



FULCO LANCHESTER\*

## LA CONTABILITÀ DI STATO TRA DIRITTO ED ECONOMIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ruolo di Domenico Da Empoli. – 3. Gaetano Vitagliano. – 4. Il concorso per la cattedra di Diritto finanziario e di contabilità dello Stato all'Istituto superiore e la libera docenza a Giurisprudenza. – 5. La risposta di Vittorio Emanuele Orlando. – 6. Dal Diritto finanziario e Contabilità di Stato alle Istituzioni di diritto pubblico. – 7. Conclusioni. – Appendice documentaria.

### 1. Premessa

Lo scritto che segue – come gli altri derivanti dal Convegno in sua memoria – costituisce un ricordo affettuoso di Domenico Da Empoli, uno studioso ed un amico, che ho molto stimato e che è stato un ponte tra gli economisti ed i giuristi della Facoltà romana di Scienze politiche; e non soltanto<sup>1</sup>.

Per quanto mi riguarda ricorderò in maniera eccentrica Da Empoli, rammentando che per molti anni ha insegnato, oltre a Scienza delle finanze, *Contabilità di Stato*, materia a suo tempo “asteriscata” tra Diritto amministrativo (IUS 10) e Scienza delle finanze (SECS-P 03). Su questa base prenderò lo spunto per riesumare la sconosciuta ma significativa vicenda di Gaetano Vitagliano (1872-1951), prima straordinario di Diritto finanziario (e contabilità di Stato) all'Istituto superiore di commercio di Roma dal 1 aprile 1910 (DM 24/3/1910) e poi dal 1926 primo ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nello stesso istituto che, dopo la statizzazione, sarebbe divenuto nei primi anni Trenta la Facoltà romana di Economia e commercio<sup>2</sup>.

\* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Nel corso di queste note utilizzerò documenti e dati biografici, recuperati presso l'Archivio Centrale dello Stato (ACS) e l'Archivio dell'Università Sapienza di Roma (AUR), preziosi per testimoniare nel secolo scorso quel complesso rapporto tra ceto politico e Accademia che ha caratterizzato l'Ateneo romano sino agli anni '80.

<sup>2</sup> Su cui v. R. CAGIANO DE AZEVEDO (a cura di), *La Facoltà di economia: cento anni di storia 1906-2006*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006, *passim*.

## 2. Il ruolo di Domenico da Empoli

L'esame della vicenda dell'insegnamento di Contabilità di Stato tra Diritto ed economia allo *Studium Urbis* fornisce la possibilità di rammentare la peculiarità di Domenico Da Empoli, eccellente studioso di Scienze economiche e laureato in Scienza delle finanze e diritto finanziario nella Facoltà romana di Giurisprudenza. Egli è stato assistente presso la cattedra del suo Maestro Cesare Cosciani<sup>3</sup> e poi libero docente, incaricato e ordinario della stessa materia ed ha espresso una esplicita propensione anche per la Contabilità di Stato. Ciò permette di ricordare come durante gli anni '80 del secolo scorso la materia di Contabilità di Stato fosse ancora in *compartecipazione* tra Scienze delle finanze e Diritto amministrativo. Dopo i concorsi a cattedra del 1984 la materia venne, invece, inglobata nell'ambito del settore scientifico disciplinare di Diritto amministrativo (IUS 10) e in alcuni casi viene oggi denominata non solo *Contabilità di Stato* ma anche *Contabilità pubblica*<sup>4</sup>.

Tuttavia, nella tradizione della Facoltà di Scienze politiche che risale a docenti della Facoltà romana di Giurisprudenza come Antonio De Viti de Marco (1858-1943)<sup>5</sup> e Maffeo Pantaleoni (1857-1924)<sup>6</sup>, l'insegnamento era incardinato tra quelli dell'Istituto economico (dal 1936 collocato al I piano dell'edificio oggi denominato C002) e tenuto per incarico da studiosi particolari come la duplice medaglia d'oro al valor militare e presidente della Corte dei conti Elia Rossi Passavanti(1896-1985)<sup>7</sup> e prima ancora da Fortunato Rostagno, presidente onorario della Corte dei Conti, che aveva insegnato la stessa materia anche a Giurisprudenza<sup>8</sup>.

Negli anni '90 di fronte alla nuova situazione, Domenico Da Empoli risolve un momento di tensione tra i giuspubblicisti del Dipartimento di Teoria dello Stato, cui perteneva oramai di diritto l'insegnamento, e gli economisti del Dipartimento cui lui stesso apparteneva e che rivendicavano – appunto una lunga tradizione in materia, perlomeno dalla istituzione della Facoltà.

Domenico Da Empoli seppe mediare in argomento, perché conosceva bene il rapporto conflittuale tra giuristi ed economisti e anche da studioso di James M. Buchanan(1919-

<sup>3</sup> Su cui v. la voce dello stesso D. DA EMPOLI *sull'Enciclopedia Italiana - IV Appendice*, 1978; e quella di V. DE BONIS, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (da ora *DBGI*, I, 589). A Giurisprudenza Contabilità di Stato era stata insegnata nel 1886 da Gaspare Finali(1829-1914), Senatore del Regno(su cui v. E. ORSOLINI, voce *G.F.*, in *Dizionario biografico degli italiani*(da ora *DBI*), 48, 1997, mentre a Economia dopo Vitagliano, per un breve periodo la ricoprì Ezio Vanoni(1903-1956,su cui E. ORSOLINI, voce *E.V.*, in *DBI*, 48, 1997.

<sup>4</sup> Per l'evoluzione della materia v. R. PEREZ, *Origini e contenuti di un insegnamento:la contabilità pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1987, 709 ss. e G. COLOMBINI, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, n.1-2/2016, 477 ss.

<sup>5</sup> A. CARDINI, voce *ADDM*, in *DBI*, 39, 1991.

<sup>6</sup> A. BIANCO, voce *M.P.*, 81, 2014.

<sup>7</sup> V. PIRRO (a cura di), *Elia Rossi Passavanti nell'Italia del Novecento*: Atti del Convegno di studi (Terni 22-23 marzo 2002) Arrone , Edizioni Thyryus, 2004 e G. PESCE (a cura di), *Elia Rossi Passavanti Dragone ed eroe di guerra*: raccolta di documenti e lettere selezionate, Terni, Morphema Editrice, 2012.

<sup>8</sup> Rossi Passavanti, laureato in Giurisprudenza, Lettere e Scienze politiche, fu infatti assistente alla cattedra di Contabilità dello Stato di Fortunato Rostagno, allora presidente della Corte dei conti, libero docente di Contabilità dello Stato dal 29 gennaio 1931 e, infine, titolare della cattedra di Contabilità generale dello Stato nel 1932, anno in cui, con r.d. del 1° giugno, fu nominato consigliere della Corte dei conti.

2013)<sup>9</sup> l'importanza delle istituzioni come vincoli ed incentivi. Attraverso di Lui trovammo, quindi, la soluzione alle tensioni, con il suo impegno come incaricato della materia, che ha tenuto per molti anni.

Si trattava di un compromesso che non contraddiceva il diritto e salvava la tradizione e i rapporti tra Dipartimenti. D'altro canto, come certifica la [tab. 1](#) in allegato, i predecessori dell'insegnamento di Contabilità di Stato qui a Roma furono il futuro presidente del Consiglio Paolo Boselli (1838-1932) dagli anni '70 del secolo XIX<sup>10</sup>, e poi dal 1886 fino agli anni '30 del secolo scorso il già ricordato Antonio De Viti de Marco, che lasciò la cattedra per non giurare al fascismo nel 1931. Nella [tab. 2](#) sono riportati i nominativi e gli incarichi di tutti i docenti delle materie di Diritto finanziario e Scienza delle finanze dal 1872 al 1971, con l'ingresso dopo Giurisprudenza di Scienze politiche (1925) ed Economia e commercio (1933), fondata nel 1906 come Istituto superiore e poi statizzata nel 1933.

L'episodio testé ricordato mi ha stimolato a guardare in prospettiva diacronica l'argomento e a ritrovarne i precedenti nella storia preziosa dello *Studium Urbis* dello Stato unitario, anche per il fortuito incontro con il *dimenticato* Gaetano Vitagliano<sup>11</sup>. In occasione di un Convegno sui giuspubblicisti della Facoltà di Economia, in cui si celebrava – giustamente – anche l'opera di Giuseppe Chiarelli (1904-1978)<sup>12</sup> e Giuseppe Guarino (1922-2020)<sup>13</sup>, risalii fino a Vitagliano riscoprendo radici e collegamenti inediti. È per questo che considero utile, nonostante gli allievi e gli amici di Da Empoli siano oramai in un ambito disciplinare molto più *econometrico*, richiamare alcuni scampoli della peculiare vicenda del rapporto tra i settori disciplinari giuridici ed economici, ben presente sin dalle origini.

Di questa tensione tra giuristi ed economisti (che è certificata anche dai contrasti per l'attribuzione di Contabilità di Stato nella nostra Facoltà negli anni '90) permettetemi quindi di accennare – in omaggio a Da Empoli – al caso sconosciuto di Gaetano Vitagliano del 1910 che vide contrapposti Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Luzzatti a De Viti De Marco, Pataleoni e Schupfer<sup>14</sup> per la Cattedra di Diritto finanziario e contabilità di Stato presso l'Istituto superiore di studi commerciali di Roma e per la successiva attribuzione al Vitagliano della libera docenza a giurisprudenza.

<sup>9</sup> In particolare J. M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, a cura di D. DA EMPOLI, traduzione di E. Galli, Bologna, Il mulino, 1989.

<sup>10</sup> R. ROMANELLI, voce *P.B.*, in *DBI*, 13, 1971.

<sup>11</sup> Gaetano Vitagliano, nato a Terlizzi (BA) il 31 agosto 1872 da Serafino e Francesca Marinelli, morto a Roma il 12 gennaio 1951, si laureò a Napoli in Giurisprudenza e dal 1897 prestò servizio al Ministero del Tesoro, intrecciando legami con Luigi Luzzatto e Vittorio Emanuele Orlando. Straordinario di Diritto finanziario (e contabilità di Stato) all'Istituto superiore di commercio – Roma dal 1 aprile 1910 (DM 24/3/1910), divenne stabile (*alias* ordinario) di Istituzioni di Diritto pubblico dal 1926 nello stesso Istituto, data della chiamata di Tomaso Perassi (1886-1960). Per la documentazione v. Cartella personale Vitagliano Gaetano, AS n.2/436 (AUR).

<sup>12</sup> V. F. LANCHESTER, voce *G.C.*, in *DBI*, 34, 1988. e ID., *Giuseppe Chiarelli, un innovatore nella continuità*, in *Nomos*, n.3/ 2022.

<sup>13</sup> Su cui si v. F. LANCHESTER (a cura di), *Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: in ricordo di Giuseppe Guarino*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2020.

<sup>14</sup> N. VESCIO, voce *F.S.*, in *DBI*, 91, 2018.

### 3. Gaetano Vitagliano

Prima di tutto soffermiamoci su chi fosse Gaetano Vitagliano. Nato a Terlizzi (Bari) il 31 agosto 1872 e laureato nell'Ateneo partenopeo in Giurisprudenza, dal 1897 aveva preso servizio presso il Ministero del Tesoro fino a raggiungere il titolo di *Capo sezione*, intrecciando legami con il ceto politico ministeriale e parlamentare dell'epoca ed in particolare con Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Luzzatti, cui egli dedica il volume su Il contenuto giuridico della legge del bilancio<sup>15</sup>.

Proprio Luigi Luzzatti, più volte ministro del Tesoro, ricopriva quella carica nel periodo di assunzione del Vitagliano al Ministero in oggetto. Antonio Salandra, originario di Troia e mentore politico di Vitagliano, che si presentò candidato nelle fila del partito Liberale democratico nel collegio di Bari in occasione delle elezioni politiche del 1919, aveva invece la responsabilità del Tesoro nel periodo del concorso del 1910, mentre Luzzatti era Ministro dell'Agricoltura e dell'Industria e commercio, nella competenza del quale era inserito l'Istituto Superiore di Scienze commerciali di Roma<sup>16</sup>.

Era questo il periodo significativo del II Governo Sonnino(1909-1910), che era successo al III governo Giolitti(1906-1909) e che sarà sostituito dal Governo Luzzatti(1910-1911).

Con Vittorio Emanuele Orlando Vitagliano sviluppò una proficua collaborazione umana e scientifica in occasione della pubblicazione della traduzione dell'opera di Georg Jellinek(1851-1911) *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*<sup>17</sup> che costituisce il manifesto della persistente influenza tedesca sulla dottrina giuspubblicistica italiana.

Segnalo che i tre personaggi politici citati erano tutti ordinari della Facoltà romana di Giurisprudenza, dove Orlando insegnava Diritto pubblico interno, Luzzatti Diritto costituzionale e Salandra Diritto amministrativo ([v. tab.3 in appendice](#)). Nell'ambito del Consiglio di Facoltà tra gli altri 12 ordinari, spiccavano la figura di Antonio De Viti De Marco, ordinario di Diritto finanziario e Scienza delle finanze e incaricato di Contabilità di Stato nonché deputato in Parlamento; Alfredo Codacci Pisanelli (1861-1929), ordinario di Scienza dell'Amministrazione e deputato in Parlamento<sup>18</sup>; mentre Augusto Pierantoni(1840-1911)<sup>19</sup>, Francesco Filomusi Guelfi (1842-1922)<sup>20</sup>, Francesco Schupfer (1833-1925)<sup>21</sup> e Vittorio Scialoja (1856-1933)<sup>22</sup> erano senatori del Regno (Maffeo Pantaleoni,1857-1924, lo diventerà invece nel 1923)<sup>23</sup>. Nove su quindici degli ordinari della

<sup>15</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, Officine tipografiche italiane, 1909. Si segnala anche ID., *Il diritto finanziario nella scienza e nella evoluzione dello stato moderno*, Estratto da: *Giornale degli economisti e Rivista di statistica*, serie 3., novembre 1910; ID., *L'assettamento del bilancio*, Estr. da: *Riv. della Corte dei Conti*, 1911.

<sup>16</sup> Su cui v. R. CAGIANO DE AZEVEDO (a cura di), *La Facoltà di economia: cento anni di storia 1906-2006*, cit.

<sup>17</sup> G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, traduzione italiana riveduta dall'autore sulla seconda edizione tedesca con note dell'avv. Gaetano Vitagliano; e prefazione del prof. Vittorio Emanuele Orlando, Milano, Società Editrice Libreria, 1912.

<sup>18</sup> F. SOCRATE, voce *A.C.Pi.*, in *DBI*, 26, 1982.

<sup>19</sup> E. MURA, voce *A.P.*, in *DBI*, 83, 2015.

<sup>20</sup> S. TORRE, voce *F.F.G.*, in *DBI*, 47, 1997.

<sup>21</sup> N. VESCIO, voce *F.S.*, in *DBI*, 91, 2018.

<sup>22</sup> E. STOLFI, voce *V.S.*, in *DBI*, 91, 2018.

<sup>23</sup> A. BIANCO, voce *M.P.* in *DBI*, 81, 2014.

Facoltà di Giurisprudenza erano dunque parlamentari, mentre la Contabilità di Stato era proprio attribuita per incarico a De Viti de Marco.

#### 4. Il concorso per la cattedra di Diritto finanziario e di contabilità dello Stato all'Istituto superiore e la libera docenza a Giurisprudenza

Si comprende quindi la tensione scaturente da un concorso chiaramente *guidato* come quello bandito il 24 maggio 1909 per la cattedra di Diritto finanziario e di contabilità dello Stato nel R. Istituto studi commerciali, coloniali e attuariali di Roma. Nella relazione pubblicata dalla G.U. n.2 del 1910 (4 gennaio; [v. doc. 1 in appendice](#)) i commissari, strategicamente “esterni” all’Ateneo di S. Ivo alla Sapienza, Giovanni Abignente, 1854-1916<sup>24</sup>, Errico De Marinis, 1863-1919<sup>25</sup>, Luigi Ferrara, Angelo Roncali, 1845<sup>26</sup>; e Vincenzo Tangorra, 1866-1922<sup>27</sup>), evidenziarono:

“Come l’avviso di concorso espressamente [imponeva], la Commissione giudicatrice dovette tenere speciale conto dell’indirizzo e degli scopi dell’Istituto, nonché del carattere tecnico e giuridico dell’insegnamento da impartire. Questo insegnamento (il diritto finanziario e di contabilità, di Stato è insegnato nel vigente statuto alla sola, facoltà di matematica finanziaria ed attuariale, mentre l’insegnamento della scienza delle finanze e della economia politica è prescritto per tutte le tre facoltà dell’Istituto. Tale esistenza contemporanea dell’insegnamento di diritto finanziario e di contabilità di Stato accanto all’insegnamento della scienza delle finanze e dell’economia politica, nella sola facoltà attuariale, induce a ritenere che in questa ultima facoltà si volle istituire un insegnamento ben distinto e di speciale contenuto”<sup>28</sup>.

Sulla base di queste premesse la Commissione preferì Vitagliano agli altri 8 candidati, tra cui Errico Presutti (che però si era ritirato prima dell’inizio dei lavori)<sup>29</sup> con la motivazione che le due pubblicazioni presentate dal candidato dimostravano “*ampia dottrina e una profonda cultura giuridica*”, sopravanzando in particolare Luigi Nina, libero docente di Scienze delle finanze presso Giurisprudenza e futuro ordinario a Macerata negli anni Trenta.

Vitagliano divenne dunque straordinario di Diritto finanziario e Contabilità di Stato all’Istituto superiore di studi commerciali – Roma dal 1° aprile 1910 (DM 24/3/1910). I giochi però non finirono con la presa di servizio del Vitagliano e si trasferirono presso la

<sup>24</sup> L. CASSESE, voce *G.A.*, in *DBI*, 1, 1960.

<sup>25</sup> P. LAVEGLIA, voce *E.D.M.*, in *DBI*, 38, 1990.

<sup>26</sup> Professore di Scienza delle finanze nell’Ateneo di Genova e Direttore della Scuola superiore di commercio, fu autore di varie opere di Scienza delle finanze e della traduzione italiana del volume di A. E. SCHAFFLE, *La quintessenza del socialismo*; prima traduzione italiana autorizzata sulla 22. edizione originale, Genova, A. Donath, 1891.

<sup>27</sup> A. LI DONNI, *V.T.*, in *DBI*, 94, 2019.

<sup>28</sup> V. GU 4 gennaio 1910, n. 2, 16.

<sup>29</sup> 1° De Brun Alessandro; 2° Ghidiglia Carlo; 3° Nima Luigi; 4° Princivalle Luigi; 5° Satta Josto; 6° Tenerelli Giuseppe; 7° Vitagliano Gaetano; 8° Zappelloni Federico. Il prof. Enrico Presutti, altro concorrente, si era ritirato prima che la Commissione iniziasse i suoi lavori. Su Presutti e la sua opera si v. il *Convegno Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2022.

Facoltà di Giurisprudenza, dove dell'insegnamento di Contabilità di Stato – lo ricordo nuovamente – era incaricato il De Viti De Marco.

Dal materiale recuperato presso l'Archivio centrale dello Stato si evince che nell'aprile del 1910 ([v. doc 2 in appendice](#)) il Vitagliano, su evidente suggerimento degli *sponsor* prima citati, presentò domanda di libera docenza per la Contabilità di Stato presso la Facoltà romana di Giurisprudenza e poi anche per il Diritto costituzionale.

Si tratta del secondo tempo di una vicenda interessante sia per motivi metodologici<sup>30</sup> che per questioni politiche ed accademiche. La Commissione di libera docenza – costituita presso la Facoltà romana di Giurisprudenza da Francesco Schupfer (Storia del diritto italiano-Roma), Giulio Alessio (Diritto finanziario e Scienza delle Finanze-Padova, deputato)<sup>31</sup>, Maffeo Pantaleoni (Economia politica-Roma), De Viti de Marco (Diritto finanziario e Scienza delle finanze e Contabilità di Stato - Incaricato-Roma), e Gustavo Ingresso (1877-1968; allora libero docente a Napoli in Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione)<sup>32</sup> – lo respinse con un giudizio che costrinse Vittorio Emanuele Orlando a redigere una nota sull'opera di Gaetano Vitagliano relativa al bilancio<sup>33</sup>.

La Commissione ne sostenne l'inidoneità sia sul piano scientifico dei titoli presentati (la sola monografia sul bilancio), sia per quanto i risultati relativi alla lezione orale, rispondendo così allo sgarbo *ministeriale* dei colleghi e al tentativo di espansione non concordato.

La seconda e successiva domanda di libera docenza in Diritto costituzionale da parte del Vitagliano fu chiaramente strumentale per salvare il salvabile e venne respinta dall'Amministrazione per motivi formali.

In pochi mesi si era giocato uno scontro accademico politico che dimostrava come la Facoltà di Giurisprudenza fosse a Roma un'area di precario equilibrio tra accademia e politica e che gli scontri personali erano generati da motivazioni più solide.

## 5. La risposta di Vittorio Emanuele Orlando

L'accusa al Vitagliano di non aver considerato nella sua opera sul bilancio le origini monarchico costituzionali delle teorie tedesche e la loro incompatibilità con il regime liberale italiano in trasformazione, mette in luce le contraddizioni che affliggevano anche la parte più avanzata della dottrina giuspubblicista.

<sup>30</sup> Per questo v., soprattutto per quanto riguarda l'impostazione di De Viti de Marco e Pantaleoni, D. FAUSTO, *Finanza pubblica*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Economia*. (2012[https://www.treccani.it/enciclopedia/finanza-pubblica\\_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/finanza-pubblica_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia)/)).

<sup>31</sup> E. PISCITELLI, voce *G.A.*, in *DBI*, 2, 1960.

<sup>32</sup> Su G. Ingresso, negli anni Venti incaricato anche di Contabilità dello Stato e – infine – Presidente della Corte dei Conti tra il 1944-46 e ordinario- di Scienza delle finanze e di Diritto finanziario presso l'Ateneo partenopeo, si v. ora E. GENTILE, *Il fascismo e la prassi totalitaria. Gustavo Ingresso e le origini del partito Stato*, in G. CARAVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICCIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene, 2022, I, 598 ss.

<sup>33</sup> V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio: a proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 3/1911, pt. 1, 268 ss. Per la valutazione del periodo v. F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009, 131 ss.

Il saggio di Vittorio Emanuele Orlando su *Il contenuto giuridico della legge del bilancio : a proposito di una recente pubblicazione*<sup>34</sup> è significativo di un dibattito che trascende il personale per coinvolgere il tema del ruolo del Parlamento rispetto all'Esecutivo monarchico<sup>35</sup>.

Orlando afferma che il bilancio è “materia di confine [e] tocca al diritto costituzionale non meno che al finanziario ed alla contabilità di Stato”<sup>36</sup>.

In questo ambito Orlando sostiene che “ il V. (cosa non facile) dimostra di muoversi con invidiabile sicurezza in ognuna di quelle disparate discipline” [cosicché] “I lettori di questa Rivista gradiranno, quindi, che io dia loro contezza, con particolare cura, dell'importante lavoro”<sup>37</sup>

Ma l'argomentazione di Orlando supera Vitagliano e si immette nella competenza della Camera rappresentativa di modificare o non approvare il bilancio presentato dall'Esecutivo. Per Orlando quest'ultima ipotesi prefigurerebbe scenari rivoluzionari, che richiamano le tesi di Laband a commento della crisi costituzionale prussiana degli anni Sessanta del secolo XIX.<sup>38</sup>

Al di là di tutto l'analisi di Orlando denuncia l'incrinarsi dell'equilibrio su cui si era basato il liberalismo risorgimentale ovvero il suffragio ristretto e l'avviso di quella crisi che il suffragio universale maschile comporterà con la Legge 30 giugno 1912 n. 666. Già negli anni '80 del secolo XIX egli aveva avanzato dubbi sulla natura giuridica della legge di bilancio sia nei *Principi di diritto costituzionale*<sup>39</sup> che in uno scritto del 1893 sul caso del bilancio respinto del ministero di Grazia e giustizia<sup>40</sup>. Nel manuale aveva sostenuto che “un rifiuto del bilancio”, inteso a “negare i mezzi economici e, quindi, arrestare la vita medesima dello Stato.... sarebbe[ stato] certamente *incostituzionale* e [avrebbe costituito] un vero *eccesso di potere*”<sup>41</sup>.

<sup>34</sup>V.E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio: a proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1911, 268-276 (Ripubblicato in: *Diritto pubblico generale: scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, 523 ss. ([v.doc.3](#)).

<sup>35</sup> Per il dibattito in materia fra i costituzionalisti del periodo liberale oligarchico v.: G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880; L. PALMA, *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta*, ripubblicato in: *Questioni costituzionali: volume complementare del corso di diritto costituzionale*, Firenze, G. Pellas, 1885, 197 ss.; A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, Loescher, 1886 (in particolare il cap. 9: *Essenza giuridica del bilancio e competenza del Parlamento in esso*); V.E. ORLANDO, *Il caso del bilancio respinto*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1893, 159-160; A. PIERANTONI, *La legge dei bilanci nel governo rappresentativo*, Roma, Tip. Folchetto, 1893; V. TANGORRA, *Il controllo legislativo del bilancio*, in *Rivista politica e parlamentare*, n. 7/1898, 152 ss.; L. LUZZATTI, *Una nuova prova dell'insufficienza del riscontro parlamentare nella finanza*, in *Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, 1902, 9 ss.; ID., *Sull'urgenza di rientrare nell'ordine costituzionale pel controllo della finanza*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1914, 321 ss.

<sup>36</sup> V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, cit., 269.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> Si v. P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1971; su questo v. R. BOURGET, *Paul Laband et l'invention d'un droit public véritablement scientifique: la systématisation des pratiques constitutionnelles de Bismarck lors du conflit budgétaire prussien (1862-1866)*, in *L'invention de la gestion des finances publiques: I- Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914); II-Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, sous la direction de P. BEZES ... [et al.] Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, pp.347 ss.

<sup>39</sup> V:E: ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 137 ss.

<sup>40</sup> ID., *Il caso del bilancio respinto*, in *Archivio di diritto pubblico*, cit.

<sup>41</sup> ID., *Principi di diritto costituzionale*, cit., 140.

Dell'influsso della dottrina tedesca sul positivismo giuspubblicista sono testimoni anche le riflessioni di Orlando dieci anni dopo, alla vigilia del fascismo<sup>42</sup>, apparentemente inconsapevoli dei cambiamenti verificatisi negli ordinamenti postbellici. Si profilava -nella novità dello Stato di massa- l'alternativa tra democrazia e autoritarismo, con i problemi metodologici che l'elasticità intellettuale di Orlando potrà intuire qualche anno dopo, ma non elaborare a causa della situazione storico-spirituale del momento.

## 6. Dal Diritto finanziario e Contabilità di Stato alla Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico

Ritorniamo, però, a Gaetano Vitaliano, che sino ai primi anni Venti rimase straordinario all'Istituto superiore di Roma. Egli nel 1918 aveva provveduto a ricollocarsi politicamente, sposando in pieno nella prolusione al Corso del 1918-1919 i *fourteen points* del Presidente statunitense Wilson<sup>43</sup> e tentando anche – come già detto- l'avventura elettorale nella circoscrizione di Bari. Divenuto stabile, nel 1926 decise di spostarsi dal Diritto finanziario e la contabilità di Stato alle Istituzioni di diritto pubblico, in occasione della chiamata da Napoli di Tommaso Perassi<sup>44</sup> nel citato Istituto superiore per l'insegnamento delle Istituzioni di diritto internazionale, che negli Istituti Superiori fino a quel momento era sempre stato unificato con il Diritto pubblico. L'Istituto di Roma venne statizzato nel 1933 e come si è visto Vitagliano mantenne fino agli anni Trenta anche l'incarico di Contabilità, poi assegnato ad Ezio Vanoni. Al di là di una complessa vicenda coniugale, il Vitagliano continuò regolarmente ad insegnare fino a quando venne posto in quiescenza dal 29 ottobre 1942, divenendo successivamente professore emerito. Dal 1° novembre di quell'anno venne sostituito da Giuseppe Chiarelli, futuro preside della Facoltà di Economia e poi presidente della Corte costituzionale c. Non iscritto al Pnf, Vitagliano prestò giuramento nel 1931 e nel periodo dell'epurazione, in cui venne coinvolto come Commissario del collegio istituito a questo fine dagli alleati nel luglio 1944 nell'Ateneo romano, risulta incaricato di Diritto pubblico dal 1° nov.1944 (corsi accelerati).

## 7. Conclusioni

Il caso di Gaetano Vitagliano, che ho brevemente ricordato, evidenzia come necessariamente tra i SSD vi siano *zone grigie*, che scaldano le tensioni personali, così come le contrapposizioni metodologiche correlate alla situazione storico-spirituale del momento. Esso mette anche in evidenza come il tema della Contabilità di Stato o Contabilità pubblica sia stata relativamente trascurata dai giuspubblicisti ed in particolare dai costituzionalisti.

<sup>42</sup>G. JELLINEK, *Dottrina generale sociale dello Stato*, Milano, Società editrice libraria, 1921 traduzione italiana sulla 2. ed. tedesca [di] Modestino Petrozziello ; con introduzione e capitoli aggiunti di Vittorio Emanuele Orlando

<sup>43</sup>G. VITAGLIANO, *Diritto di Stato e diritto di popolo*, Caserta, Tipografia della Libreria moderna, 1919.

<sup>44</sup>F. LANCHESTER, voce *T.P.*, in *DBI*, 82, 2015.



Dopo l'opera di Vitagliano bisognerà aspettare circa sessanta anni perché al tema venisse ridato vigore dal volume di Valerio Onida(1936-2022)<sup>45</sup>.

Oggi, nel quadro di un sistema costituzionale multilivello e con una Costituzione solo *apparentemente* rigida, le argomentazioni della dottrina statutaria assumono un aspetto inedito dopo la revisione dell'art.81 Cost. che individua un vincolo di tipo nuovo alle competenze parlamentari<sup>46</sup>. Ma questo è un tema troppo ampio per queste note minime su un argomento che voleva ricordare con documenti e memoria la figura di un economista ed anche di un giurista come Domenico Da Empoli.

*Omnia bene*

## Appendice documentaria

- [Doc. 1 – G.U. 4 gennaio 1910, n.2 Relazione della Commissione giudicatrice del concorso per la cattedra di diritto finanziario e di Contabilità dello Stato nel R. di studi commerciali, coloniali ed attuariali di Roma](#)
- [Doc. 2 – Archivio Centrale dello Stato - Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale istruzione superiore - Div. I, Pos.11, b. 343 - VITAGLIANO Gaetano - Università Roma - Giurisprudenza](#)
- [Doc. 3 – V.E. ORLANDO, \*Il contenuto giuridico della legge del bilancio: a proposito di una recente pubblicazione, in Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia\*, 1911, 268-276](#)
- [Tab. 1 – Università di Roma – Titolari insegnamento Contabilità di Stato](#)
- [Tab. 2 – Università di Roma – Titolari di insegnamento di Diritto finanziario e Scienza delle finanze](#)
- [Tab. 3 – 1910 – Università di Roma – Docenti Facoltà di Giurisprudenza](#)

<sup>45</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè,1969 (ma prima ed. 1963); e di poco posteriore S. BUSCEMA, *Il bilancio*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1971. Tra gli anni '70 e '80 si concretizzerà la *terza fase* della contabilità di Stato (R. PEREZ, *Origini e contenuti di un insegnamento: la contabilità pubblica*, cit., 714 ss.) con la pubblicazione del volume di A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, Kappa,1982 (e poi 1984,1986,1991).

<sup>46</sup> Come certificano sia il II tomo della ricerca *L'invention de la gestion des finances publiques: Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, sous la direction de P.BEZES ... [et al.] Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2016, passim, sia i Convegni annuali di Contabilità pubblica riattivati dal 2018 a cura dei Dipartimenti di Scienze Politiche dell'Università di Pisa e di Economia dell'Università Cà Foscari (per cui v. <https://www.cncopu.it/>). Per un inquadramento costituzionalistico del tema v. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020.