-

[322] Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi*, cit., pagg. 233 e ss.

duzione della spesa pubblica, dovuta sostanzialmente alla mancanza di un vero apparato statale. Tra il crollo del regime fascista e i mesi successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, si passò dal picco del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo attestatosi sul 108 per cento (un dato di molto minore rispetto a quello raggiunto durante la prima Guerra mondiale, e finanziato quasi esclusivamente con il debito interno) al 40 per cento.

A causa di queste dinamiche, il debito pubblico accumulato in più di un secolo fu quasi del tutto annullato dall'inflazione.[323]

[323] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit., pagg. 111 e ss.

Capitolo 9

La contabiltà pubblica nell'età repubblicana

9.1. Il secondo Dopoguerra e l'articolo 81 della Costituzione

Caduto il fascismo nel 1943, terminata la guerra nel 1945, la società italiana si trovò ad affrontare il compito della ricostruzione, economica e civile, del Paese.

Durante gli anni della ricostruzione, in particolare tra il 1945 e il 1948, si erano contrapposte due concezioni diverse riguardo al futuro dell'economia italiana.

La prima ipotizzava la possibilità di dar luogo a una economia pianificata, anche rendendo pubbliche alcune importanti imprese private. La seconda concezione, semplificando, era invece quella tipica dell'economia di libero mercato, che, anche come reazione alle chiusure protezionistiche e corporative del periodo fascista, tornò a godere in quel periodo di sostegni abbastanza diffusi, anche se meno collegati alle opinioni delle classi popolari.[324]

Il Titolo III della Costituzione del 1948 riguardante i rapporti economici è un chiaro esempio di compromesso fra queste due concezioni.

A partire dal 1947, la Banca d'Italia rivestì un ruolo sempre più decisivo, ma non autonomo, nella definizione della politica economica ai fini del controllo della stabilità monetaria e del governo dei cambi e dei mercati finanziari.

Il tasso di inflazione era ancora molto elevato e il governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, avviò una drastica manovra di stabilizzazione monetaria, nel tentativo di formare il risparmio necessario allo sviluppo economico.

Una politica di economia mista, basata su uno sviluppo industriale controllato dalla mano pubblica, interconnesso con il sistema delle imprese

[324] Bini, *Scienza economica e potere Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, cit., pagg. 204 e ss.

private e spinto dal Piano Marshall, determinò la forte crescita della domanda interna. La struttura industriale italiana si inserì in modo efficace nel processo di liberalizzazione degli scambi, favorendone l'espansione nei mercati internazionali dei prodotti italiani.

Dal 1949 ebbe inizio l'opera di ricostruzione finanziaria dello Stato. Il disavanzo si ridusse drasticamente anche negli anni successivi. Secondo tutte le ricostruzioni, il rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nel periodo che va dal 1948 al 1955, oscillò tra un minimo del 28 a un massimo del 32 per cento.[325]

La Repubblica italiana, dunque, era nata con un debito molto basso, il più basso dall'unificazione.

Tra la fine degli anni Quaranta e la prima metà degli anni Cinquanta, gran parte delle funzioni statali non aveva subìto cambiamenti significativi e le dimensioni delle amministrazioni pubbliche erano rimaste invariate. Il numero dei dipendenti dello Stato e gli apparati amministrativi erano caratterizzati da un sostanziale immobilismo, e così le strutture ministeriali e il sistema del *welfare*. L'unica eccezione era rappresentata dallo sviluppo dei comitati interministeriali.[326]

Con l'avvento della Repubblica, anche la materia del bilancio trovò spazio nella Costituzione. Ai sensi dell'originario articolo 81 della Costituzione «Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

L'Assemblea costituente agì in sostanziale continuità con l'esperienza statutaria per quanto riguarda il procedimento di formazione del bilancio dello Stato e i relativi contenuti. Alla disciplina costituzionale del bilancio fu assegnato un compito limitato, rimanendo nel solco della configurazione tradizionale della materia, senza propendere per una particolare teoria economica. Il fine ultimo era comunque sempre quello di limitare l'espansione incontrollata della spesa pubblica.[327]

---

[325] FRANCESE E PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, cit., Banca d'Italia, pag. 18.

[326] TEDOLDI-VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, cit., pagg. 119 e 120.

[327] D. CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, in La Magistratura, Rivista a cura dell'Associazione nazionale magistrati, www.lamagistratura.it.

Il dibattito nell'Assemblea costituente ebbe a oggetto la ricerca di un punto di equilibrio fra esigenze di controllo parlamentare e necessità governative.

Fra coloro che volevano evitare che il Governo potesse gestire le finanze pubbliche in assenza di controllo sostanziale del Parlamento, c'erano Ruini e Togliatti, che vedevano il bilancio come uno degli strumenti fondamentali della sovranità popolare. Corbino e Dossetti, invece, erano più preoccupati del rischio di paralizzare l'azione del Governo con vincoli troppo rigidi e preferivano strumenti che garantissero l'efficienza dell'amministrazione, anche per evitare che l'approvazione del bilancio diventasse occasione di ostruzionismo parlamentare.

Dall'articolo 81, comma 1, della Costituzione derivano il principio dell'annualità del bilancio e la riserva al Governo dell'iniziativa legislativa in materia di bilancio e di rendiconto.

L'impiego del termine bilanci al plurale è dovuto al fatto che, sino all'approvazione della legge n. 62 del 1964 (legge Curti, dal nome dell'allora Vicepresidente della V Commissione permanente - Bilancio e partecipazioni statali, Aurelio Curti), lo stato di previsione dell'entrata e dei singoli stati di previsione di spesa dei ministeri erano approvati con leggi distinte.[328]

La legge n. 62 del 1964 rafforzò il principio dell'unità del bilancio dello Stato, approvato con un solo atto legislativo. Da tale principio derivano quelli strettamente connessi di integrità e di universalità. Per assicurare l'equilibrio finanziario, era ed è necessario che tutte le spese e tutte le entrate siano iscritte in bilancio (principio di integrità) e, almeno in linea di principio, sono vietate le gestioni di fondi fuori bilancio (principio di universalità). Le eccezioni al principio dell'universalità devono essere approvate con legge. La riserva alle Camere dell'approvazione del bilancio va intesa in senso stretto, trattandosi di un rinvio alla legge formale che esclude la possibilità di utilizzo del decreto-legge o della legge di delegazione.

L'articolo 72, comma 4, della Costituzione prevede che per «l'approvazione di bilanci e consuntivi» serva sempre il procedimento legislativo ordinario (c.d. riserva d'assemblea), con esclusione dell'approvazione da parte delle commissioni in sede legislativa o redigente. La riserva d'assemblea è estesa anche alla legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio. Il bilancio di riferimento per la gestione provvisoria è quello dell'esercizio successivo, ancora in corso di approvazione e non quello dell'esercizio pre-

[328] A. Pedone, *La funzione della legge di bilancio*, La rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017, Parte IV – Dottrina, pag. 689.

cedente. Durante l'esercizio provvisorio, il Governo è autorizzato a effettuare le spese e a incassare le entrate per tanti dodicesimi quanti sono i mesi per i quali l'esercizio è stato concesso.

Il ricorso all'esercizio provvisorio è stato frequente sino all'adozione della legge n. 362 del 1988. Dal 1948 al 1968, si è sempre fatto ricorso all'esercizio provvisorio. Solo nel 1969, il Governo Rumor riuscì a far approvare in tempo il bilancio del 1970. Lo stesso fecero il Governo Moro nel 1976 e il Governo Andreotti nel 1977. Nel 1978 venne introdotta l'innovazione della legge finanziaria, ma l'esercizio provvisorio rimase la regola fino al 1983, quando il Governo Craxi riuscì ad adottare tempestivamente il bilancio. Dal 1979 gli esercizi provvisori sono stati l'eccezione, essendosi verificati solo nel 1986 (Governo Craxi) e nel 1988 (Governo Goria).

L'articolo 81, comma 3, pose il problema se la legge di bilancio fosse una legge in senso meramente formale, come suggerirebbe la definizione di «legge di approvazione del bilancio». Il bilancio avrebbe avuto, secondo questa tesi, le caratteristiche di un 'conto' e quindi di un atto amministrativo formato dal Governo che, dopo l'approvazione parlamentare, avrebbe acquistato la forma della legge.

Secondo la cosiddetta teoria formale-sostanziale, presente nel diritto pubblico italiano dopo il 1950, il procedimento di approvazione del bilancio rappresentava una deroga al principio della divisione dei poteri, distinguendo tra titolarità formale del potere ed esercizio materiale dello stesso.[329] La prima giurisprudenza costituzionale ha confermato la tesi della legge di bilancio come legge meramente formale non in grado di innovare l'ordinamento giuridico. Avendo il bilancio una limitata capacità innovativa della legislazione sostanziale, esso poteva prevedere soltanto le entrate e le spese che avessero fondamento in una legge precedente di natura sostanziale. [330]

Molti autori, tuttavia, sottolinearono il contrasto di questa teoria con la Costituzione che individua le fonti di livello primario, *in primis,* la legge, attribuendo loro la capacità di innovare l'ordinamento. Nella legge di bilancio, inoltre, erano presenti anche i fondi globali, destinati a garantire la copertura delle leggi da adottare nel corso dell'esercizio, nonché capitoli il cui stanziamento era determinato annualmente dalla stessa legge di bilancio,

[329] CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, cit.

[330] V. Corte costituzionale, sentenza n. 7, del 1959, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 marzo 1958, n. 4, relativa alla «Sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali, Società per azioni, Trento».

non risultando quindi stabilito in precedenza da un'altra legge.[331]

L'articolo 81, comma 4, introduce il principio di copertura della spesa, prevedendo che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte. Questo principio è fondamentale perché tende a garantire il mantenimento dell'equilibrio finanziario ed evitare che nuove spese pubbliche siano approvate senza una chiara definizione delle risorse necessarie per sostenerle.

Un primo intervento sul sistema di finanza pubblica italiano, si ebbe con la legge n. 639 del 1949, che, nel suo unico articolo, prevedeva che «Ogni anno il Ministro per il tesoro presenta al Parlamento – insieme al rendiconto dell'esercizio finanziario scaduto ed ai bilanci di previsione dell'esercizio venturo – una relazione generale sulla situazione economica del Paese».

Anche considerando la simultaneità con il rendiconto, la relazione era essenzialmente gestita dalla Ragioneria generale dello Stato.

La relazione generale sulla situazione economica del paese è stato il primo documento di carattere economico nel quale, con un sistema omogeneo a livello internazionale, dovevano essere esposti i principali dati dell'economia nazionale.[332]

La prima riforma strutturale, al livello di bilancio, è stata la citata legge n. 62 del 1964, che introdusse modifiche sostanziali al regio decreto n. 2440 del 1923, facendo proprio il concetto di finanza funzionale.

Il pensiero keynesiano sosteneva, difatti, la sostituzione della finanza neutrale, di stampo liberale, con la finanza funzionale, cui erano assegnati, oltre ai compiti tradizionali (copertura del fabbisogno finanziario, ripartizione degli oneri e destinazione delle spese pubbliche per lo svolgimento dei compiti del settore pubblico), anche finalità di intervento nel sistema economico, per regolare la domanda globale e influire così sul livello del reddito nazionale, sulla sua distribuzione e sul tasso di occupazione.

La manovra di bilancio, dunque, gradualmente iniziava a essere sia una manovra fiscale, sia una manovra di spesa pubblica. Il sistema impositivo non era più solo il mezzo per finanziare i pubblici servizi, ma diventava anche strumento di manovra in funzione della domanda globale, riducendo la pressione fiscale quando la domanda aggregata fosse insufficiente e inasprendola in caso d'inflazione. Le spese, in egual maniera, dovevano agire, ove necessario, come domanda aggiuntiva di beni e servizi. In questo contesto di fi-

[331] CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, cit.

[332] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pag. 47.

nanza compensatrice, il disavanzo divenne una prassi permanente al fine del conseguimento dell'equilibrio di pieno utilizzo dei fattori produttivi.

Il nuovo ruolo dello Stato nell'economia richiedeva una struttura del bilancio adeguata. La legge n. 62 del 1964 sostituì a una classificazione dei conti ispirata a criteri essenzialmente aziendalistico-patrimoniali, retaggio dell'importanza storica del patrimonio nella gestione dell'azienda-Stato, un'altra ispirata a criteri di analisi economica e funzionale.[333]

Le principali novità furono la durata dell'esercizio finanziario, prevista analogamente alla maggioranza degli stati esteri, dal 1° gennaio al 31 dicembre e l'approvazione di tutti gli stati di previsione, unitamente al quadro generale riassuntivo del bilancio, con un unico disegno di legge in modo da fornire al Parlamento una visione di insieme della situazione finanziaria.

Venne introdotta, inoltre, la classificazione economica (per titoli e categorie) e quella funzionale (per sezioni) delle voci di bilancio, in luogo del criterio patrimoniale che differenziava le entrate e le spese in ordinarie e straordinarie. La nuova classificazione distingueva le entrate in tributarie ed extratributarie (che, in termini economici, erano definibili come correnti) dalle entrate da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti.

Le spese erano suddivise in spese correnti (o di funzionamento e mantenimento), che potevano essere qualificate come consumi pubblici e in spese in conto capitale, che comprendevano le spese per investimenti sia diretti che indiretti, nonché le concessioni di crediti e le anticipazioni per fini produttivi e non produttivi.

La classificazione 'funzionale' o per 'funzioni obiettivo' divideva, invece, le poste contabili nell'ambito di ciascun titolo in 'sezioni' (es. difesa nazionale, giustizia, sicurezza pubblica, trasporti, ecc.), dalle quali si potevano evincere le macroaree di intervento interessate dalla spesa pubblica, nonché, a loro volta in 'rubriche' (in base all'organo che le amministrava o ai servizi cui si riferivano) e 'categorie' (secondo l'analisi economica).[334]

In termini economici, il bilancio esprimeva due saldi: quello risultante dalla differenza fra entrate correnti e spese correnti che, se positiva, costituiva il risparmio pubblico e quello dato dalla differenza tra volume com-

[333] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 50 e ss.

[334] M. NARDINI, *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato,* in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 7.05. 2011.

plessivo delle entrate e il volume complessivo delle spese che rappresentava il risultato di amministrazione (avanzo o disavanzo). Per le sole spese, infine, era previsto un quadro generale riassuntivo suddiviso in dodici sezioni, corrispondenti ad altrettante funzioni dello Stato, che mostrava al Parlamento la finalizzazione delle risorse pubbliche.

I nuovi criteri miravano a dare nuovo significato al bilancio, trasformandolo da strumento conoscitivo e autorizzativo delle entrate e delle spese a strumento di elaborazione delle linee di politica economica e di controllo dell'azione governativa. La classificazione economica, infatti, dava conto della natura delle spese, distinguendo quelle per consumi pubblici da quelle per investimenti; la classificazione funzionale consentiva alla collettività il controllo sui fini ai quali era rivolta l'azione dei pubblici poteri.

9.2. Le crisi di bilancio, le modifiche delle regole di finanza pubblica e il vincolo esterno

Le difficoltà della finanza pubblica intervenute dopo il 1970 e la pressione del Parlamento per una maggiore emendabilità del bilancio, portarono all'introduzione, nel 1978, della legge finanziaria.

Fino ai primi anni '60 la finanza pubblica italiana era in sostanziale equilibrio. Le entrate correnti superavano le spese correnti, generando un risparmio pubblico positivo. A partire dal 1965 si cominciò a registrare un disavanzo di parte corrente, dovuto principalmente all'aumento delle prestazioni sociali (+1,6 punti di prodotto interno lordo rispetto al 1964), più che a una stagnazione delle entrate. Tra il 1963 e il 1972, tutti i principali saldi di finanza pubblica (indebitamento netto, fabbisogno del settore pubblico e statale) crebbero in parallelo, con picchi nei momenti recessivi (1965 e 1971/72), evidenziando una dipendenza del bilancio pubblico dal ciclo economico.[335]

Nel 1975, con la riforma del mercato dei BOT, venne introdotto l'obbligo per la Banca d'Italia di acquisto in asta di tutti i titoli invenduti, garantendo il finanziamento del disavanzo pubblico mediante nuova base monetaria. Questa scelta, ovviamente, aumentò le già forti spinte inflazionistiche del periodo.

[335] Ministero del tesoro - Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza, Il debito pubblico in Italia - 1861-1987*, Volume I, cit., pagg. 61 e ss.

Il decennio si chiuse con un indebolimento strutturale della finanza pubblica, che fece da preludio alla crescita esplosiva del debito negli anni successivi.

L'aumento del debito, difatti, proseguì per tutti gli anni Settanta, per divenire di particolare intensità negli anni Ottanta, periodo nel quale l'incidenza del debito pubblico si riportò su livelli analoghi a quelli della fine degli anni Novanta dell'Ottocento, ovvero al massimo storico fino a quel momento, se si esclude il debito estero connesso alla prima guerra mondiale.[336]

La legge n. 468 del 1978, «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio», introdusse un'ottica di programmazione finanziaria per dare al Governo un ruolo di guida e al Parlamento un ruolo di controllo, al fine di un impiego più efficace delle risorse. Al bilancio annuale venne affiancato un bilancio pluriennale, destinato a coprire un periodo variabile dai tre ai cinque anni, redatto in termini di competenza e con un aggiornamento annuale a scorrimento, ovvero prendendo in considerazione l'ulteriore anno compreso nel periodo di programmazione.[337] Il bilancio pluriennale aveva un significato essenzialmente politico, non comportando, a differenza di quello annuale, l'autorizzazione a riscuotere entrate e a effettuare spese.[338]

La legge n. 468 precisò che il bilancio, con riferimento a ciascun capitolo (l'unità elementare del bilancio), andava redatto sia in termini di competenza, indicando l'ammontare delle entrate che si prevedeva di accertare e l'ammontare delle spese che si prevedeva di incassare, sia in termini di cassa, indicando l'ammontare delle entrate che si prevedeva di incassare e delle spese che si prevedeva di effettuare. Il vincolo in materia di spesa per l'autorità amministrativa titolare della gestione del bilancio annuale, così, divenne duplice.

La riforma introdusse, accanto ai conti del settore statale, i conti del settore pubblico allargato. Questa decisione, nella sostanza, prese atto della parzialità del solo settore statale rispetto alla complessità del sistema pubblico, ormai pienamente integrato dalle autonomie territoriali e funzionali.

La Costituzione italiana del 1948 prevedeva fin dall'inizio l'istituzione

[336] FRANCESE e PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, cit., Banca d'Italia, pag. 21.

[337] M.T. SALVEMINI, *Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure*, in Ministero del tesoro - Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il bilancio pluriennale nell'esperienza italiana (problemi e possibili soluzioni)*, ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO, Roma, 1985, pagg. 4 e ss.

[338] CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, cit.

delle Regioni a statuto ordinario. Tuttavia, per motivi politici e organizzativi, la loro effettiva attuazione fu rinviata per oltre vent'anni. Le Regioni a statuto ordinario furono istituite ufficialmente nel 1970, con la legge n. 281 del 16 maggio 1970, che ne definì le modalità di finanziamento e le funzioni amministrative. Con l'elezione dei Consigli regionali, avvenuta nel giugno del 1970, le Regioni, dapprima esistite solo dal punto di vista territoriale come suddivisione geografica, entrarono nelle storia istituzionale italiana. La legge 22 luglio 1975, n. 382 stabilì il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, avviando la riorganizzazione della pubblica amministrazione in senso decentrato. Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attuò concretamente il trasferimento di competenze, rendendo le Regioni pienamente operative come enti autonomi.

Il percorso di trasformazione della finanza e della contabilità da 'statali' a 'pubbliche' era definitivamente compiuto.

Gli strumenti informativi relativi al settore statale e al settore pubblico allargato dovevano servire proprio a dimostrare il grado di effettivo rispetto del vincolo (il saldo totale netto) posto in funzione dell'obiettivo desiderato.[339]

La novità più significativa della legge n. 468 del 1978 fu l'introduzione della legge finanziaria, ovvero dello strumento che aumentò sensibilmente il tasso di innovazione dell'ordinamento giuridico consentito alla 'decisione di bilancio'. Era evidente l'inadeguatezza della legge di bilancio, proprio a causa del limite posto dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione, a garantire la governabilità di un sistema economico complesso, sempre più integrato nelle dinamiche internazionali, interessato da mutamenti strutturali e colpito da una difficile congiuntura economica.

La perdurante crisi inflazionistica portò, nel 1981, alla revoca dell'obbligo per la Banca d'Italia di acquistare i titoli di Stato invenduti nelle aste del debito pubblico. Fino ad allora, la Banca d'Italia, come visto in precedenza, garantiva il collocamento integrale dei titoli, fungendo da acquirente residuale. Da questo momento, la Banca d'Italia non era più tenuta a garantire in asta il collocamento integrale dei titoli di Stato, potendo intervenire solo in via facoltativa. Questo passaggio, definito 'divorzio' fra il Tesoro e la Banca d'Italia fu un evento cruciale nella storia economica italiana, che segnò la fine del finanziamento automatico del debito pubblico da parte della banca centrale. Gli obiettivi del 'divorzio' erano di separare la politica

[339] SALVEMINI, *Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure,* cit., pagg. 6 e 33.

monetaria da quella fiscale, di contenere l'inflazione, evitando che la Banca d'Italia creasse moneta per finanziare il *deficit* e di responsabilizzare il Governo, costringendolo a gestire in modo più oculato il debito e la spesa pubblica. La Banca d'Italia divenne così completamente autonoma rispetto al Governo in materia di scelte di politica monetaria.

In questo contesto di fragilità dei conti pubblici, la successiva evoluzione delle regole di bilancio mirò alla creazione di strumenti di decisione più incisivi per la manovra di finanza pubblica, al fine di stabilire un'adeguata tempistica delle leggi di bilancio, garantire la partecipazione dei regolamenti parlamentari al processo di approvazione e armonizzare le prerogative di Parlamento e Governo, soprattutto in materia di equilibri di finanza pubblica.

Nel 1984, per migliorare la gestione di cassa e diminuire il fabbisogno, fu istituita la tesoreria unica. La legge n. 720/1984, introdusse un sistema di regole e procedure che accentrava presso la tesoreria statale le risorse liquide di enti e organismi pubblici diversi dallo Stato, compresi gli enti territoriali. La tesoreria unica, tuttora vigente, ha per obiettivo una gestione ottimale della liquidità da parte della tesoreria statale, che limiti il ricorso al debito nella gestione del fabbisogno.

Le istanze più generali di riforma delle procedure di bilancio furono poi in buona parte recepite nella legge n. 362 del 1988.

Il processo di bilancio venne articolato in tre passaggi:

– un momento iniziale consistente nell'approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), presentato in maggio dal Governo, incentrato sui grandi obiettivi economici e sociali qualificanti la politica governativa nel successivo triennio e nella successiva approvazione del Parlamento delle grandi linee di intervento;
– una fase di constatazione finanziaria e contabile, rappresentata dalla presentazione in luglio del bilancio 'a legislazione vigente', con possibilità di aggiustamenti sia pure di tipo marginale;
– un passaggio finale di tipo decisionale rappresentato dalla legge finanziaria, ovvero lo strumento normativo chiamato a definire le esigenze prioritarie da finanziare nei limiti di copertura in precedenza fissati.

Le previsioni della legge finanziaria dovevano poi trovare concreta attuazione in disegni di legge collegati.

Questo processo di approvazione dei documenti di finanza pubblica mirava a governare il ciclo economico con quella flessibilità che i principi costituzionali sembravano impedire.

Ma anche le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988, nonostante le loro

innovazioni, non ottennero i risultati sperati. L'eterogeneità dei capitoli di spesa, causata dal disordine legislativo, rendeva il bilancio incomprensibile. L'emendabilità del progetto di bilancio in sede parlamentare ne consentiva ogni tipo di stravolgimento, in contrasto con la responsabilità che si pretendeva dall'esecutivo quale garante dell'equilibrio finanziario basato proprio sul progetto di bilancio. L'incerto confine fra livelli decisionali e gestionali e fra ruoli politici e amministrativi nella formazione e gestione del bilancio, infine, inevitabilmente disperdeva le responsabilità. A ciò si aggiungeva il totale disinteresse del Parlamento per i consuntivi annuali e l'assenza di un reale controllo, anche solo politico-amministrativo, se non economico gestionale, sui risultati e sull'efficacia dell'azione pubblica.

Questa situazione portò ad un ulteriore deterioramento della finanza pubblica. Il *deficit* del settore pubblico allargato iniziò a sfuggire a qualsiasi controllo del Governo, anche a causa della moltiplicazione dei centri di spesa a livello territoriale e dell'assenza di forme di coordinamento delle finanze dei diversi livelli di governo.

9.3. La compenetrazione con le regole europee

Nel 1992, anno della crisi della lira, fu firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione europea. Il processo di adozione della moneta unica comportò l'introduzione dei noti parametri di finanza pubblica, ovvero, il 3 e il 60 per cento in rapporto al prodotto interno lordo, rispettivamente per il disavanzo e per il debito pubblico. Il Trattato mirava a promuovere la convergenza tra le economie dell'Unione europea, la realizzazione di un'area comune basata su mercati aperti e in libera concorrenza e su una moneta unica, con l'obiettivo di perseguire una crescita sostenibile e non inflazionistica e di preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche.

Con il Trattato di Maastricht, vennero introdotti nel nostro ordinamento anche importanti aspetti di classificazione e di definizione degli aggregati di finanza pubblica.

La definizione di debito da utilizzare era quella prevista nel protocollo allegato al trattato di Maastricht, integrata dal regolamento (CE) n. 3605/93.

In base a tale definizione, il debito pubblico era dato dalla somma delle passività nelle seguenti categorie di strumenti finanziari, definite nell'ambito del Sistema Europeo dei Conti Economici Integrati, versione 1995 (SEC95): a) biglietti, monete e depositi (AF.2); b) titoli diversi dalle azioni

(AF.3), con esclusione degli strumenti finanziari derivati (AF.34); c) prestiti (AF.4). Anche il settore di riferimento, le Amministrazioni pubbliche (S.13), era definito in coerenza con il SEC95, così come la procedura di consolidamento delle passività tra e nei sottosettori.[340] Questi due aggregati, salvo qualche modesta integrazione, sono tuttora in vigore.

Nel 1994, venne raggiunto il picco massimo del debito della seconda metà del Novecento, quando l'incidenza dello stesso sul prodotto interno lordo salì al 121,8 per cento.

Nel corso di questo lungo periodo, anche l'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione si è evoluta. Il principio dell'equilibrio di bilancio progressivamente non è stato più interpretato come un vincolo rigido di pareggio aritmetico, ma come un criterio di sostenibilità nel medio-lungo periodo, fondato su un principio programmatico che richiede una gestione responsabile della finanza pubblica, da declinarsi anche in termini dinamici e non solo statici.

A livello nazionale, il percorso di convergenza verso la moneta unica impose un vincolo esterno che limitava l'azione di Governo e Parlamento in materia di bilancio.

La circostanza che, per la prima volta, l'Italia dovesse rispettare dei precisi limiti alla crescita del *deficit* e del debito determinò, fra le altre cose, anche un nuovo processo di riforma della contabilità pubblica, finalizzato all'ingresso del nostro Paese nella moneta unica.[341]

Tra il 1993 e il 1997 furono approvati una serie di provvedimenti legislativi che modificarono profondamente tanto l'amministrazione, quanto il bilancio pubblico.

In attuazione della legge delega n. 421 del 1992, fu emanato il decreto legislativo n. 29 del 1993, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego». Questa riforma segnò una svolta nella pubblica amministrazione italiana, portando alla contrattualizzazione del pubblico impiego. Riprendendo in fondo le conclusioni cui era giunta ben settanta anni prima la Commissione Villa, il decreto legislativo n. 29 del 1993 introdusse la separazione tra responsabilità politica e responsabilità gestionale e pose nuovi criteri all'autorizzazione parlamentare di bilancio come limite di spesa, articolandola non più in una miriade di capitoli quali unità elementari,

[340] FRANCESE E PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, cit., pag. 6.

[341] CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, cit.

ma in *budget* finanziari coincidenti con programmi di spesa individuabili e con unità amministrative responsabili della loro attuazione.

Le novità previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993, vale a dire l'articolazione dei bilanci per programmi e servizi, l'assegnazione di budget ai dirigenti, la loro responsabilità in termini di risultato, l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e i controlli sulla gestione, influenzarono anche il sistema contabile.[342]

La legge n. 94 del 1997, la cosiddetta legge delega Ciampi, e il successivo decreto legislativo n. 297 del 1997 riformarono in modo sostanziale la struttura e le regole del bilancio dello Stato, riportandole ad una logica aziendalistica.[343]

Il principio cardine della legge n. 94 del 1997 consisteva nel superamento del principio contabilistico della spesa storica incrementale, da sempre utilizzato dalle amministrazioni nella predisposizione del bilancio statale. In base a questo principio, le risorse stanziate dallo Stato per l'amministrazione pubblica erano fissate sulla base di quanto speso nell'esercizio precedente (spesa storica) incrementato della inflazione vigente (incrementale), nel presupposto che quello era lo stanziamento ritenuto necessario dalle amministrazioni per lo svolgimento delle loro funzioni.

Il criterio della spesa storica doveva essere sostituito con il principio dello *zero base budgeting* (*ZBB)*. Secondo quanto ribadito anche all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 279 del 1997, tra i criteri e i parametri di formazione delle previsioni, veniva esclusa la quantificazione della spesa fondata sulla spesa storica incrementale in favore del sistema di *zero base budgeting*.[344]

Il criterio dello *zero base budgeting* avrebbe dovuto fondarsi sull'esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi da perseguire in concreto nel periodo di riferimento, determinando annualmente la predisposizione del bilancio di previsione in cui fosse indicato, per ogni unità previsionale di base, lo stanziamento necessario per attuare gli obiettivi previsti. La determinazione degli stanziamenti doveva essere effettuata valutando l'opportunità di mantenere in bilancio i residui non impegnati (i cosiddetti residui impropri).

---

[342] B. SALINETTI, *Il bilancio dello Stato da finanziario a economico*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Quaderni di Formazione, Prima Collana, n. 16, Roma, 2001, pagg. 62 e ss.

[343] CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica,* cit., pagg. 69 e ss. e 140 e ss.

[344] F. PETRICONE, *La riforma del bilancio dello Stato tra modifiche recenti e nuove applicazioni*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Sedicesimo numero della rivista quadrimestrale di cultura professionale, Roma, 2002, pagg. 136 e ss.

A livello di cassa, invece, le autorizzazioni iscritte nel bilancio dello Stato quale limite dei pagamenti da effettuarsi nel corso dell'esercizio per ciascuna unità previsionale di base, dovevano essere quantificate tenendo conto del ritmo di smaltimento dei residui degli anni precedenti e dell'effettiva consistenza dei conti di tesoreria concernenti i procedimenti di competenza del corrispondente centro di responsabilità amministrativa, per evitare eccessive giacenze nei conti di tesoreria.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 279 del 1997, sulla base dell'articolo 4 della legge delega, introdusse, nella ripartizione del bilancio di previsione dello Stato, le unità previsionali di base a decorrere dall'anno finanziario 1998. I capitoli erano indicati negli allegati agli stati di previsione del disegno di legge del bilancio a legislazione vigente, mentre le funzioni-obiettivo erano definite in allegato allo stato di previsione di ciascun ministero e nel quadro complessivo allegato al disegno di legge di bilancio presentato dal Ministero del tesoro.

Il decreto legislativo 279 del 1997 stabiliva che la determinazione delle unità previsionali di base doveva assicurare la rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi assegnati all'azione amministrativa dello Stato, nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento agli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche di settore e all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative rispetto agli obiettivi stessi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Le unità previsionali delle entrate erano articolate per titoli, e, nel loro ambito, per tipologia di cespite. Le entrate tributarie erano ulteriormente distinte a seconda che il gettito derivasse dalla gestione ordinaria dei tributi oppure da specifiche attività di accertamento e di controllo.

Le unità previsionali della spesa erano riferite alla spesa corrente, alla spesa in conto capitale e al rimborso di prestiti.

Il livello di responsabilità amministrativa grazie al quale erano determinate le unità previsionali di base doveva essere individuato in modo da assicurare il costante adeguamento della struttura del bilancio agli ordinamenti legislativi e all'organizzazione amministrativa statale. Il bilancio dello Stato, dunque, non era più organizzato in capitoli, pur rimanendo sempre ordinato in titoli e categorie, poiché l'unità elementare del bilancio, sia dello Stato, sia delle regioni, non era più il capitolo, ma l'unità previsionale di base.

Nel frattempo, a livello europeo, nel 1997 era stato varato il Patto di stabilità e crescita (*Stability and Growth Pact*), che aveva introdotto, assieme alla procedura per disavanzo e il relativo braccio correttivo, il criterio del pareggio di bilancio. Secondo le nuove regole, il disavanzo, oltre ad essere

inferiore al 3 per cento del prodotto interno lordo, doveva tendere nel medio termine allo zero.

In attuazione degli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita europeo, a livello nazionale, venne introdotto, con la legge n. 448 del 23 dicembre 1998 (legge finanziaria per il 1999), il Patto di stabilità interno.

Il Patto di stabilità interno mirava a coinvolgere anche gli enti territoriali nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica nazionale previsti a livello europeo, mediante un meccanismo di controllo della spesa pubblica decentrata.

Al fine di contenere il *deficit* e il debito pubblico, il Patto, nel corso degli anni, ha fissato vincoli di bilancio per regioni ed enti locali, in termini di saldo finanziario o di limiti alla spesa. Il Patto è stato modificato più volte nel tempo, adattandosi alle esigenze di coordinamento con le regole europee, alle riforme costituzionali e alla giurisprudenza della Corte costituzionale.[345]

Dopo l'ingresso nell'euro, la legge n. 208 del 1999 modificò nuovamente il contenuto della legge finanziaria, allargandone i confini. Questa, difatti, non doveva più limitarsi a misure quantitative, ma poteva dettare disposizioni di natura sostanziale, anche con effetti negativi per la finanza pubblica, purché fossero finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia. Al fine di limitare il contenuto della legge finanziaria, erano comunque escluse dal suo perimetro disposizioni a carattere ordinamentale od organizzatorio, a meno che queste determinassero un rilevante miglioramento dei saldi. Erano vietati anche interventi di carattere localistico o microsettoriale, anche se finalizzati alla crescita economica.

Questi limiti si rivelarono inefficaci e la legge finanziaria tornò a veicolare una molteplicità di interventi onerosi, di matrice governativa e parlamentare, espressione spesso di micro-interessi e di istanze localistiche.

Il continuo 'assalto alla diligenza' costrinse il Governo, per evitare l'esercizio provvisorio, a porre ripetutamente la questione di fiducia, spesso su un maxiemendamento che, in un solo articolo, incorporava l'intero contenuto della legge, con conseguente compressione delle prerogative del Parlamento nel suo ruolo di autorità di bilancio. La prevalenza del Governo in materia di finanza pubblica emergeva anche dal frequente ricorso a decreti-legge che, di fatto, presero il posto dei disegni di legge collegati che assicuravano un ruolo più incisivo al Parlamento.

---

[345] L. CIMBOLINI, A.M. MORICONI, *Il bilancio degli enti locali. La prevenzione delle patologie nella gestione finanziaria,* MAGGIOLI EDITORE, Santarcangelo di Romagna, 2009, pagg. 235 e ss.

Il fenomeno, affermatosi a partire dall'inizio del 2000, dei cosiddetti decreti 'collegati di sessione' e di quelli 'correttivi dei saldi', fu favorito anche all'incapacità delle Camere di assicurare ai disegni di legge collegati delle corsie preferenziali, così da renderli strumenti utile al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Un caso estremo in tal senso è rappresentato dal decreto-legge n. 112 del 2008 che non solo conteneva la manovra economica triennale, ma anticipava, a fronte della devastante crisi dei mutui *subprime*, la manovra finanziaria all'estate.[346]

La crisi finanziaria del biennio 2007/2008 cadde in momento molto critico per le procedure di bilancio.

In piena crisi, venne approvata la legge n. 196 del 2009, nuova legge di contabilità e di finanza pubblica, che sostituiva la legge n. 468 del 1978. Il documento di economia e finanza e la legge di stabilità sostituirono il documento di programmazione economica e finanziaria e la legge finanziaria.

La riforma era connotata meno da logiche programmatorie delle attività economiche e più preoccupata della stabilità dei conti pubblici. Questa scelta era conseguenza anche della crisi finanziaria internazionale del 2007/2008, che, a partire dal 2011, si sarebbe abbattuta anche sui debiti sovrani dei paesi europei più fragili, fra cui l'Italia.

Uno dei punti della riforma era ed è rappresentato dalla corresponsabilizzazione delle regioni e degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica «definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea» (articolo 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009, come sostituito dalla legge n. 39 del 2011). Particolare attenzione era inoltre posta sia sul monitoraggio e il controllo della spesa pubblica, sia sulle modalità di copertura degli oneri finanziari derivanti dai provvedimenti legislativi.

Innovativa risultava inoltre la scelta, già anticipata in via sperimentale dal 2007 in ambito statale, di riclassificare i bilanci pubblici in termini di missioni e programmi, associando i programmi di spesa alle unità di voto parlamentare, in modo da consentire al Parlamento di concentrarsi sulla valutazione delle politiche pubbliche delle quali i programmi erano espressione. La riforma voleva introdurre procedure e vincoli di finanza pubblica in grado di garantire stabilità finanziaria e politiche di lungo periodo, ispirate alla prudenza fiscale.

La legge n. 196 venne modificata dalla legge n. 39 del 2011 per tenere

[346] CABRAS, *Commentario. L'art. 81 della Costituzione*, cit.

conto dell'introduzione del semestre europeo, con il quale si volle stabilire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei paesi dell'UE e, in particolare, tra quelli aderenti all'euro. Fu prevista la presentazione al Consiglio e alla Commissione europea, entro il 30 aprile di ogni anno, del Programma di stabilità relativo agli andamenti del bilancio nel medio termine e del Programma nazionale di riforma finalizzato alla crescita e all'occupazione.

Questi documenti costituivano la prima e la terza parte del Documento di economia e finanza. Il Ministro dell'economia e delle finanze doveva riferire sulle linee guida di politica economica e di bilancio dell'Unione europea, anche per fornire una valutazione delle loro implicazioni per l'Italia, utile anche alla elaborazione dei Programmi di stabilità e riforma. Su questi ultimi, la Commissione europea poteva anche fornire raccomandazioni specifiche per ogni Stato, da approvarsi poi al Consiglio di giugno. I controlli sul rispetto della disciplina preventiva si realizzavano proprio attraverso il semestre europeo e, in particolare, dopo l'approvazione del *Two Pack* (regolamenti europei nn. 472 e 473 del 2013), mediante i progetti di bilancio da presentare alla Commissione entro il 15 ottobre sui quali la stessa poteva formulare rilievi e richieste di modifica.

La regola europea del pareggio di bilancio ha trovato attuazione attraverso fonti normative di diverso livello. La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto la disciplina del pareggio, in prima battuta, mediante il nuovo articolo 81 della Costituzione che ora prevede, in modo molto più articolato rispetto alla versione originaria, che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale».

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha declinato la regola del pareggio

di bilancio anche in altre parti della Costituzione, e in particolare, negli articoli 97, 117 e 119.

In attuazione del nuovo articolo 81, comma 6, della Costituzione, che rimette a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio nonché le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, è stata approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243. La legge 243, fra le altre cose, ha previsto l'istituzione dell' Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), entrato effettivamente in funzione nel 2014. L'UPB è un organismo indipendente che vigila sugli andamenti complessivi di finanza pubblica, che valuta le previsioni macroeconomiche del Governo e controlla la coerenza delle politiche di bilancio con le regole europee.

Nel frattempo, a livello territoriale, il processo finalizzato a rendere uniformi e confrontabili i bilanci di regioni, comuni, province e città metropolitane, per migliorare la trasparenza, il controllo della spesa pubblica e il rispetto degli obblighi europei, è stato portato a compimento con l'adozione del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il decreto, in attuazione della legge n. 42 del 2009, di delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale, declina i principi contabili, definisce gli schemi di bilancio armonizzati e introduce la contabilità economico-patrimoniale, basata un piano dei conti integrato, accanto a quella finanziaria.

Viene introdotto, a livello di amministrazioni territoriali, il principio della competenza finanziaria potenziata, che stabilisce che una spesa o un'entrata devono essere registrate in contabilità nell'esercizio in cui l'obbligazione giuridica attiva o passiva è perfezionata, ma con imputazione in bilancio nel momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

L'attualità, in materia di finanza e contabilità pubblica, ci pone di fronte a due questioni cruciali.

La prima riguarda la riforma contabile prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR formalmente è stato approvato con la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, in attuazione del regolamento UE n. 2021/241, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) nell'ambito del programma *Next Generation EU*.

L'approvazione del piano italiano è avvenuta con la decisione di esecuzione del Consiglio UE del 13 luglio 2021. La legge di bilancio 2022 e i successivi decreti attuativi hanno dato esecuzione finanziaria e normativa

al piano. Il PNRR italiano prevede investimenti per 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il RRF, a cui si aggiungono 30,6 miliardi di risorse nazionali, per un totale di 222,1 miliardi di euro.

Fra le molte riforme abilitanti previste dal PNRR, c'è la Riforma 1.15 che mira a dotare tutte le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* entro il 2026. Il sistema *accrual,* fondato su un modello di rilevazione contabile basato sul principio della competenza economica, dovrà affiancarsi alla tradizionale contabilità di tipo finanziario a carattere autorizzatorio. La riforma punta, tra l'altro, a introdurre una serie di strumenti contabili, uniformi per tutte le pubbliche amministrazioni italiane. Tra questi, i principali sono il quadro concettuale di riferimento a monte dell'intero impianto contabile, un *corpus* di standard contabili finalizzati a ridurre le discordanze tra i diversi sistemi attualmente in uso nelle amministrazioni italiane e un nuovo piano dei conti multidimensionale, in linea con le migliori pratiche internazionali.

La seconda questione è l'applicazione della nuova *governance* economica europea, ovvero quell'insieme di regole, strumenti e procedure con cui l'Unione europea dovrà coordinare, nei prossimi anni, le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, per garantire stabilità macroeconomica, sostenibilità del debito pubblico, crescita, occupazione e, in ultima analisi, la tenuta della moneta unica in assenza di una politica fiscale e di bilancio unitaria a livello europeo.

La nuova *governance* economica europea è stata approvata con tre atti legislativi fondamentali, entrati in vigore il 30 aprile 2024.

Il regolamento UE n. 1263/2024, noto come il braccio preventivo, mira a rafforzare la programmazione di medio-lungo periodo per garantire finanze pubbliche sane e sostenibili. Il regolamento UE n. 1264/2024, detto braccio correttivo, riguarda le misure da adottare in caso di deviazioni significative dagli obiettivi di bilancio. La direttiva UE n. 2024/1265 stabilisce, infine, le regole comuni per l'elaborazione dei piani strutturali di bilancio da parte degli Stati membri.

La riforma ha introdotto piani strutturali di bilancio a medio termine (4-5 anni). Ogni Stato, pertanto, deve presentare un piano, valutato e approvato dal Consiglio dell'Unione europea, che includa obiettivi di spesa netta, riforme, investimenti e strategie per la riduzione del debito.

Il nuovo indicatore di riferimento è la spesa netta primaria, ovvero la spesa al netto di interessi e di misure straordinarie. Questo nuovo indicatore sostituisce il vecchio parametro del *deficit* strutturale.

La nuova *governance* economica, sicuramente, imporrà anche modifiche

incisive alle attuali regole nazionali di contabilità pubblica per adeguarle al cambio di paradigma a livello europeo.

Le nuove regole europee, tuttavia, saranno loro stesse messe a dura prova sin da subito, a causa delle ineludibili necessità di finanziamento dell'aumento delle spese per la difesa, come richiesto dai trattati internazionali e, ancor di più, dalla imprevedibile e pericolosa situazione geopolitica internazionale.

E, come dimostra il lungo viaggio nella finanza e nella contabilità pubbliche che abbiamo provato a raccontare, le spese militari, per loro natura, faticano a riconoscere vincoli di bilancio.

Bibliografia

ÁLVAREZ NOGAL CARLOS, I genovesi e la monarchia spagnola tra Cinque e Seicento, Atti della Società ligure di storia patria, Nova serie XLI (CXV) FASC. II.

ARRIGHI GIOVANNI, Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo, IL SAGGIATORE, Milano 2014.

BALDUCCI PEGOLOTTI FRANCESCO, Della decima e delle altre gravezze. Tomo terzo contenente la Pratica della mercatura, GIUSEPPE BOUCHARD, LIBRAJO FRANCESE IN FIRENZE, Lisbona e Lucca, 1776.

BASTOGI PIETRO, Esposizione generale delle condizioni finanziarie dello Stato fatta alla Camera dal Ministro delle finanze Bastogi nella tornata del 21 dicembre 1861, Torino, TIPOGRAFIA EREDI BOTTA, Palazzo Carignano, 1861.

BIANCHINI LODOVICO, Della storia delle finanze di Napoli, Vol. II, STAMPERIA FRANCESCO LAO, Palermo, 1839.

BINI FABIO, Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro, RUBBETTINO, Soveria Mannelli, Prima edizione digitale, 2021.

BONGHI RUGGIERO, Storia della finanza italiana. Dal 1864 al 1868. Lettere di Ruggiero Bonghi al Commendatore Giuseppe Saracco, Senatore del Regno, Successori LE MONNIER, FIRENZE, 1868.

BOWSKY WILLIAM M., Le finanze del Comune di Siena. 1287-1355, LA NUOVA ITALIA EDITRICE, Firenze, 1970.

BUSCEMA SALVATORE, Trattato di contabilità pubblica. Vol. I - Principi generali, GIUFFRÈ, Milano, 1979.

CABRAS DANIELE, Commentario. L'art. 81 della Costituzione, in La Magistratura, Rivista a cura dell'Associazione nazionale magistrati, www.lamagistratura.it.

CAMODECA RENATO, Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica, CEDAM, Padova, 2005.

CAMODECA RENATO, Il contributo della ragioneria all'evoluzione della contabilità di Stato dall'Unità al regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440: osservazioni sulle scritture della Ragioneria generale dello Stato, Convegno 2001 della Società italiana di storia della ragioneria, ISTITUTI EDITORIALI E POLIGRAFICI INTERNAZIONALI, Pisa-Roma, 2003.

CARANDE RAMON, Carlo V e i suoi banchieri, MARIETTI, Genova 1987.

CARBONI MAURO, Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo e oggi.

Un profilo storico, G. Giappichelli Editore, Torino 2008.
Carlà-Uhink Filippo, Diocleziano, il Mulino, Bologna, 2019.
Cavazzoni Gianfranco, *Luca Pacioli: the father of accounting*, in Il magistero di Fra' Luca Pacioli. Economia, matematica e finanza, a cura di Matteo Martelli, University Book, Umbertide, 2019.
Chiala Luigi, Giacomo Dina e l'opera sua nelle vicende del Risorgimento Italiano. Volume secondo. Dalla morte di Cavour alla guerra del 1866, Roux Frassati e C° Editori, Torino, 1899.
Ciappelli Giovanni, Fisco e società a Firenze nel Rinascimento, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2009.
Cimbolini Luciano, Moriconi Angela Maria, Il bilancio degli enti locali. La prevenzione delle patologie nella gestione finanziaria, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2009.
Cimbolini Luciano, Se 545 anni vi sembrano pochi, Aboca Edizioni, Sansepolcro, 2017.
Cini Marco, Finanza pubblica, debito e moneta nel Granducato di Toscana 1814-1859, Edizioni ETS, Pisa, 2011.
Cipolla Carlo Maria, Storia economica dell'Europa pre-industriale, il Mulino, Bologna, 2002.
Coppini Romano Paolo, L'opera politica di Cambray-Digny. Sindaco di Firenze e Ministro delle finanze, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1975.
Cotrugli Benedetto, Arricchirsi con onore. Elogio del buon imprenditore, a cura di Alessandro Wagner, Rizzoli, Milano, 2018.
De Brun Alessandro, La Corte dei conti e le sue funzioni di controllo sull'amministrazione dello Stato, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 1912.
Delle Donne Roberto, Burocrazia e fisco a Napoli tra XV e XVI secolo. La Camera della Sommaria e il *Repertorium alphabeticum solutionum fiscalium Regni Siciliae Cisfretanae*, Reti Medievali E-Book, Firenze University Press, Firenze, 2012.
De Francisci Pietro, Sintesi storica del diritto romano, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1968.
De Nicola Manuel, La ragioneria pubblica e la contabilità di Stato nel passaggio dalla teoresi bestana a quella zappiana. Un'analisi per paradigmi, FrancoAngeli, Milano, 2016.
De Johannis Arturo Jehan, La finanza, in Mezzo secolo di vita italiana, Antonio Vallardi Editore, Milano, 1911.
Duby Georges, Le origini dell'economia europea. Guerrieri e contadini

nel Medioevo, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 2004
ECCA FABIO, Critica alla guerra. La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra (1920-23), Scienza e Pace. Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace, Università di Pisa, Research Papers n. 29 - Maggio 2015.
ECCA FABIO, Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i "pescecani industriali" in Italia , VIELLA LIBRERIA EDITRICE, Roma, 2017.
FALCO GIAN CARLO, Bilancio statale, spese militari e industria in Italia tra le due guerre mondiali, www.academia.edu, 2007.
FAUCCI RICCARDO, Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo, FONDAZIONE LUIGI EINAUDI, Torino, 1975.
FELLONI GIUSEPPE, LAURA GUIDO, Genova e la storia della finanza in dodici primati?, RICCARDO CAMPANELLA BEGLIOMINI EDITORE, Genova, 2017.
FERRARA SILVIA, La grande invenzione: Storia del mondo in nove scritture misteriose, GIANGIACOMO FELTRINELLI EDITORE, Milano, 2021.
FIANDRA ENRICA, La nascita della amministrazione, in Le Scienze Dossier, Dal segno alla scrittura, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.
FINLEY MOSES L., La democrazia degli antichi e dei moderni, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 2010.
FRANCESE MAURA, PACE ANGELO, Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), n. 31, ottobre 2008, Banca d'Italia.
GALASSO GIUSEPPE, Storia d'Europa 2. Età moderna, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 2000.
GIANNINI MASSIMO CARLO, L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede (1560-1620), IL MULINO RICERCA, Bologna, 2003.
GIUSTI FRANCESCA, I primi Stati. La nascita dei sistemi politici centralizzati tra antropologia e archeologia, DONZELLI EDITORE, Roma, 2002.
GLASSNER JEAN-JACQUES, L'invenzione della scrittura cuneiforme, in Le Scienze Dossier, Dal segno alla scrittura, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.
GOLDSMITH RAYMOND W., Sistemi finanziari premoderni. Uno studio storico comparativo, CARIPLO-LATERZA, Roma-Bari, 1990.
GRAEBER DAVID, Debito. I primi 5.000 anni, IL SAGGIATORE, Milano, 2012.
GROHMANN ALBERTO, La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII,

Prolusione, in La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica "F Datini" di Prato, FIRENZE UNIVERSITY PRESS, Firenze, 2008.

GUIDA GIOVANNI, Spigolature in tema di responsabilità contabile in una prospettiva diacronica, in Bilancio, Comunità, Persona, Rivista Giuridica Semestrale, n. 1-2020.

HERNÁNDEZ ESTEVE ESTEBAN, Vocazione e ricordi di uno storico della contabilità, Rivista della Corte dei conti, Numero speciale 1/2021.

INTERNULLO DARIO, Logiche religiose dell'economia nell'Europa altomedievale. Internullo legge Wood, Storica, n. 88, anno XXX, 2024.

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1975, Roma, 1976.

KINDLEBERGER CHARLES P., Storia della finanza nell'Europa occidentale, CARIPLO-LATERZA, Roma-Bari, 1987.

KOENIGSBERGER HELMUT G., MOSSE GEORGE L., BOWLER GERARD Q., L'Europa del Cinquecento, EDITORI LATERZA, Roma-Bari, 1999

LO CASCIO ELIO, Il *princeps* e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana, EDIPUGLIA, Bari, 2000.

LO CASCIO ELIO, A proposito di alcune indagini recenti sulla fiscalità del l'Impero romano tra Principato e Tarda antichità, in Studi e testi tardoantichi. *Profane and christian culture in Late antiquity. The past as present essays on roman history in honour of Guido Clemente*, edited by GIOVANNI ALBERTO CECCONI, RITA LIZZI TESTA, ARNALDO MARCONE, BREPOLS PUBLISHERS, Turnhout, Belgium, 2019.

MAGGI GIULIO CESARE, Luca Pacioli. Un francescano "Ragioniere" e un "Maestro delle matematiche", Biblioteca Centro Studi "Mario Pancrazi", Quaderno n. 7 della Serie "R&D" – Ricerca e Didattica, Sansepolcro, Ristampa Gennaio 2018.

MAGLIULO ANTONIO, Il protezionismo dell'Italia liberale. Economia classica e politiche di sviluppo nel dibattito parlamentare sulla tariffa doganale del 1887, in La scienza economica in Parlamento 1861-1922. Una storia dell'economia politica dell'Italia liberale, a cura di MASSIMO M. AUGELLO E MARCO E.L. GUIDI, FRANCOANGELI, Milano, 2002.

MALINOWSKI BRONISLAW, Argonauti del Pacifico occidentale, EDIZIONI TRABANT, Brindisi, 2022.

MANETTI DANIELA, La «civil difesa». L'economia, finanze e sistema militare nel Granducato di Toscana (1814-1859), LEO S. OLSCHKI EDITORE, Firenze, 2009.

MANVILLE PHILIP BOOK, Il cittadino e la *polis*. Le origini della cittadinanza nella Atene antica, ECIG - EDIZIONI CULTURALI INTERNAZIONALI GENOVA, Genova, 1999.

MARGINESU GIOVANNI, I Greci e l'arte di fare i conti, GIULIO EINAUDI EDITORE, Torino, 2021.

MARTIN FELIX, Denaro - La storia vera: quello che il capitalismo non ha capito, UTET, NOVARA, 2014.

MELIS FEDERIGO, Storia della ragioneria, DOTT. CESARE ZUFFI - EDITORE, Bologna, 1950.

MELIS GUIDO, Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati, Ministero per i beni e le attività culturali, PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO, Roma, 1988.

MELIS GUIDO, L'amministrazione. 5.L'amministrazione di misura con gli interessi, in Storia dello Stato italiano. Dall'Unità ad oggi, di RAFFAELE ROMANELLI, DONZELLI EDITORE, Roma, 1995.

MINISTERO DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987, Volume I, ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO, Roma, 1988.

MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, La Ragioneria generale dello Stato – Origine e sviluppi, Roma, 1959.

MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, La Ragioneria generale dello Stato – Centenario della Ragioneria generale dello Stato, ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, ROMA, 1969.

MINISTERO DELLE FINANZE, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII, ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, LIBRERIA, Roma, 1931 - Anno IX.

MONGELLI GIUSEPPE, La controversa riforma De' Stefani del 1923. La secolare ricostruzione degli assertori della restaurazione burocratica e finanziaria e alcune pretermissioni, in La controversa riforma "De' Stefani" del 1923. Una diatriba secolare tra profili restaurativi e innovativi di una riforma, a cura di GIUSEPPE MONGELLI E SALVATORE ROMANAZZI, ARACNE, Roma, 2023.

NARDINI MASSIMO, Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato, in Amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche

"Vittorio Bachelet", 7 maggio 2011.
PALERMO LUCIANO, Economia e finanza nella città di Roma agli inizi del XVI secolo, in Martin Lutero a Roma, a cura di M. MATHEUS, A. NESSELRATH, M. WALLRAFF, Viella Editrice, Roma, 2019.
PEDONE ANTONIO, La funzione della legge di bilancio, La rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017, Parte IV – Dottrina.
PEPE LAURA, Gli eroi bevono vino. Il mondo antico in un bicchiere, EDITORI LATERZA, Bari, edizione digitale, 2020.
PETRICONE FRANCESCO, La riforma del bilancio dello Stato tra modifiche recenti e nuove applicazioni, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Sedicesimo numero della rivista quadrimestrale di cultura professionale, Roma, 2002.
PETRINI RICCARDO, Controstoria della moneta, IMPRIMATUR EDITORE, Reggio Emilia, 2014.
PEZZOLO LUCIANO, STUMPO ENRICO, L'imposizione diretta in Italia dal Medioevo alla fine dell'ancien regime; in La fiscalità nell'economia europea secoli XII-XVIII, a cura di SIMONETTA CAVACIOCCHI, in Atti della "Trentanovesima settimana di studi", Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica "F. Datini" di Prato, FIRENZE UNIVERSITY PRESS, Firenze, 2008.
PIETRO LEOPOLDO D'ASBURGO LORENA, Relazione dei dipartimenti e degli impiegati (1773), Unione Regionale delle Province Toscane, a cura di ORSOLA GORI, LEO. S. OLSCHKI EDITORE, Firenze, 2011.
PIKETTY THOMAS, Il Capitale nel XXI secolo, BOMPIANI, Milano, 2018.
PIOLA CASELLI FAUSTO, Il buon governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale, G. GIAPPICHELLI EDITORE, Torino, 1997.
PIRENNE HENRI, Storia economica e sociale del Medioevo, NEWTON COMPTON EDITORI S.R.L., Roma, 2012.
PLEBANO ACHILLE, Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX. Volume primo. Dal 1861 al 1876, premesso un cenno sulla Finanza del regno Subalpino, ROUX FRASSATI E C° - EDITORI, Torino, 1899.
PLEBANO ACHILLE, Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del Regno alla fine del secolo XIX. Volume terzo ed ultimo. Dal 1888-89 al 1900-1901, CASA EDITRICE NAZIONALE ROUX E VIAREO, Torino-Roma, 1902.
PODDIGHE ELISABETTA, Acta Sileni-3, Strumenti e tecniche della riscossione dei tributi nel mondo antico. Atti del convegno nazionale, Firenze 6-7 dicembre 2007, a cura di MICHELE R. CATAUDELLA, ALES-

SANDRO GRECO, GIUSEPPE MARIOTTA, S.A.R.G.O.N. EDITRICE E LIBRERIA, Padova, 2010.
POLANYI KARL, Economie primitive, arcaiche e moderne. Ricerca storica e antropologia economica, EINAUDI, Torino, 1980.
POLANYI KARL, La grande trasformazione, EINAUDI, 1974.
REINHART CARMEN M., ROGOFF KENNETH S., Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria, IL SAGGIATORE, Milano, 2010.
RIGOBON PIETRO, La contabilità di stato nella Repubblica di Firenze e nel Granducato di Toscana, STAMPERIA PROVINCIALE-COMMERCIALE DI SALVATORE MONTES, Girgenti.
RODBERTUS JAGETZOW JOHANN KARL, Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi, ARNALDO FORNI EDITORE, Milano 1921.
ROMANELLI RAFFAELE, Centralismo e autonomie. Le tensioni della modernità. La città che sale, in Storia dello Stato italiano. Dall'Unità ad oggi, a cura di R. ROMANELLI, DONZELLI EDITORE, Roma, 1995.
RUGGIU LUIGI, Società, economia, storia: K. Polanyi, in Genesi dello spazio economico. Il labirinto della ragione sociale: filosofia, società e autonomia dell'economico, a cura di LUIGI RUGGIU, GUIDA EDITORI, Napoli, 1982.
SALINETTI BERNARDINA, Il bilancio dello Stato da finanziario a economico, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Quaderni di Formazione, Prima Collana, n. 16, Roma, 2001.
SALSANO FERNANDO, Quintino Sella Ministro delle finanze. Le politiche per lo sviluppo e i costi dell'Unità d'Italia, IL MULINO, Bologna, 2013.
SALVEMINI MARIA TERESA, Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure, in Ministero del tesoro - Commissione tecnica per la spesa pubblica, Il bilancio pluriennale nell'esperienza italiana (problemi e possibili soluzioni), ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO, Roma, 1985.
SANNA DANIELE, Tra fisco e contribuente. Nascita dell'amministrazione finanziaria italiana (1859-1873), edizione digitale, FRANCOANGELI EDITORE, Milano, 2016.
SCHMANDT-BESSERAT DENISE, Dal contabile allo scrittore, in Le Scienze Dossier, Dal segno alla scrittura, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, 2001.
SCHMANDT-BESSERAT DENISE, Gli antecedenti della scrittura, in Le Scienze, EDIZIONE ITALIANA DI SCIENTIFIC AMERICAN, Numero 120. Agosto 1978. Anno XI. Volume XXI.
SELLA QUINTINO, Esposizione dello stato del Tesoro e proposte di prov-

vedimenti per le finanze dello Stato, Discorso pronunziato nella Camera dei Deputati il 4 novembre 1864, in Discorsi parlamentari di Quintino Sella, Volume Terzo, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1888.

Succa Alessio, Contabilità e bilancio in Roma Antica, Youcanprint, Lecce, 2019.

Tabacco Giovanni, Egemonie sociali e strutture del potere nel Medioevo italiano, Einaudi, Torino, 1974 e 1979.

Tedesco Paolo, Economia monetaria e fiscalità tardoantica: una sintesi, Annali dell'Istituto italiano di numismatica (AIIN), 62, 2016.

Tedoldi Leonida, Volpi Alessandro, Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi, Editori Laterza, Bari, 2021.

Tentori Tullio, Elementi di antropologia economica, Armando Editore, Roma, 2009.

Thiers Adolphe, La Banca di John Law. Bolle speculative e *default* nella Francia del Settecento, Il Glifo ebooks, 2013.

Tilly Charles, L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli stati europei 990-1990, Ponte alle Grazie, Firenze, 1991.

Tonzig Antonio, Trattato della scienza di amministrazione e di contabilità privata e dello Stato, Premiata Tipografia di Pietro Naratovich, Venezia, 1857.

Violante Francesco, Burocrazia e fiscalità nel Regno di Sicilia tra età sveva ed età angioina: alcuni aspetti, in Una famiglia, una Città. I Della Marra di Barletta nel Medioevo, Atti della Giornata di studi, Barletta, Palazzo Della Marra (28 settembre 2013), a cura di Victor Rivera Magos, Edipuglia, Bari, 2014.

Zamagni Vera, Treccani, Enciclopedia, Bilancio e finanza pubblica, L'unificazione, 2011, www.treccani.it.

Roma Tre

Quella della contabilità pubblica è una storia molto lunga. Già nei reperti archeologici delle città-stato mesopotamiche troviamo le prime tracce di "conti pubblici". In simbiosi con l'invenzione della scrittura, difatti, le necessità redistributive proprie delle società arcaiche del Vicino Oriente portarono alla nascita dei primi sistemi contabili legati alle complesse funzioni di governo delle economie palaziali. Partendo dalla Mesopotamia, il lungo viaggio dei conti degli Stati, come modellati all'interno delle concrete esperienze politiche occidentali, è approdato, fra infinite vicissitudini, sino all'attuale assetto dei conti pubblici italiani, nel loro imprescindibile legame con le regole dell'Unione Europea. La materia delle contabilità pubblica, una volta superato l'apparente tecnicismo, risulta uno dei fattori essenziali per lo sviluppo di tutti i modelli politico-economici che, nel corso dei secoli, hanno condotto, passo dopo passo, alla formazione degli Stati moderni nella loro dimensione finanziaria e fiscale.

Luciano Cimbolini è dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze e collaboratore de "Il Sole 24 Ore". È autore di numerosi libri e articoli che trattano il tema della finanza e della contabilità pubbliche sia nei loro profili di attualità, sia nella loro dimensione storica. Ha dedicato particolare attenzione alla storia delle crisi finanziarie e all'evoluzione della finanza pubblica del Regno d'Italia dall'Unità alla Prima guerra mondiale.

Roma TrE-Press
2025