

Il contabile e la sua lingua  
(brevi riflessioni a margine del volume  
di M. Degni, “Il bene pubblico  
maltrattato”)

Paolo Brambilla

**Numero 2/2024**  
19 luglio 2024

---

# Il contabile e la sua lingua

## (breve riflessioni a margine del volume di M. Degni, “Il bene pubblico maltrattato”)

di Paolo Brambilla \*

1. Il recente saggio di M. Degni, dal pungente titolo “*Il Bene pubblico maltrattato*”<sup>1</sup>, prende spunto dalle criticità che pone la procedura di approvazione della legge annuale di bilancio dello Stato, nella parte in cui mette di fronte il Governo, da un lato, ed il Parlamento, dall’altro lato.

Si tratta di un tema sul quale la dottrina si è già soffermata negli ultimi anni<sup>2</sup>, ma che ha avuto modo di affrontare anche di recente<sup>3</sup>, esprimendo forti perplessità sul ruolo al quale viene ridotto il Parlamento, che, a causa della prassi formatasi sull’applicazione delle disposizioni che regolano detta procedura, è stato derubricato a mero ratificatore delle scelte assunte dal Governo nella formazione del bilancio, senza che gli sia concessa alcuna possibilità di sindacarle.

Occorre, tuttavia, fugare fin da subito il dubbio che il tema dell’opera di cui trattasi si limiti ad una disamina tecnica di tale questione: ad una più approfondita lettura del saggio, si può infatti rilevare come, per l’Autore, le critiche sulla prassi con la quale viene data attuazione al meccanismo di approvazione del bilancio statale rappresentino in realtà, per un verso, l’occasione per ribadire la centralità del Parlamento nelle decisioni fondamentali che riguardano la vita del Paese (e l’approvazione del bilancio dello Stato è indubbiamente una di queste), per altro verso, un modo per tastare il polso della disciplina nazionale di contabilità pubblica che

---

\* Assegnista di ricerca, Università Ca’ Foscari Venezia.

<sup>1</sup> M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, Lit. Ed., 2024.

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/216 e N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in: *Astrid rassegna*, 4/2020, 1-28; la questione peraltro era affrontata in modo approfondito anche da P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1993, 67, ss.

<sup>3</sup> Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 31/2023, G. RIVISECCHI, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, in *AIC*, n. 2/2023; si veda altresì C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2021, 215, ss., nonché ID., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale* in *AIC*, n. 2/2023, ma più analiticamente, ID., *Parlamento e procedure di bilancio*, Milano, FrancoAngeli 2014, spec. 21 ss.; infine si veda L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 215, ss.

appare in costante e magmatica evoluzione, anche in ragione delle sempre maggiori connessioni con la normativa europea.

Si tratta di direttrici che sono già ben presenti nei precedenti scritti di Degni – soprattutto in quelli elaborati “a quattro mani” con P. De Ioanna, tra cui forse il più significativo è rappresentato dal volume dal titolo “*Il bilancio è un bene pubblico*”<sup>4</sup> – nelle quali una parte delle criticità esaminate nell’opera di cui trattasi sono state già affrontate, seppur in un contesto normativo in parte diverso dall’attuale, tant’è che il volume sul quale qui ci si sofferma rielabora consapevolmente ampi stralci proprio del saggio qui sopra citato, nel chiaro intento di proseguire e rendere più attuali le riflessioni già in precedenza sviluppate.

Ma sarebbe riduttivo ritenere che l’opera in esame consista in una mera rielaborazione di concetti già noti: viceversa, i piani di lettura dell’opera appaiono numerosi e, come spesso accade, tra loro profondamente intrecciati, benché al loro interno si possano individuare diverse riflessioni aventi un interesse di per sé specifico. Essi, peraltro, intersecano in modo trasversale più di una disciplina e possono perciò risultare di interesse a lettori che hanno una formazione differente.

Non sembra quindi fuori luogo soffermarsi brevemente nell’esame dei piani che risultano i più rilevanti ai fini di una più approfondita comprensione delle criticità che l’opera pone o, perlomeno, di quelli che *prima facie* emergono dalla sua lettura.

2. Il primo piano di lettura, naturalmente, interessa soprattutto gli esperti di contabilità pubblica.

Già ad una prima occhiata del testo emerge, infatti, come l’Autore si soffermi a lungo non solo sull’evoluzione della disciplina che regola l’iter di approvazione del bilancio dello Stato, sottolineandone gli aspetti più critici (nonché le novità che sono state apportate nel tempo dal legislatore nazionale anche in conseguenza della normativa europea), ma, soprattutto, sulla profonda trasformazione che la disciplina di cui trattasi ha subito nel corso dei decenni<sup>5</sup>.

In quest’ultima prospettiva si possono ben cogliere, in particolare, le riflessioni svolte da Degni sull’intervenuto mutamento della natura giuridica della legge di bilancio, che –intesa nella nota interpretazione di A. Graziani alla stregua di una legge qualificata come tale solo sul piano formale (la “*sistemazione teorica della natura formale della legge di bilancio*”<sup>6</sup>) – deve oggi tenere conto di una rivalutazione in senso sostanziale del bilancio, come “bene pubblico”,

---

<sup>4</sup> P. DE IOANNA - M. DEGNI, *Il bilancio è un bene pubblico*, Lit. Ed., 2017.

<sup>5</sup> M. DEGNI, *op. cit.*, 22.

<sup>6</sup> Ed infatti, come evidenziato in altra sede, la legge di bilancio veniva intesa in passato come “*una mera legge in senso meramente formale, il cui contenuto era predeterminato da altre leggi [...]*”, cfr: M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 3-4/2017, 623 ss.

secondo la già richiamata espressione contenuta nel titolo di una precedente opera di Degni, testualmente ripresa anche dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 184/2016<sup>7</sup>.

Nell'esame di tale evoluzione restano impliciti i rimandi alla nozione di bilancio ed alle dinamiche di natura più tecnica<sup>8</sup>, che lasciano il posto ad una riflessione di maggiore respiro sul ruolo assunto dalla relativa disciplina e sul progressivo incremento dell'incidenza di quest'ultima nelle decisioni del Governo, benché da tempo sia riconosciuto l'indubbio ruolo del bilancio ai fini dell'elaborazione del corrispondente indirizzo politico<sup>9</sup>.

Tale processo, come detto, è determinato dalle innovazioni introdotte dal legislatore nazionale nel corso dei decenni – ed è in questo contesto che viene rilevato dall'Autore come la l. n. 468/1978 rappresenti effettivamente uno “spartiacque” per il sistema<sup>10</sup> – ma, soprattutto, risente delle modifiche introdotte all'art. 81 Cost. dalla l. cost. n. 1/2012, nonché dalla nuova cornice contabile che si è venuta a creare in conseguenza di queste modifiche.

Ad avviso di Degni, le principali criticità che in questo contesto si pongono sono rappresentate non solo dalle problematiche connesse all'attuazione della suddetta cornice, ma anche da quelle che potrebbero discendere, da un lato, dal recepimento della disciplina contabile che verrà introdotta in conseguenza delle indicazioni formulate in sede europea e che incideranno anche sul Patto di Stabilità<sup>11</sup>, oltre che sulla *governance* della decisione di bilancio<sup>12</sup>, dall'altro lato, dall'attuazione delle previsioni contenute nel PNRR, ove si prevede quale riforma abilitante la dotazione di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*<sup>13</sup>.

E non è un caso che proprio con riferimento a queste criticità si chiuda l'opera, quasi anticipando quello che potrà essere l'oggetto dei prossimi studi sui quali si concentrerà l'Autore.

**3. Il secondo piano di lettura, invece, suscita soprattutto l'interesse degli studiosi di diritto costituzionale e svela due temi principali.**

---

<sup>7</sup> M. DEGNI, *op. cit.*, 24. La decisione è stata diffusamente commentata dalla dottrina, ci si limita a richiamare, senza alcuna pretesa di completezza e per una valutazione complessiva dell'impostazione assunta dalla Corte costituzionale sul tema, a L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>8</sup> Sulle quali restano ancora attuali le generali riflessioni svolte da S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979, 3 e ss., nonché ID., *Bilancio*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, 384 ss.

<sup>9</sup> È d'obbligo il richiamo sul punto a S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1966, 85 e ss.

<sup>10</sup> M. DEGNI, *op. cit.*, 25.

<sup>11</sup> Tema, peraltro, ben noto alla dottrina: si veda, a titolo esemplificativo, M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*, già richiamato, nonché A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2024.

<sup>12</sup> M. DEGNI, *op. cit.*, 104.

<sup>13</sup> ID., 102.

Il primo coincide, ovviamente, con l'argomento dal quale l'Autore prende l'abbrivio per la propria indagine, consistente nel rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento in seno alla fase decisionale dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio e nel *vulnus* che arreca al principio democratico la prassi che si è ivi consolidata, la quale, come detto, fa sì che l'approvazione di tale legge si riduca ad una mera ratifica da parte del Parlamento delle decisioni già assunte dal Governo o, in modo più svilente, delle intese raggiunte al di fuori della sede parlamentare, attraverso il voto di fiducia sui maxi-emendamenti apposti alla legge stessa.

Il tema, come già accennato, non è affatto nuovo, essendo stato ampiamente discusso in dottrina; né, peraltro, esso si riduce ad un argomento riservato ad una ristretta cerchia di giuristi, dal momento che risulta ben conosciuto alle stesse forze politiche, se solo si considera che la Corte costituzionale è stata addirittura chiamata recentemente a pronunciarsi due volte sul punto (con le ordinanze n. 17/2019 e n. 60/2020), in occasione dei giudizi avviati a seguito della proposizione, da parte di membri del Parlamento appartenenti a schieramenti opposti, di appositi ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

E proprio in tale occasione la Corte ha avuto modo di ribadire il proprio ammonimento circa gli effetti problematici che discendono inevitabilmente dalla prassi, seguita dal Governo – come detto – anche in relazione alla fattispecie in esame (pur essendo quest'ultima caratterizzata da elementi procedurali e di contesto che offrono un quadro più complesso) di imporre l'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su maxi-emendamenti<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> In particolare, nella ordinanza n. 17/2019, citata sopra nel testo, la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che *“non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto [...]*

*Le forzature procedurali censurate derivano essenzialmente, nella prospettazione dei ricorrenti, dalla “estremizzazione” della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole.*

*Questa Corte ha già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità.*

*Tale prassi aveva trovato, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate.*

*Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche contra Constitutionem. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un*

Eppure, il dibattito connesso alla legittimità di una tale prassi sembra essere stato comunque confinato tra le mura degli studiosi di diritto costituzionale o, al più, tra gli addetti ai lavori, come se vi fosse una certa reticenza a voler superare il problema, nonostante non manchino le soluzioni proposte, tra le quali quella di metter mano ai regolamenti parlamentari, al fine di adeguarli alle tempistiche di approvazione del bilancio statale<sup>15</sup> o quella che sembra suggerire proprio l'Autore nell'opera in esame, consistente nel rendere più razionale il sistema di bilancio, avvicinandolo, in un'ottica di pianificazione, alla impostazione che è stata fatta propria dalla complessiva disciplina del PNRR<sup>16</sup>.

Tuttavia, la novità che sul tema sembra evincersi dal volume in discussione, seppur solo accennata velocemente in apertura al testo, non consiste di per sé nell'esame della problematica in discussione, o nella possibile soluzione prospettata dall'Autore, quanto nel ricondurre la questione ad un piano di valutazione differente e, possibilmente, più elevato.

Ad avviso di Degni, in particolare, se il bilancio è un "bene pubblico", non è concepibile che le modalità sottese alla sua approvazione siano imposte dal Governo (e quindi, essenzialmente, dalle forze politiche della compagine di maggioranza), senza che il Parlamento, nel suo insieme, le discuta, poiché il rispetto del principio democratico, al quale il bilancio è intrinsecamente legato, fa sì che il confronto sulle decisioni di bilancio rappresenti una prerogativa delle "minoranze" ed in particolare delle "forze di opposizione" (a prescindere dal loro colore politico) e che dunque il Governo – a maggior ragione, ove sia espressione di un'ampia maggioranza – *"avrebbe il dovere istituzionale ...di ripristinare un metodo costituzionalmente corretto di discussione e approvazione del bilancio dello stato"*<sup>17</sup>.

In tale riflessione risiede presumibilmente l'approccio che, ad avviso dell'Autore dovrebbe essere adottato nell'affrontare il problema del rapporto tra Governo e Parlamento *nell'iter* di approvazione della legge di bilancio, problema che, peraltro, viene enunciato fin dal sottotitolo della opera (*"ancora una volta il bilancio, luogo irriducibile della democrazia, è compromesso da una prassi incostituzionale che svilisce il Parlamento"*).

Il secondo tema, forse meno evidente, ma parimenti significativo, è connesso al contesto nel quale la rilevanza del bilancio ha assunto successivamente alle modifiche apportate con la l.

---

*progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco.*

*Nondimeno, la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare".*

<sup>15</sup> Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio*, cit.

<sup>16</sup> ID, 102.

<sup>17</sup> M. DEGNI, *op. cit.*, 6.

cost. n. 1/2012 all'art. 81 Cost. e qual è il peso specifico che sono in grado realmente di assumere le decisioni del Governo nella cornice più ampia derivante dai vincoli europei<sup>18</sup>.

Anche questo è un tema che emerge in diversi punti del testo, ma che l'Autore affronta in modo diretto soprattutto nella parte finale dell'opera, insieme alle riflessioni – alle quali si è già fatto cenno – sull'impatto che potrà avere la nuova disciplina contabile sul sistema, lasciando intenzionalmente in sospeso la propria valutazione sul punto, sul presupposto che il quadro normativo risulta in divenire e non consente di esprimere un parere definitivo.

4. Vi è poi un terzo piano di lettura dell'opera, che può stuzzicare, in particolare, la attenzione dei cultori del diritto amministrativo e riguarda, da un lato, l'incidenza della già citata l. cost. n. 1/2012 sull'operato della p.a., nel suo complesso, laddove, oltre ad aver modificato l'art. 81 Cost., è intervenuta anche sul successivo art. 97 Cost., aggiungendo un primo comma a tale disposizione, secondo il quale a tutte le amministrazioni è fatto obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>19</sup> e, dall'altro lato, più nello specifico, sulle dinamiche decisorie degli enti locali.

Quanto al primo punto, forse uno degli elementi di maggior rilievo che discende dalla modifica dell'art. 97 Cost., al di là degli aspetti “operativi” che ne derivano, potrebbe essere rappresentato dalla esatta identificazione degli enti riconducibili alla nozione di “pubblica amministrazione” e che dunque sono da ritenersi effettivamente soggetti all'obbligo in questione.

Tale questione, da un lato, si ricava – ad onor del vero – più che dalla norma costituzionale da ultimo citata, dalla l. n. 243/2012, con la quale è stata data attuazione al principio del pareggio di bilancio sancito all'art. 81 Cost., laddove va a definire, all'art. 2, le amministrazioni pubbliche interessate<sup>20</sup>, dall'altro lato, si connette alla ben più vasta riflessione della dottrina sulla mancanza, nell'ordinamento nazionale, di una univoca definizione di p.a., sulle difficoltà di un generale inquadramento degli enti pubblici e, di conseguenza, sulle criticità sistematiche ed operative che tale situazione inevitabilmente comporta<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, cit., nonché ID., *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, *Il diritto dell'economia*, n. 3/2023, 359-374.

<sup>19</sup> Infatti, la disposizione, come noto, prevede che “*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”.

<sup>20</sup> A mente dell'art. 2 della legge, infatti, per «*amministrazioni pubbliche*» s'intendono “*gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale*”.

<sup>21</sup> Il tema è ovviamente vastissimo: senza pretese di completezza e nella sola prospettiva di fornire qualche indicazione di riferimento sul punto, cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, I, 3 e ss., nonché più recentemente, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 78 e ss. Si vedano inoltre a tal riguardo le riflessioni svolte da F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura*

Ma, in realtà, non sembra questo l'aspetto che più interessa a Degni, il quale pare essere incuriosito piuttosto dalla tipologia di vincoli ai quali le amministrazioni, in senso lato, sono tenute a sottostare per assicurare il rispetto della finalità sottesa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio, sul presupposto che i vincoli in questione non possono essere né formulati, né, tantomeno, possono essere interpretati in modo acritico, come del resto già sottolineato dall'Autore in un altro saggio più risalente, scritto sempre con P. De Ioanna<sup>22</sup>.

Quanto, invece, al secondo punto, esso appare più sfumato, ma niente affatto implicito, poiché l'Autore mette chiaramente in luce che negli enti locali, dove il rapporto tra eletti ed elettori è inevitabilmente più immediato, a maggior ragione un bilancio "*ben gestito*" è "*cruciale per il buon funzionamento di un sistema di democrazia basato sulla rappresentanza*"<sup>23</sup>; in questa prospettiva, quindi, si ribadisce che anche per gli enti locali vale il discorso per cui il bilancio è una componente essenziale del principio democratico, per cui, ove non sia predisposto in modo corretto, ciò non crea solo un *vulnus* alla macchina burocratica dell'ente interessato, ma comprime in modo illegittimo anche la assunzione da parte di quest'ultimo delle decisioni più adatte per il territorio (ponendosi così in contrasto con gli interessi della collettività) di cui lo stesso è espressione e che rappresenta.

È chiaro che a questo tema fanno da sfondo altre problematiche, anch'esse di vasta portata, qual è, ad esempio, quella che discende dal rapporto tra l'organo politico e l'organo tecnico nell'ambito di un ente locale (ma non solo)<sup>24</sup> e che può sollevare il dubbio circa la effettiva consapevolezza del primo nella adozione delle proprie decisioni, a fronte di una conoscenza limitata (o, addirittura, inesistente) delle questioni tecniche sulla base delle quali tali decisioni devono essere assunte: problematica, quest'ultima, che proprio nella materia del bilancio assume una valenza cruciale se solo si considera, da un lato, l'alto livello di competenza tecnica che la materia richiede e, dall'altro lato, le conseguenze che discendono ove l'organo politico non sia in grado di comprenderne realmente i meccanismi e si affidi supinamente alle valutazioni degli uffici amministrativi.

---

*dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Milano, 2000, 347 e ss., nonché da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 171 e ss., nonché ID., *Enti pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 2230, ss.

<sup>22</sup> P. DE IOANNA - M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Lit. Ed., 2015.

<sup>23</sup> M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, cit., 24.

<sup>24</sup> Tema sul quale la dottrina è, d'altra parte, ritornata recentemente: si veda infatti sul punto S. BATTINI, *Il rapporto tra politica e amministrazione nei Comuni*, in *Riv. Dir. Econ. dei Comuni*, n. 3/2023, 35 ss., il quale, muovendo da un articolo di F. Cammeo, si sofferma soprattutto sulla portata innovativa della l. 142/1990 nei rapporti tra politica e amministrazione all'interno dei comuni, nonché sulla incidenza della sentenza della Corte cost. n. 23/2019 sulla compatibilità dello *spoil system* dei segretari comunali con il principio di imparzialità amministrativa.

Ma è indubbio che l'Autore sia consapevole del fatto che non è questa la sede per affrontare direttamente tali problematiche – che pur, come detto, si possono cogliere – poiché ciò implicherebbe un diverso e ben più articolato sviluppo argomentativo dell'opera.

5. Quest'ultima considerazione apre all'ultimo piano di lettura dell'opera, che, tuttavia, è forse quello più importante, poiché riguarda quella che appare la più intima e profonda finalità dell'Autore che si ricava dal saggio, consistente nel rendere il più accessibile possibile la materia della contabilità pubblica ed i suoi risvolti di carattere più sistematico, anche dunque a coloro i quali dimostrano di non avere alcuna dimestichezza con queste tematiche.

È in questa prospettiva che si devono infatti intendere le espressioni più “ardite” alle quali l'Autore fa ricorso (quali: “*il bilancio è un bene pubblico*”, il “*bilancio maltrattato*”, il “*vincolo stupido*”, etc ...), che potrebbero far storcere il naso agli esperti della materia, ma che, in realtà, paiono appositamente selezionate per catturare l'attenzione di un pubblico più vasto su questioni che sono di per sé “respingenti”, in virtù della loro complessità tecnica, e che potrebbero apparire di scarso interesse se non agli occhi degli “addetti ai lavori”.

Qui, d'altra parte, il discorso si fa più complesso, poiché il ricorso da parte di Degni ad uno strumento divulgativo (e ad espressioni così audaci) per cercare di avvicinare un pubblico più ampio ad un tema che potrebbe apparire squisitamente tecnico – ma che non lo è, come visto – si riconnette ad un problema di straordinaria profondità, che muove da un secco interrogativo: quale sia il linguaggio che lo studioso deve utilizzare per illustrare il proprio pensiero.

Si tratta, giocoforza, di un interrogativo noto agli autori che devono scegliere tra la necessità di servirsi di un glossario adeguato in relazione all'argomento esposto, al fine di rendersi credibile agli occhi della comunità scientifica di riferimento, ma con il rischio di suscitare l'interesse solo di questa ultima, da un lato, e l'esigenza di intercettare – mediante un linguaggio forse meno rigoroso, ma certamente più digeribile – l'attenzione di lettori che si pongono al di fuori della cerchia di esperti, per alimentare il dibattito intorno al tema scelto e renderlo così effettivamente di pubblico dominio, ma con il pericolo che una tale cerchia si disinteressi al tema, non reputandolo affrontato in modo scientifico, dall'altro lato.

Questa, del resto, rappresenta una questione che discende dal tema ancor più generale del rapporto tra linguaggi artificiali, che si creano all'interno di ciascuna disciplina, e lingue naturali, tema, che riguarda, in realtà, molti (se non tutti) i rami del sapere ed ha interessato anche il diritto, tant'è non a caso, sul punto, R. Sacco ha dato evidenza dell'esistenza di una apposita “*lingua «giuridica» [...] «tecnica», contrapposta alla lingua comune (letteraria o*

*volgare*”), individuando altresì la sua origine precisa, laddove ha rilevato come essa sarebbe “*nata, con la scienza del diritto all’interno del mondo romano*”<sup>25</sup>.

D’altra parte, su tale tema i giuristi hanno dato luogo a riflessioni profonde, che si sono articolate in più direzioni<sup>26</sup>, sebbene, forse, una delle disamine più significative al riguardo sia stata compiuta da M. Jori, il quale, muovendo dal problema della “vaghezza” del linguaggio giuridico, ha ritenuto che esso sia caratterizzato da una “*fattezza*” *pragmatica che propongo qui di chiamare la natura amministrata del linguaggio giuridico*”, sostenendo che una “*tale “amministrazione” invece non è necessaria e probabilmente neppure funzionale per il linguaggio tecnico, dove basta ed occorre che si adottino quelle soluzioni discorsive (ad esempio certe definizioni) che costituiscono la soluzione migliore per lo scopo specifico che il linguaggio tecnico si pone e che sono incorporate nel suo metodo*”<sup>27</sup>.

Proprio muovendo dal tema della vaghezza del linguaggio giuridico, in tempi più recenti L. Benvenuti ha, invece, sviluppato una serie di riflessioni che, nell’ottica di coniugare il pensiero filosofico a quello giuridico, riguardano – in estrema sintesi – la incidenza di tale tema sulle scelte della pubblica amministrazione, concentrandosi in particolare, da un lato, sulla perimetrazione nell’esercizio della discrezionalità tecnica che può connotare tali scelte<sup>28</sup> e, dall’altro lato, sul ruolo che potrebbe eventualmente residuare all’istituto della precomprensione (così come concepita soprattutto da Gadamer) nel rapporto tra l’interpretazione delle norme e la discrezionalità delle amministrazioni (e del giudice) nella loro applicazione<sup>29</sup>.

Pur nella consapevolezza di giungere ad una semplificazione eccessiva del tema, che – come detto, è invece di enorme complessità – ci si può spingere a ritenere che il problema di fondo che emerge in queste ultime riflessioni (ma, forse in via riflessa anche da quelle in precedenza citate) risulti essere il fatto che, nel diritto ed in particolare nel diritto pubblico, si ritrova un filo rosso ineludibile, che lega il linguaggio giuridico alla titolarità del potere, al suo esercizio, nonché al controllo che può essere svolto sulle attività che ne conseguono.

Non vi è quindi da sorprendersi se le considerazioni sopra svolte valgano a maggior ragione se si guarda alla disciplina della contabilità pubblica, poiché i contabili maneggiano una materia che si presenta per i più particolarmente ostica, sicché risulta quasi imprescindibile, per coloro che la studiano, essere chiamati ad esprimersi ricorrendo ad un linguaggio rigoroso, optando per una lingua più accessibile solo nella ipotesi in cui gli stessi intendano far emergere la propria voce al di fuori di un ristretto consesso di esperti.

---

<sup>25</sup> R. SACCO, *Lingua e diritto*, in *Ars interpretandi*, 2000, 117 ss.

<sup>26</sup> Resta di riferimento sul punto la ricerca confluita nel testo di U. SCARPELLI – P. DI LUCIA (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, LED, Milano, 1994.

<sup>27</sup> M. JORI, *Definizioni giuridiche e pragmatica*, in *Analisi e diritto*, 129.

<sup>28</sup> L. BENVENUTI, *Lingua e potere nel diritto delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>29</sup> ID, 55 e ss. Vedi anche L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, nuova ed. Pisa 2023, specie postfazione 261ss.

In questo contesto, si deve ritenere che ben venga allora lo sforzo di Degni di rendersi più comprensibile possibile, stemperando i tecnicismi della materia, soprattutto in ragione delle tematiche da egli trattate, che, come emerge proprio dalla lettura dell'opera, trascendono le specifiche problematiche che appartengono alla disciplina della contabilità pubblica.

Ma il problema di individuare quale linguaggio sia più adatto per l'esperto di una tale disciplina cela, in realtà, una questione forse ancora più dirimente, che riguarda lo stesso ruolo del contabile.

È, infatti, indubbio che quest'ultimo debba essere in possesso di precipue competenze giuridiche: non è, infatti, un caso che tradizionalmente l'espressione "contabilità pubblica" sia "*stata [...] intesa dal legislatore in un'accezione giuridica*"<sup>30</sup> ed anche Degni, nella opera qui in commento, definisce con enfasi la legge di bilancio quale "*manufatto giuridico ad alta valenza tecnico-politica*"<sup>31</sup>. Sennonché, non bastano al contabile tali competenze per affrontare le problematiche discendenti dalla applicazione della normativa di contabilità pubblica, dovendo egli essere in grado di dominare anche ulteriori discipline, che gli consentono di comprendere a fondo i meccanismi della materia.

Eppure, nonostante ciò (o, forse, proprio in ragione di ciò) il contabile viene percepito nella opinione più comune, probabilmente anche da qualche giurista, come colui che si limita a tenere i conti, senza che gli sia riconosciuto alcun peso o contributo effettivo nella gestione della *res publica*.

Va da sé che si tratta di una convinzione errata, che è del resto smentita dalla stessa etimologia dei sostantivi che qualificano la disciplina in questione e coloro che la studiano: infatti, come è stato osservato in passato, i termini "contabilità" e "contabile" sono stati introdotti nella terminologia italiana dai primi dell'800 per adattamento dai termini francesi *comptabilité e comptable* che, "*negli ordinamenti amministrativi francesi avevano un preciso significato : comptabilité non significava scritturazione in termini numerici, ma «responsabilità nel maneggio o negozio di affari economici, denaro, materia o valori in genere» e comptable non indicava colui che tiene o fa i conti, ma «colui che avendo il maneggio di denaro, valori o materia di pubblica pertinenza ne è responsabile»*"<sup>32</sup>.

In questa prospettiva il ruolo del contabile si rivela dunque centrale non solo per il corretto funzionamento della macchina amministrativa, ma anche per consentire la consapevole adozione delle scelte più idonee al soddisfacimento dell'interesse pubblico da parte di chi detiene il potere.

L'esigenza che tutto ciò venga compreso da un vasto pubblico si rivela di conseguenza

---

<sup>30</sup> C. BENTIVENGA, *Contabilità pubblica*, in *Enc. Dir.*, V, 1959, 598.

<sup>31</sup> M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, cit., 9.

<sup>32</sup> G. ZACCARIA, *Corso di contabilità di Stato. Teoria giuridica e sistema positivo della gestione pubblica*, Roma, 1967, 5.

fondamentale a maggior ragione laddove, come avviene per la specifica procedura di approvazione del bilancio dello Stato, solo la conoscenza della relativa disciplina consente di verificare se ed in quali termini è stata fatta corretta attuazione del principio democratico.

Ed è proprio in questa prospettiva che sembra porsi l'opera di Degni.