

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2020

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Elisa Cavasino
Aldo Carosi
Carlo Colapietro
Giovanna Colombini
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Nicola Lupo
Vanessa Manzetti
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Guido Rivosecchi
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi
Giuseppe Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida
Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Aldo Carosip.4

DOTTRINA

Fobonomia
Massimo Luciani.....p.8

I rapporti contrattuali nel periodo di pandemia tra norme emergenziali e diritto comune
Vincenzo Barba.....p.14

Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria
Camilla Buzzacchi.....p.36

La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V
Daniele Cabras.....p.52

Democrazia cognitiva e decisione di bilancio
Marcello Degni.....p.61

A good balance sheet. Contabilità, bilancio, Stato: appunti su un percorso storico-istituzionale fra modernità e pos-modernità giuridica
Giulio Stolfip.81

Lo speciale regime giuridico temporaneo UE applicabile agli Aiuti di Stato in risposta all'emergenza economico-sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19
Simone Mezzacapo.....p.100

I controlli della Corte dei conti come giurisdizione nell'ottica di razionalità della "Costituzione in senso sostanziale"
Andrea Luberti.....p.128

Prime riflessioni critiche sulla nuova responsabilità erariale nel decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 conv. in legge 11 settembre 2020, n. 120
Carlo Efsio Marrè Brunenghip. 151

La responsabilità erariale nella gestione della spesa sanitaria: ricognizione della giurisprudenza
Laura d'Ambrosio.....p.172

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

I limiti al potere sostitutivo del prefetto e contestuale scioglimento degli organi comunali: considerazioni a margine della sentenza Cons. stato, 3 luglio 2020, n. 4288
Marco Bevilacqua.....p.193

A GOOD BALANCE SHEET. CONTABILITÀ, BILANCIO, STATO: APPUNTI SU UN PERCORSO STORICO-ISTITUZIONALE FRA MODERNITÀ E POS-MODERNITÀ GIURIDICA¹

*di Giulio Stolfi
Referendario Corte dei conti*

Sommario

1. Bilancio, contabilità, potere di governo. A mo' di premessa
 - 1.1 – Prologo in teatro
 - 1.2 – Dal costituzionalismo alla radice dello Stato: genealogie del bilancio pubblico
2. Contabilità pubblica, statualità, modernità: un legame biunivoco
 - 2.1 – La contabilità pubblica: una ingannevole immanenza
 - 2.2 – Contabilità pubblica: alla ricerca della storicità
 - 2.3 – Continuità dell'azione di governo. Un'ipotesi di lavoro
 - 2.4 – Contabilità e controllo contabile: il limite del potere
3. Dai bilanci pubblici al bilancio dello Stato: there and back again...
 - 3.1 – Budget, bilancio, bilanci
 - 3.2 – Il bilancio “plurale” e lo Stato “complesso”. Il caso sabauda
4. Lezioni per il postmoderno. Cercando una chiave di lettura

Abstract

A good balance sheet: accounting, public budget, and State government an historic reconstruction between modernity and pos-modernity

The article argues that public accounting in the proper sense and the idea of a public budget are inextricably linked to the birth of modern State, deriving from the need of keeping records of the revenues and expenditures (for the purposes of overseeing and governing both) of an administrative machine operating without any break of continuity; in order to fully appreciate this link, it is necessary to discard a simplistic idea of the modern State itself, embracing a more comprehensive view of this political construction which makes room for institutional complexity. Thus, features of early modernity such as the existence of a plurality of public balance sheets (instead of a “single” budget, which derives from the establishment of modern constitutionalism) and the role of judicial bodies (the Courts and Chambers of Accounts) in the public finance cycle are fully enlightened in their continuing significance, which can be appreciated also in a “post-modern” context, where complexity returns to hold sway over the institutional landscape

1. Bilancio, contabilità, potere di governo. A mo' di premessa

1.1 – Prologo in teatro

La bella *pièce* teatrale che il grande drammaturgo inglese Alan Bennett ha dedicato alla *Pazzia di Re Giorgio*² (si tratta di Giorgio III Hannover, re d'Inghilterra dal 1760 al 1820, come noto sofferente, negli ultimi decenni della sua vita, di una ancora oggi oscura forma di disordine mentale) è opera dai molteplici piani di lettura: fra i più affascinanti vi è il suo porsi come una brillante ed acuta rappresentazione dei meccanismi di funzionamento del sistema istituzionale e politico britannico in una fase fondamentale della propria traiettoria storica, ossia quello

¹ L'articolo è stato sottoposto a procedura di referaggio

²A. BENNETT, *The Madness of George III*, prima rappresentazione il 28 novembre 1991, Lyttleton Theatre, London, il testo pubblicato da Faber & Faber, London, 1991; trad. it. (di F. SALVATORELLI) *La Pazzia di Re Giorgio*, Milano, 1996.

scorcio del Settecento che, insieme con i primi decenni del secolo successivo (fino al 1832, anno del compimento della prima grande riforma elettorale), vide porsi le basi del “modello Westminster”, esportato, ammirato ed emulato ovunque in Europa e nel mondo, da sempre e tuttora, per certi versi, uno degli archetipi, se non proprio l’archetipo, del costituzionalismo moderno.

In uno degli scattanti dialoghi col “suo” primo ministro, all’epoca William Pitt il Giovane (la commedia è ambientata nel 1788), definito da alcuni e non senza ragione “il primo dei *premier* moderni e l’ultimo degli antichi³”, il sovrano accusa con bonaria ironia Pitt di non avere idee, a differenza del rivale politico Fox, che ne ha troppe; o meglio, soggiunge il forse pazzo, ma non poi così stupido monarca, il signor Pitt ha un’unica grande idea, “...*balancing the books*”, un’idea sulla quale, soggiunge Giorgio, il re e il suo eminente suddito si trovano, peraltro, perfettamente d’accordo. E’ lo stesso Pitt, purtroppo nella sola versione cinematografica del 1994 (la cui sceneggiatura, d’altronde, fu scritta sempre da Bennett), a echeggiare e confermare questa osservazione in un fulminante dialogo al fiele con il grande oppositore, Fox in persona, il quale, in un faccia a faccia nel corso della cerimonia di apertura del Parlamento, gli chiede se gli piaccia tutta quella messinscena; “no”, risponde Pitt; “c’è qualcosa che vi piace in generale, mr. Pitt?”, ribatte Fox; “un buon bilancio in pareggio; mi piace un buon bilancio in pareggio”, lo rintuzza gelido il capo del governo.

Sicuramente c’è, in queste rapide battute appena citate, una rappresentazione volutamente stereotipica di una certa, pervicace mentalità Tory, sempre attenta a contenere la spesa pubblica (immediato bersaglio polemico di Bennett dovevano essere, verosimilmente, le politiche dell’ultimo thatcherismo); ma vi è anche molto di più. Nella sintesi perfetta che solo la letteratura consente di attingere, vi è impostato il tratteggio di uno dei grandi architravi della costruzione della modernità giuridica e istituzionale. Da un lato vi è il re, figura dal potere (ancora) non formale, col suo fedele ministro, che (ancora) si appoggia al *patronage* sovrano per tenere in pugno la maggioranza parlamentare; dall’altro il capo dell’opposizione, interprete non di un progetto di alternanza in senso contemporaneo, ma (ancora) di una istanza di radicale riassetto degli equilibri della forma di governo. Oggetto di scontro è (e questo non è, a tutt’oggi, cambiato) il “bilancio”.

2. Dal costituzionalismo alla radice dello Stato: genealogie del bilancio pubblico

In un sistema caratterizzato dalla ingombrante presenza del Parlamento - come quello britannico, che nella presente breve trattazione si è scelto per introdurre l’angolo di osservazione iniziale - il momento della tenuta di un conto delle entrate e delle spese del detentore della potestà di governo assume in modo molto evidente una dimensione ulteriore rispetto a quella puramente ragionieristica (ammesso e non concesso che, quando si parla di spese ed entrate pubbliche, possa esistere una dimensione puramente ragionieristica del problema); la scritturazione contabile non è, cioè, un fatto che riguardi solo chi gestisce la risorsa pubblica, e l’atto stesso della tenuta del conto tende a trascolorare nel diverso e concettualmente autonomo aspetto della rendicontazione, che assume, per sua natura, un alto significato politico.

La “resa” del “conto” che consegue alla “tenuta” del conto stesso diviene, cioè, oggetto di una dialettica di vitale importanza fra chi compila le scritture e le utilizza, ossia quello che in primissima approssimazione si può definire il potere di governo, ed un soggetto istituzionale esterno, che viceversa le controlla e le sottopone a scrutinio. Del bilancio – che ha immanente attitudine a porsi come precipitato e rappresentazione dell’intero corso dell’azione governativa

³ Sulla ricca e complessa figura di questo statista si veda ora la vivace, ma nondimeno rigorosa e completa, biografia di W. Hague, *William Pitt the Younger. A Biography*, London, 2004.

– sono, difatti, chiamati a discutere i rappresentanti elettivi, espressione di una fonte di legittimazione concorrente rispetto a quella di cui è portatrice il governo.

Questa dialettica discende a sua volta, per naturale conseguenza, dallo stesso porsi della prima funzione del Parlamento (in senso cronologico, e senza pretesa di voler smentire la classica affermazione di Walter Bagehot, secondo cui la Camera rappresentativa è in primo luogo “*an electoral chamber...a choosing body*”⁴), ossia quella di dare il proprio assenso alla levata di tributi da parte del sovrano; se il Parlamento autorizza l’entrata (*recte*, l’entrata che viene da fonti diverse da quelle di prerogativa, ma sul punto v. *infra*), è naturale che esso poi pretenda di porre sotto scrutinio il modo in cui essa entrata, appunto, è utilizzata.

Il sistema britannico, come si è detto nella sua qualità di prototipo comune del costituzionalismo moderno, pur nell’abissale distanza che separa noi e la Londra del Settecento, ed al netto di diverse ed altrettanto importanti influenze, mostra, insomma, la validità di un assunto che ancora ci riguarda appieno: il bilancio è la sintesi dei meccanismi più profondi che regolano il funzionamento dell’ordine politico-costituzionale.

Ma questo prototipo del costituzionalismo, nella sua raffigurazione teatrale, mostra all’osservatore appena attento anche un’altra cosa. Ossia, che il bilancio pubblico, o per meglio dire che l’esistenza della stessa contabilità pubblica, prima ancora di essere campo della contesa politica fra Gabinetto e Parlamento, si lega innanzitutto all’emersione di un potere di governo, come lo si è chiamato. Il bilancio è, infatti, innanzitutto lo strumento attraverso il quale questo potere di governo (per mantenere una simile locuzione neutra e preliminare) manovra le redini dell’amministrazione, distribuisce benefici, crea e mantiene lealtà, persegue i propri obiettivi di politica interna ed estera. Il rendiconto stesso, a ben vedere, non è solo una operazione che ha riguardo ai rapporti fra due forze costituzionali autonome. L’ostensione del risultato della tenuta del conto vale innanzitutto per i fini propri, intrinseci, di chi quella tenuta ordina. Perché la spesa sia efficiente e raggiunga il suo scopo, in altre parole, essa va accuratamente rendicontata; i conti devono “tornare” e “stare in ordine” perché la linfa del potere pubblico, oltretutto il denaro, non si disperda nel corpo politico e sociale, andando fuori dal controllo del manovratore della macchina. In questo senso, si comprende perché il bilancio è la prima preoccupazione e il primo interesse del re e dei suoi ministri. Il “conto” è preparato e “reso” innanzitutto per l’utilizzatore del denaro, appunto.

In questo senso, il dialogo (pur fittizio) fra William Pitt il Giovane e re Giorgio, con la sottolineatura di quest’ultimo sulla comune considerazione che monarca e ministro hanno per il “tenere i libri contabili in ordine” (*balancing the books*), getta uno squarcio (autentico) di luce su un’essenza profonda del bilancio pubblico; per la precisione, consente di tracciarne una genealogia che trascende persino la sua funzione costituzionale (in senso moderno). Il bilancio si rivela, per questa via, prima di ogni altra cosa strumento essenziale ed imprescindibile nella definizione dei modi di agire propri di un’entità istituzionale, il *governo*, inteso con accezione ampia.

E’ un dato ancora meritevole di esser proposto alla riflessione del giurista positivo (e dello storico dell’economia di formazione aziendalista, come meglio si dirà nel prosieguo) quello per cui la sussistenza di un potere di governo dalla fisionomia propria non è un elemento naturale ed ovvio in ogni forma di organizzazione del potere pubblico. Al contrario, il presentarsi sulla scena istituzionale di una specifica idea di “governo” è un fenomeno tipico della storia istituzionale europea, dove costituisce una delle manifestazioni principali della rottura dell’ordine giuridico medievale⁵.

⁴ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Chapman & Hall, London, 1867¹, si cita qui dall’ed. a cura di M. Taylor, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 99-100.

⁵ Sulla storicità dello Stato e sul potere di governo, nei termini di cui se ne accenna nel testo, basti rimandare a M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, 2002¹ (spec. pp. 1-37); ancora, W. REINHARD, *Storia dello Stato moderno*, Bologna, 2010, trad. it. (di M. Cupellaro) di *Geschichte des*

Apparsa prima soltanto come funzione, e solo in un secondo momento come soggetto autonomo (proprio nella riflessione inglese il *gubernaculum* inizia a contrapporsi, con un significato nuovo, alla *iurisdictio*, che invece nella semantica del potere propriamente medioevale era l'unica forma possibile di manifestazione dell'autorità⁶), la potestà di governo rompe i paradigmi del potere propri del mondo pre-moderno e si atteggia a nucleo fondante di una nuova rappresentazione del rapporto fra autorità e soggetti dell'ordinamento: la statualità.

Il cammino di definizione di quello che chiamiamo "lo Stato moderno" è, bisogna esserne avveduti, tutt'altro che lineare. Esattamente nell'esperienza inglese, ad esempio, la permanenza delle strutture consultative medievali, cetuali e territoriali – il Parlamento in senso *antico* – e il loro perdurante protagonismo sarà elemento chiave per la creazione di un microclima istituzionale unico, in cui i nuovi contenuti della modernità politica si svilupperanno in modo affatto diverso rispetto all'evoluzione continentale, senza pervenire, fra le altre cose, proprio alla elaborazione dei concetti di "Stato" e "sovranità". Ancor oggi, del resto, la riflessione pubblicistica britannica prende le mosse da una tradizione, tuttora vitale, che incardina la pienezza della potestà politica nel "*King in Parliament*" e che, di norma, non parla di "*State*"⁷ in termini dotati di specifica pregnanza giuridica.

Ma esiste un primo e fondamentale tornante, comune a tutte le *partes* di quella che fino alla Riforma si sarebbe chiamata *Respublica christiana*, per il passaggio verso la modernità politica (indipendentemente, quindi, dal percorso in concreto di questa modernità): quello per cui l'atto del governare iniziò ad esser concepito come distinto dall'atto del "pronunciare il diritto" (*ius-dicere*), segnalando così il passaggio da una concezione ordinativa ad una concezione volontaristica del fenomeno giuridico⁸. Ebbene, a proposito di questo passaggio, cioè - come si è detto - della nascita del "governo", in esso si ritrovano, nell'ambiente d'Oltremania, gli stessi elementi fondamentali che è possibile rintracciare anche nel cammino compiuto dalle istituzioni e dal pensiero giuridico nell' "altro" grande laboratorio del moderno, ossia la Francia, in cui,

Modernen Staates, Beck, München, 2007. Cenni (ma con estrema lucidità e perfetta sintesi) in N. MATTEUCCI, *Lo Stato*, Bologna, 2005, pp. 9-19.

⁶ E' il noto dittico concettuale introdotto da HENRY DE BRACON, nel suo *De Legibus et Consuetudinibus Angliae*, c. 1235. Si sta, consapevolmente, semplificando, e di molto. Lo impongono i limiti propri della presente trattazione e la necessità di dar conto dello sfondo generale per linee generali, per poter centrare quanto prima la disamina sul tema di immediato e diretto interesse. Per una definizione tanto chiara quanto concisa della *iurisdictio* si può ricorrere ai risultati delle ricerche di Pietro Costa, che d'altronde al tema ha dedicato un fondamentale studio (*Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale 1100-1433*, Giuffrè, Milano, 1969¹), traendola da *Immagini della sovranità fra medioevo ed età moderna: la metafora della verticalità*, in *Scienza & Politica*, 31/2004, p. 11: "*Iurisdictio* è la posizione di potere di un soggetto o di un ente: in quanto dotata di *iurisdictio* una città può organizzarsi giuridicamente, darsi uno *ius proprium*, rendere giustizia. Certo, il potere supremo, la *iurisdictio plenissima*, è dell'imperatore. La *iurisdictio* però non è una totalità esclusiva, ma è una catena composta di molti anelli [...]. La *iurisdictio* è dunque l'asse intorno al quale si ordina la complessiva fenomenologia politico-giuridica medievale: essa serve a rappresentare un sistema politico-giuridico internamente differenziato, che ha al suo vertice l'imperatore, ma che si compone di numerosi anelli intermedi, di diversa rilevanza e consistenza".

⁷ E questo nonostante l'inclusione nel canone della dottrina pubblicistica di sistemi di pensiero come quello di Albert Venn Dicey, principe dei pubblicisti vittoriani, che tentò di trasferire nel lessico e nella cultura giuridica britannici l'*acquis* del pensiero continentale intorno alla nozione di sovranità. E tuttavia anch'egli la riferiva (cfr. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan & Co., 1885¹) al (solo) Parlamento, e giustapponendo, quindi, la "*Parliamentary sovereignty*" alla "*supremacy of the Common Law*" (custodito, quest'ultimo, da un ceto di giudici indipendenti).

⁸ Per questa fondamentale distinzione, che individua la specificità reciproca del diritto medievale e di quello moderno, è imprescindibile il riferimento all'opera di P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2020⁷, ma v. già anche un F. CALASSO, nel suo *Medioevo del diritto*, Giuffrè, Milano, 1954 (sia pur con presupposti culturali ed armamentario concettuale completamente diversi), discorrendo di *ius commune* e dei suoi tratti distintivi, ad es. pp. 472 ss.

all'opposto, si distillerà (sempre in capo a un andare faticoso e tortuoso) l'idea di "Stato sovrano".

Uno di questi elementi è, appunto, il ruolo fondamentale giocato dalla contabilità pubblica.

3. Contabilità pubblica, statualità, modernità: un legame biunivoco

3.1 – La contabilità pubblica: una ingannevole immanenza

La contabilità pubblica e il bilancio pubblico sono, quindi, si è detto, elementi costitutivi della statualità, e prima ancora essenziali strumenti per l'affermazione di un potere di governo in senso moderno, che della costruzione della statualità è a sua volta premessa basilare. Ma, passando dal piano delle suggestioni letterarie a quello, più rigoroso, della ricostruzione dei nessi storici e istituzionali, è necessario precisare i termini di questa relazione. In altre parole, occorre chiarire se, posta la storicità, o per meglio dire la determinatezza storica, dello Stato, si possa in qualche modo giungere ad affermare che la contabilità pubblica propriamente detta condivide con lo Stato la stessa determinatezza storica; spingendosi ancora oltre, che essa nasce con lo Stato ed in funzione dello Stato. E' chiaro, infatti, che se la contabilità pubblica fosse una realtà a-storica, presente in forme comparabili (se non proprio uguali a sé stesse) in tutti i climi istituzionali ed in tutte le temperie politiche, l'affermazione contenuta nel paragrafo precedente, e dalla quale muove l'intero discorso che si sta tentando di condurre, scadrebbe immediatamente nella pura banalità. Sarebbe, infatti, del tutto lapalissiana l'idea secondo cui qualcosa che è sempre esistito accanto al potere pubblico, e che si rintraccia conseguentemente dovunque vi sia potere pubblico, si riveli poi essenziale per la definizione di un particolare modello di organizzazione del potere pubblico medesimo (lo Stato, evidentemente). Non sarebbe meno essenziale per la definizione di qualsiasi altro modello del genere.

Purtroppo, è da dire che lo stato degli studi specifici in materia (comunque non numerosissimi) sembra, perlomeno a chi scrive, ancora piuttosto distante dal raggiungimento di un approdo ermeneutico esplicito sulla determinatezza storica del concetto di contabilità pubblica. Non aiuta il fatto che forme di scritturazione contabile di un qualche tipo debbano aver accompagnato, come risposta ad una esigenza primigenia, praticamente ogni forma di attività economicamente significativa lungo il cammino umano: e che quindi, a maggior ragione, dovunque vi sia stata una spesa e un'entrata di un soggetto pubblico, vi siano state modalità e metodi per tenerne traccia e far ordine tra esse. Da questa fuorviante e tutto sommato piatta considerazione traggono la propria ragion sufficiente tralasciate trattazioni dei "precedenti storici" della contabilità pubblica attuale, che ripetono con piglio ottocentesco, anche in tempi sorprendentemente recenti, improbabili cataloghi di metodi e istituti contabili greci e romani, quando non addirittura delle civiltà del Vicino e Medio Oriente antichi, della Cina imperiale e via discorrendo⁹.

Se una simile impostazione era perfettamente coerente con l'adesione a un clima culturale che considerava lo Stato come ente necessario, manifestazione ultima di un percorso obbligato, ipostasi indefettibile della giuridicità e del politico¹⁰, negli Autori più recenti, in particolar modo specialisti di storia della contabilità, il perdurare di sedimenti del genere si spiega, a volte, semplicemente con la provenienza disciplinare. Ne è spia l'utilizzo lasco del termine "Stato"¹¹,

⁹ Così, limitandosi però all'antichità classica, anche C. GHISALBERTI, *ad vocem Corte dei conti. Premessa storica*, in *Enc. Dir.*, vol. X, 1962.

¹⁰ In questo senso si v., ad esempio, esemplarmente, l'opera – pervasa di appassionata erudizione che oggi appare soffusa di una buona dose di *naïveté* – di E. ROSSI PASSAVANTI (pittoresca e poliedrica figura di soldato, eroe di guerra pluridecorato, uomo politico e poi anche magistrato della Corte dei conti e studioso di contabilità di Stato), *La Contabilità di Stato nella storia*, Giappichelli, Torino, 1935.

¹¹ Per un esempio di un simile utilizzo, si v. il per altri versi utilissimo S. ZAMBON (a cura di), *Metamorfosi del controllo contabile nello Stato veneziano*, Bologna, 1998, che a p. 14 apertamente discorre di "apparati statali" parlando delle forme di controllo contabile nell'Atene classica e nell'impero bizantino.

comune fra gli studiosi di economia, e tributario di un approccio storiografico anglosassone che, però, a differenza di quanto accade per i nostri studi, può permettersi un impiego poco rigoroso della parola, nella misura in cui (secondo quel che si diceva prima) la cultura costituzionale britannica non annette al termine “*State*” rigorose ricadute in termini di contenuti giuridici del lemma¹². La mancata contestualizzazione storica dell’idea di contabilità pubblica, quindi, non sembra dipendere tanto da una esplicita e consapevole presa di posizione in senso opposto, quanto dalla mancanza di una adeguata considerazione storico-istituzionale del problema.

Ciò non vuol dire che si debba rassegnarsi a non trovare una soluzione nello stato dell’arte. Indicazioni decisive si rinvencono, infatti, nell’*acquis* degli studi di storia delle istituzioni, senza che vi sia bisogno di intraprendere *de novo* un’impresa di ri-sistematizzazione della materia (che sarebbe pressoché impossibile, anche a prescindere dai limiti propri di questa breve presentazione). Innanzitutto, è opportuno operare una distinzione: fin qui i termini “scritture contabili”, “contabilità pubblica”, “bilancio” si sono usati in modo intercambiabile, quasi come sinonimi. Non lo sono. Ciascuno di essi ha una diversa consistenza storica e materiale. Quanto a quest’ultima, il cui esatto inquadramento aiuta anche alla comprensione del fenomeno lungo la linea del tempo, la storiografia specialistica anglosassone in tema di storia (economica) della contabilità possiede un lessico più preciso. Distingue, infatti, esattamente fra “*record keeping*”, come generica annotazione in senso lato contabile (di cui si trovano, peraltro poco utilmente per i fini che qui ne occupano, precedenti remoti finché si voglia); “*charge and discharge accounting*”, ossia contabilità “per carico e discarico”, tipica dell’organizzazione feudale (e quindi impiegata anche dai poteri pubblici medievali¹³); e “*financial accounting*” in senso proprio, *moderno*, basata sulla tecnica della partita doppia (*double-entry bookkeeping*)¹⁴.

3.2 – Contabilità pubblica: alla ricerca della storicità

Anche questo salutare esercizio di pulizia terminologica non risulta, comunque, decisivo per inquadrare il *proprium* della contabilità pubblica. Per tentare un approccio si può, però, partire da un rapido sguardo alla consistenza storica dei fenomeni appena nominati. Si è già detto che una qualche forma di scrittura contabile è antica quanto l’uomo (peraltro, l’affermazione trova riscontri scientifici, per i quali si può rimandare alle presentazioni generali di storia contabile). Ed è altrettanto pacifico che la ragioneria quale la conosciamo oggi, imperniata intorno allo strumento della partita doppia, venne sistematizzata solo a partire dall’opera di Luca Pacioli¹⁵, il quale diede spessore teorico a una pratica già nota nell’ambiente mercantile italiano ed in particolare veneziano (da cui il nome di “metodo veneziano” con cui la scritturazione contabile in partita doppia divenne popolare nell’Europa del XV e del XVI secolo)¹⁶. Può quindi dirsi, intanto, per i fini che qui rilevano, che la tenuta dei conti basata su una rigorosa registrazione di “dare” e “avere” e sulla organizzazione dei dati rilevanti per la gestione e l’amministrazione in “libri contabili” con un oggetto specifico e standardizzato, è un frutto della modernità economica: è cioè un precipitato di quella *nuova mercatura*, basata sull’idea-forza di un consapevole accumulo di ricchezza (e non più solo su una mera intermediazione negli scambi),

¹² E’ per questo che gli storici anglofoni discorrono senza particolari problemi di *Greek State, Roman State* ecc.

¹³ Sotto questa forma essa rappresenta il precedente diretto di un istituto ancor oggi presente nel nostro come in molti altri ordinamenti: il giudizio per resa di conto.

¹⁴ V., sul punto, la sistematizzazione operata da J. R. EDWARDS, *A History of Financial accounting*, London, 1989¹.

¹⁵ Ancora, J. R. EDWARDS, *A History...*, cit., pp. 45 ss., che evidenzia come le prime tracce di partita doppia si trovino nelle scritture contabili di banchieri senesi del Duecento e (più compiutamente) fiorentini nel Trecento.

¹⁶ Sul retroterra intellettuale e le prospettive culturali della partita doppia come prodotto “rinascimentale”, v. G. DEAN, F. CLARKE, F. CAPALBO, *Pacioli's double entry – part of an intellectual and social movement*, in *Accounting History Review*, 26/1, 2016, pp. 5-24.

che rappresentò, come noto, la prima forza trasformativa della società medievale¹⁷. Esiste, dunque, un legame essenziale fra contabilità, in accezione restrittiva, come metodo dotato di una propria, identificabile fisionomia teorica (*financial accounting*, s'è detto), e modernità.

Volendo ora definitivamente trasferire la visuale dalla contabilità *tout court* alla contabilità pubblica, vi è in primo luogo da evidenziare che le medesime forze trasformative che, messe in moto in campo economico, produssero, fra le altre cose, le innovazioni metodologiche nelle quali si ricomprende, come si è detto, la moderna ragioneria, se osservate in campo politico-istituzionale sono quelle che – sempre, ovviamente, nella *longue durée* - diedero vita al processo di costruzione della statualità. Ed è quindi ragionevole pensare che, così come una vera e propria “contabilità” come metodo rigoroso di tenuta delle scritture è un prodotto storicamente determinato, scaturito da forze, istanze, ambienti ben identificabili, così la vera e propria “contabilità pubblica” sia a sua volta un prodotto altrettanto storicamente determinato. Se con questo termine non si intende, come si è già detto di non poter intendere, ogni forma comechessia di annotazione di entrate e spese, ci si rende conto di come sia necessario andare alla ricerca di un *principium individuationis*. Si commetterebbe però un errore a voler individuare l'origine della contabilità pubblica in senso proprio nelle tecniche di “contabilità per carico e discarico” medievali. E' senz'altro vero che queste tecniche, in quanto usate dai poteri pubblici, sono un ascendente diretto della contabilità pubblica in senso proprio. Ma bisogna chiaramente riconoscere che, con queste tecniche, non si è di fronte ad una manifestazione della vera contabilità pubblica. Ciò per il motivo fondamentale che il “carico e discarico” presuppone un rapporto fra due soggetti che viene descritto in modo preciso dall'intraducibile termine inglese di *stewardship*. Si può cercare di renderlo in italiano con il concetto di *mandato*, ma si deve essere consapevoli che la *stewardship* rispetto al mandato ha un'eccedenza di contenuto, incorporando una forte sfumatura gestoria che è assente dallo (schema semplificato) dell'istituto che contempla l'“obbligazione a compiere atti giuridici per conto di un soggetto”¹⁸. Ebbene, è chiaro che se il perno del “carico e discarico” sta nel concetto di *stewardship*, non può che concludersi che questa tecnica, se e quando appartiene alla sfera del “pubblico”, lo fa solo in modo accidentale. Nel rapporto fra il signore feudale, che può essere anche il re (il quale è anzi il *Lord paramount*, il modello di ogni signore feudale), e il soggetto incaricato di “rendicontare” la sua gestione, che può essere anche l'“obbligazione” di raccogliere i censi, i canoni, e anche i tributi, dovuti al re, non si realizza, insomma, un vero fenomeno pubblicistico (per come lo si intende correntemente), e quindi nemmeno un fenomeno di contabilità propriamente pubblica.

Quanto si va dicendo appare chiaramente in una esemplificazione che prende ancora ad oggetto il caso britannico, dove il “*charge and discharge*” avveniva, di fronte al Cancelliere dello Scacchiere, quando gli sceriffi delle contee presentavano, appunto, il conto dell'attività di riscossione dei tributi e di gestione del demanio regio. L'intera metodica, compresa la peculiare presenza, sul tavolo che separava il Cancelliere dallo sceriffo, del panno a scacchi che serviva a contare il denaro e che dà il nome all'istituzione (*Exchequer*), deriva da una prassi, e da un organo, instaurati dai normanni nel loro ducato di Normandia: dove, appunto, esisteva l'*Échiquier*, che si occupava di problematiche (e controversie) afferenti alla gestione del *domaine* (demanio) ducale e che, col tempo, accentuando la sua caratura giurisdizionale, si trasformò in una delle “Corti sovrane” del regno di Francia. E', quindi, evidente come il duca, divenuto re, non cessasse di agire con le stesse procedure e tecniche impiegate quando era

¹⁷ L'argomento è vastissimo e non mette conto andar oltre questo rapsodico accenno. Per una impostazione del problema, v., almeno, C. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, 1974, ora n. ed., 2009.

¹⁸ E difatti il termine *stewardship* viene impiegato, in *corporate governance*, per caratterizzare il rapporto che intercorre, secondo una particolare prospettiva interpretativa, fra amministratori e società: si tratta della *stewardship theory*, appunto.

“solo” un vassallo. Non siamo allora, lo si ripete, di fronte all’*ubi consistam* della contabilità pubblica.

Ma dove si può rinvenirlo? Sicuramente non si può pretendere di riferirsi alla definizione scientifica della contabilità pubblica come disciplina dotata di autonomia nello scibile giuridico: è, questo, un approdo oltremodo recente, che, ad esempio, nella dottrina italiana si fa rimontare solo agli ultimi decenni del XX secolo¹⁹.

3.3 – *Continuità dell’azione di governo. Un’ipotesi di lavoro*

Ma se, invece che alla “materia” della contabilità pubblica, ci si riferisce alla contabilità pubblica come “ambito materiale” dotato di una propria riconoscibilità e di propri tratti peculiari, si può, ancorché come semplice ipotesi di lavoro, individuare un tratto differenziale rispetto al solito termine di paragone della “mera registrazione *lato sensu* contabile effettuata da un qualsiasi potere pubblico”. Questo tratto differenziale sembra di potersi intravedere nella specifica configurazione che la contabilità pubblica assume per il suo doversi occupare di flussi *continuativi* di entrate e di uscite. In altri termini, per il suo rappresentare il riflesso contabile di una attività che non conosce pausa o soluzione di continuità e che attiene a fini tendenzialmente generali, ciò significando, in primo luogo, che il suo oggetto può mutare di tempo in tempo senza che si interrompa il *continuum* dell’operazione amministrativa. Solo apparentemente si tratta di una banalità: il fatto che il potere pubblico, in quanto tale, sia permanente ed indefettibile, a prescindere dalla modalità con cui esso si strutturi (altrimenti non si avrebbe, molto semplicemente, un ordinamento politico) non vuol dire, infatti, che l’attività amministrativa e, di conseguenza, che la spesa e l’entrata pubbliche necessarie per mandarla avanti, siano sempre continuative.

La continuità dell’azione dei poteri di governo è, anzi, caratteristica propria solo di alcune forme di organizzazione dell’autorità politica. Per i fini di questo discorso, nella storia istituzionale europea si può senz’altro dire che la monarchia medievale *non* possedeva, sino ad un certo punto, questa caratteristica; e che, quando cominciò ad averla, fu questo il segno di un cambio di paradigmi. Per quanto strano possa sembrare ad occhi abituati a osservare lo Stato come forma necessaria di strutturazione del potere, che esaurisce le categorie del politico, l’ordine istituzionale medievale non contemplava, in senso proprio, la persistenza dell’azione amministrativa come manifestazione ordinaria dell’esistenza stessa di un potere organizzato. Anzi, ad esser precisi non contemplava affatto l’idea di amministrazione. I rapporti fra i soggetti dell’ordinamento erano regolati, nel loro quotidiano svolgimento, da un reticolo di prestazioni e controprestazioni, definite dalle reciproche posizioni occupate in una gerarchia sociale e giuridica complessa, intermedie dai molti livelli e “corpi” di una società plurale, senza che esistesse una netta demarcazione fra “pubblico”, “privato” e “collettivo”. Prevalente era la dimensione *comunitaria*²⁰.

In questo quadro, la prestazione propria del potere pubblico, oltre a quella di *esistere*, puramente e semplicemente - così garantendo, nello spazio sociale, l’ordine naturale delle cose voluto da Dio - era quella in virtù della quale il monarca veniva definito *fons iuris*: fonte del diritto, non nel senso (moderno) di suo produttore, ma nel senso proprio del termine, ossia di *sorgente* dalla quale rampolla una giuridicità preesistente, che viene pronunciata, ma non creata (crea meno equivoci, rispetto alla formula ancor oggi in uso, la terminologia inglese, laddove il

¹⁹ Cfr., sul punto, A. BUSCEMA, *L’autonomia didattica e scientifica della contabilità pubblica: l’opera di Salvatore Buscema*, in *70 anni di Corte dei conti in Sicilia (1948-2018)*, Atti del convegno tenutosi a Palermo l’11 e 12 maggio 2018 alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, Corte dei conti, Roma, 2018, pp. 17 ss.

²⁰ Sulla quale, con specifica attenzione ai risvolti giuridici di questo atteggiamento, v. P. Grossi, *L’ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2004, p. 75 ss., p. 195 ss.

re è denominato *fountain of justice*²¹). Un'azione positiva, che richieda una spesa diversa da quella del mantenimento in quanto tale della regalità, per cui è sufficiente il patrimonio del principe (gestito come quello di una qualsiasi casata nobile), è un evento straordinario, anche se non eccezionale. Occorre, in primo luogo, allorché il re deve manifestarsi nel suo aspetto di difensore della collettività generale, prendendo le armi contro il nemico esterno. In quel momento, il monarca può innanzitutto far leva sull'obbligazione feudale di fedeltà e domandare ai sudditi (o meglio ai propri vassalli, ed a cascata, attraverso questi, ai vari ordini della società, ciascuno secondo il proprio stato) che lo soccorrano direttamente; ma il servizio diretto può essere vicariato da un tributo.

Il tributo era originariamente esatto solo per una specifica *necessitas*; ma la *necessitas regis et regni* non tardò a divenire *perpetua*, giustificando l'apparire di una imposizione fiscale continua che venne, infine, ricostruita come strumento per soddisfare alle esigenze della comunità politica, esigenze generali ed ordinarie. Il tratteggio, che si riprende dalla fondamentale ricostruzione di Ernst Kantorowicz, è lineare, ma non per questo meno veritiero, ed esprime una dinamica chiarissima. Conviene lasciare la parola all'autore de *I due corpi del Re*:

“la nozione di *necessitas* acquisì così un significato che di fatto era del tutto nuovo. Come giustificazione per la tassazione, il *casus necessitatis* si riferiva in origine ad emergenze che provenivano soprattutto dall'esterno [...] attorno al 1300, tuttavia, il concetto di *necessitas* cominciò ad incentrarsi anche sui bisogni ordinari e alle – per così dire – necessità di bilancio dell'amministrazione; e per far fronte a queste necessità amministrative i governi giunsero a concepire la nuova finzione della *perpetua necessitas* che sottintendeva (non diversamente dalle moderne dottrine sulla “rivoluzione permanente”) la perpetuazione di un qualcosa che per definizione indicava un'eccezione, una condizione eccezionale o una momentanea deviazione dall'ordinario”²².

L'intuizione di Kantorowicz risulta confermata anche dai più recenti studi che hanno esaminato la questione della giustificazione teorica dell'imposta permanente, colta come tornante essenziale nella definizione della moderna statualità: in particolare, la storica francese Lydwine Scordia ha messo in luce come la base dogmatica di partenza per la ricostruzione dell'entrata regia fosse data comunque dal principio per cui *Le Roi doit vivre du sien* – il re deve sostentarsi del suo, ossia deve poter trarre i mezzi necessari per l'esercizio della regalità dal proprio *domaine* (che non è proprietà personale, ma della Corona – ecco ancora la suggestione della duplicità della figura regale). In questo senso, l'imposta è l'eccezione che conferma l'opposta regola della *franchise*, della franchigia dai tributi caratteristica gelosamente custodita del Regno come entità politico-simbolica. Solo all'esito di un lungo percorso verranno delineate le argomentazioni che consentono di ritenere legittima, e non tirannica, l'imposizione fiscale condotta su base continuativa²³: la prima di esse è, appunto, la teoria della *necessitas perpetua*,

²¹ Chiarissimo sul punto William Blackstone nei suoi celeberrimi *Commentaries on the Laws of England*, (ed. orig. Clarendon Press, Oxford, 1765-1770), pietra miliare del *Common law*: v., ad es., vol. 1, *Of the rights of Persons*, cap. 7, par. III (1:267): “[...] by the fountain of justice the law does not mean the *author* or *original*, but only the *distributor*. Justice is not derived from the King, as from his *free gift*; but he is the steward of the public, to dispense it to whom it is *due*. [ancora un impiego del concetto di *stewardship*, questa volta come rapporto che intercorre fra il re e la comunità politica, ndr]. He is not the spring, but the reservoir; from whence right and equity are conducted, by a thousand channels, to every individual”; v. ora W. Prest, D. LEMMINGS (a cura di), W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, vol. 1 (di 4) *On the rights of Persons*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

²² E. H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re*, Einaudi, Torino 2012 (n. ed.), p. 281, trad. it. (di G. Rizzoni) di *The King's Two Bodies. A study in medieval political theology*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

²³ Non è superfluo ricordare che perfino Jean Bodin, il grande – ma ambivalente – teorico della sovranità, nei *Sei libri dello Stato*, esaminando le fonti dell'entrata regia pone al primo posto i proventi del *domaine* e solo all'ultimo l'imposta. L'ordine assiologico è evidente e dimostra la grande persistenza dell'idea che il monarca, e quindi lo

alla quale la ricerca di Scordia affianca altri due argomenti: (i) la indefettibilità del mantenimento dell'*état du roi*, ossia dello *status regis*, vale a dire di quella “magnificenza” che manifesta il monarca per tale, nella sua duplice qualità di difensore del reame ed interprete per eccellenza di una generosità che è tratto distintivo del signore; e, (ii), con ben diversa pregnanza nel discorso teorico di edificazione della statualità moderna, l’esigenza di poter perseguire con mezzi adeguati il bene comune e la pubblica utilità, che vengono quindi ad essere riconosciuti come fini del potere costituito con riguardo alla comunità politica non solo da un punto di vista astratto o se si preferisce “statico” (il re pienamente medievale persegue il bene comune tramite la *iurisdictio*), ma anche in una prospettiva concreta e “dinamica”, ed espressiva come si è ripetuto più volte di un nuovo concetto di potestà politica come potestà di *governo*, dove il bene comune si fa sovvenendo ai bisogni materiali che di tempo in tempo la comunità esprime²⁴.

Non è solo la dottrina della *perpetua necessitas*, insieme con quelle del bene comune e dello *status regis*, che giustificano l’apparire dell’odierna dinamica dell’entrata e della spesa, e con essa della contabilità. Con l’ampliarsi delle funzioni esercitate dalla monarchia, e con il consolidarsi di uno stato di guerra praticamente permanente, sempre nel tornante del Trecento divenne, infatti, un problema significativo quello del ricorso all’indebitamento presso privati: i banchieri (specialmente italiani, specialmente fiorentini) diventano i grandi finanziatori delle monarchie europee, in primo luogo – ma non solo - della monarchia francese. Ma il ricorso a questa fonte, se evita le strettoie concettuali e politiche del dover levare sempre nuovi tributi, espone il re all’insolvenza, che a sua volta può causare il *default* del creditore, e scatenare così una crisi generale di fiducia e di liquidità che già non ha meccaniche di funzionamento molto diverse da quelle di un *bank run* tipicamente moderno. E’ quel che accadde, notoriamente, nel 1341-42, quando la dichiarazione d’insolvenza del sovraindebitato Edoardo III d’Inghilterra causò in un breve volger di tempo il crac del banco dei Peruzzi e dei Bardi, mentre – indipendentemente dalla bancarotta del sovrano inglese – già avevano dovuto, in precedenza, dichiarare fallimento altri grossi banchieri fiorentini, come gli Acciaiuoli²⁵.

E’ chiaro che le tempeste del credito venissero viste come un grave pericolo per la stabilità della monarchia, specie in un’entità politica, come la Francia, che esprimeva una sorta di candidatura permanente all’egemonia continentale e aveva bisogno di contare su una finanza solida, in primo luogo per mantenere alle armi il primo vero esercito professionale d’Europa – proprio alla metà del XIV secolo nacquero, infatti, le *compagnies d’Ordonnance*. Per inciso, e ritornando al tema della nascita di una “nuova” imposizione fiscale concepita come ordinaria, fu proprio per sostenere questo esercito stabile (le armate feudali venivano chiamate a raccolta per singole campagne) che nel 1439 gli Stati Generali autorizzando la *taille*, destinata a rivelarsi base di una rinnovata fiscalità “regia” e modello dei principali tributi di età moderna, compirono un gesto di notevolissima importanza storica, poiché venne riconosciuto al monarca il diritto di esigere questo tributo su base continuativa²⁶.

L’antica frase per cui *Le roi doit vivre du sien* assumeva, quindi, anche un nuovo significato: quello, cioè, che esprimeva la preoccupazione che l’erario dello Stato (si può cominciare ad introdurre questa terminologia) fosse autosufficiente, non vincolato alle alterne fortune della finanza internazionale, e potesse quando necessario liberarsi dagli impegni che pure di tempo in tempo era inevitabile assumere con le banche. Far fronte ai debiti e pagare le spese di funzionamento della macchina burocratica e del potere regio: era nata la finanza pubblica.

Stato, dovesse mantenersi di regola con l’esercizio della *seigneurie* sui beni della Corona, e non con l’imposizione fiscale sui sudditi.

²⁴ L. SCORDIA, *Le Roi doit vivre du sien: la théorie de l’impôt en France (XIIIe-XVe siècles)*, Institut d’études Augustiniennes, Paris, 2005.

²⁵ C. CIPOLLA, *Il governo della moneta a Firenze e Milano nei secoli XIV-XVI*, Il Mulino, Bologna, 1980.

²⁶ Per una silloge ragionata di fonti G. ADAM, A. MEZZACANE (a cura di), *Le origini dell’assolutismo in Francia*, Messina-Firenze, 1974.

La nascita della fiscalità, traendo le somme di quanto fin qui detto, lo si vede bene, è il risvolto della nascita dell'amministrazione (come atto dell'amministrare, si badi, e non ancora come soggetto, men che meno come soggetto dotato di una rappresentazione organica) e della nascita della finanza pubblica (come esigenza di garantire un approvvigionamento stabile di risorse per sovvenire alle esigenze del governo e per far fronte ai debiti contratti all'occorrenza); entrambi sono aspetti chiave del primo baluginio della moderna statualità ed entrambi sono strettamente connessi, lo si è appena visto, alle "necessità – per così dire – di bilancio"; necessità di bilancio, che pongono, naturalmente, la necessità *di un* bilancio.

O, per meglio dire, la necessità di una operazione contabile strutturata intorno alle esigenze di una operazione di governo che non cessa mai, che non si interrompe (sul bilancio propriamente detto, v. *infra*).

3.4 – Contabilità e controllo contabile: il limite del potere

Ma vi è anche un'altra, parallela dinamica di emersione della nozione (o, se si preferisce, dell'"ambito materiale") della contabilità pubblica in senso proprio. E' quella che vede l'apparire di una esigenza di *controllo contabile*: l'operazione di controllo crea delle metodologie; le competenze del controllore si definiscono attraverso il loro stesso esercizio. La creazione dell'istituzione induce, dunque, in un *nexus inextricabilis*, la comparsa dell'istituto. E' un aspetto della *spontaneità* come meccanismo fattuale di creazione di norme giuridiche, al di là ed oltre il testo scritto, che di recente è stata indagata dagli storici costituzionali, anche se con riferimento ad altri temi e momenti²⁷. Questo controllo contabile venne da subito incardinato in organi dalla caratura indefettibilmente magistratuale, come (per restare all'archetipico caso francese) la *Chambre des comptes*. Data la cultura istituzionale del (tardo) medioevo e della proto-modernità, non potevano che essere dei magistrati, degli appartenenti alla *robe* a vedersi intestate queste funzioni: non solo perché, in origine, ogni esercizio di *potestas* era anche (come si è ripetuto più volte) in primo luogo ed essenzialmente atto di *iurisdictio*, e quindi naturalmente da affidarsi, per delega del re, al ceto giudicante; pratica che si sarebbe mantenuta per tutto l'Antico regime, dando luogo poi, fra Sei e Settecento, al fenomeno dell'*amministrare giudicando*²⁸; non solo perché, concretamente, la funzione di controllo contabile era affidata ad una speciale compagine all'interno della *Curia regis*, la stessa *Curia* (*Cour, Hof, Court, Corte*) inizialmente indistinta dalla quale si sarebbero ramificate tutti gli organi dell'apparato statale, tanto come derivazione della "corte" in senso latamente "amministrativo", quanto come derivazione della "corte" in quanto "Corte di giustizia" (i Parlamenti, i Senati, in una parola: i "grandi tribunali" della modernità, composti da magistrati di nomina regia, derivano tutti da articolazioni della *Curia*; e la *Chambre des comptes*, non a caso, nell'ordinamento della Monarchia francese era parificata ai Parlamenti e alle Corti sovrane. Vestigio storico di questa dignità è il fatto che i magistrati della attuale, napoleonica *Cour des comptes* indossano la toga, a differenza dei consiglieri di Stato)²⁹.

I componenti del supremo organo di controllo contabile, alla scaturigine dello Stato moderno, non potevano che essere dei magistrati: per i motivi appena esposti, ed anche perché la valutazione sulla correttezza della spesa pubblica non è altro che una valutazione sull'esercizio del potere di governo, ossia, secondo quel che si sarebbe andato precisando nei secoli della piena modernità, sull'esercizio della sovranità. Si tratta di una considerazione che non sembra a chi scrive esser stata enunciata - perlomeno di recente - in forma esplicita, ma che

²⁷ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, Roma, 2019, spec. pp. 88 ss.

²⁸ Sulla categoria, un primo riferimento fondamentale è nell'opera di L. MANNORI e B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2006⁴, pp. 36 ss.

²⁹ cfr. anche R. DOUCET, *Les Institutions de la France au XVIIe Siècle* (2 voll.), t. I, A. et J. PICARD, Paris, 1948, pp. 193 ss.

è possibile derivare, come logica conclusione, dalla semplice osservazione di costanti istituzionali la cui ricostruzione storiografica poggia su interpretazioni ormai consolidate e condivise. In questo senso si può perfino accogliere l'affermazione per cui lo Stato veneziano derivava la sua predilezione (o ossessione, se si preferisce) per il controllo contabile da una instaurazione di uno "Stato di diritto *ante litteram*"³⁰. In verità, non pare davvero di trovarsi di fronte ad una così eclatante singolarità istituzionale, ma piuttosto alla manifestazione locale di un fenomeno europeo: quello per cui il controllo dei conti è uno scrutinio dell'essenza più profonda dell'azione dello Stato, posta a raffronto con il duplice parametro esterno del diritto e della ragioneria; se il parametro giuridico, nel canone moderno, si può internalizzare, ossia la legge può diventare un prodotto della stessa sovranità, in quanto atto di volontà (non è più *Lex quae facit regem*, ma *Rex qui facit legem*), i conti devono tornare comunque. E', per tal via, l'esigenza di rendicontare la spesa e di raffrontarla all'entrata, espressione di un limite estrinseco (di ordine in primo luogo naturalistico) al possibile esplicitarsi del potere sovrano come assoluto; e la dimensione ordinativa del diritto, respinta ai margini dell'orizzonte della modernità, riemerge facendo leva sulla invalicabilità di questo limite, non diversamente da quanto accade in rapporto alle cc.dd. *Lois fondamentales du Royaume*. Attraverso l'ancoraggio al dato naturalistico si recupera alla giuridicità (e alla valutazione di conformità o non conformità al diritto) un insieme vasto di fatti ed atti, che naturalmente si spingono all'esame critico dell'azione di governo in relazione ai principi della *buona amministrazione*, buona in quanto conforme a principi vincolanti. E' questo, andando nel concreto, il motivo per cui le Camere e le Corti dei conti di Antico regime furono anche i primi tribunali amministrativi, intendendo questo termine in senso puramente descrittivo (il diritto amministrativo e la giustizia nell'amministrazione, infatti, sono un lascito dell'età delle rivoluzioni³¹). Si pensi alla Camera della Sommaria nell'esperienza del regno di Napoli. Manifestazione concreta, e piuttosto lampante, di quanto si è appena affermato si può, pure, trovare nelle attribuzioni della Camera dei conti sabauda, che aveva ampi poteri di interinazione, oltre che nella (solita) *Chambre des comptes* di Parigi, che esercitava un "controllo preventivo sulle ordinanze e le lettere regie in materia demaniale, sui contratti di matrimonio dei Re, sulle costituzioni di dote delle Regine e sugli assegni dei Principi", attribuzioni queste, "che [...] con il diritto di rimostranza esercitato dalla Corte nei confronti di questi atti [si concretavano] in una autolimitazione del potere [...]", come già notava acutamente alcuna dottrina giuscontabile nell'ormai lontano 1985³².

Traendo le somme di quanto detto fin qui: la contabilità pubblica è, quindi, un prodotto dello Stato moderno, ma paradossalmente, quando dall'ambito materiale si passa, inevitabilmente, all'operazione del *controllo contabile*, in essa si esprime una esigenza che indica un limite della sovranità – per come si va definendo, nei tempi lunghi a partire dal XIV secolo³³ – dello Stato stesso.

Là dove c'è un magistrato, in Antico regime, c'è una ambivalenza di fondo: da un lato, vi è una attività che lo Stato si intesta e attraverso il quale esso si costruisce come nuovo soggetto politico e nuova realtà istituzionale (e sono proprio i *robins* i primi artefici della costruzione della architettura istituzionale e concettuale del moderno); dall'altro lato, vi è il legame, mai del tutto rescindibile, con la radice della *iurisdictio*. Non si sta dicendo nulla di nuovo: si tratta di

³⁰ Ancora S. ZAMBON, *Metamorfosi del controllo...*, cit., 1998, p. 18.

³¹ Come disvelato da Tocqueville, che nel 1846, in una prolusione sul famoso *Cours de Droit administratif* di Macarel, definisce il d.a. "une des formes de l'état nouveau du monde", cfr., per una ficcante sintesi, S. CASSESE, *Tocqueville e il diritto amministrativo*, in *Le Carte e la Storia*, 2/1997, pp. 7-14.

³² B. MORETTI, A. MASTELLONI, E. MANCUSO, *La Corte dei conti. Origini – ordinamento – funzioni*, Milano, 1985, p. 6.

³³ Sulla formazione del concetto di sovranità, imprescindibile D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2006.

una suggestione che, ad esempio, si può ricavare da talune fondamentali intuizioni di Tocqueville³⁴.

Questa particolare condizione per cui il controllo contabile viene a conformarsi come attività essenzialmente magistratuale, e per questo posta al crinale fra la nuova realtà della statualità e l'idea antica di *iurisdictio*, espressione, quest'ultima, della dimensione ordinativa del diritto (idea che poco o nulla ha a che fare con la "giurisdizione" in senso moderno, ovviamente), spiega anche perché nel sistema inglese non sia mai esistita una Corte dei conti. Come sappiamo, l'armamentario concettuale dello Stato (a cominciare dalla stessa parola!) là non prese mai piede. Il custode del limite del potere di governo era e rimase, pur riempito di sempre nuovi contenuti, il Parlamento: l'antica assemblea medievale, seppur trasformata, che non smise mai di autorizzare il tributo e che ancora oggi, ad intervalli regolari, è chiamata a compiere atti simbolici nei quali si esprime la persistenza dell'idea per cui il potere di governo non ha una delega permanente ad esercitare una potestà autoritativa, impositiva, ecc., come invece accade sul Continente. Ad esempio, tuttora esiste lo *Armed forces act*, che richiama l'antica, ma pienamente vivente e vigente, disposizione del *Bill of Rights* (1689) per cui *no standing army can be raised without consent of Parliament*³⁵. In un simile clima istituzionale, il controllo esterno della spesa pubblica è quintessenza del ruolo del Parlamento (anzi, della Camera rappresentativa: la *House of Lords* nemmeno formalmente ha più poteri connessi al bilancio dai primi del Novecento); e si spiega, quindi, perché l'organo tecnico di controllo contabile, il *Comptroller general* per lunghi secoli e ora in primo luogo il *National Audit Office*, dipenda esclusivamente dal Parlamento e non sia (mai stato) un magistrato³⁶.

Quando la modernità politico-istituzionale farà il suo pieno corso anche nell'Europa continentale, e la sovranità, reciso il legame con la legittimazione tradizionale del re, si affermerà in assoluta pienezza come sovranità nazionale, incanalata nelle forme della rappresentanza politica di stampo moderno, il modello inglese di controllo contabile eserciterà la sua influenza, ibridandosi con il più risalente modello magistratuale, di ascendenza francese³⁷. Esempio lampante di questa ibridazione lo si ritrova proprio nel nostro sistema. Ancora negli anni Cinquanta del Novecento la dottrina costituzionale liberale veniva riecheggiata e ricapitolata con esemplare chiarezza³⁸ da un valente studioso giuscontabile, oltre che magistrato della Corte dei conti dalla poi brillante carriera, come Mario Sinopoli³⁹, ripercorrendo le scelte ordinamentali attraverso le quali si costruì la Corte dei conti dello Stato unitario come "magistrato inamovibile" da un lato e "ausiliario del Parlamento" dall'altro, e si

³⁴ Soprattutto ne *L'Ancien Régime et la Révolution*, Michel Lévy Frères, Paris, 1856 (ora in *Oeuvres*, t. III, Gallimard, Paris, 2004), trad. it. *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, a cura di G. Candeloro, Milano 2006, cfr. spec. pp. 72 ss.

³⁵ Incidentalmente, il *Bill of Rights* riaffermava anche come l'imposizione fiscale senza l'autorizzazione del Parlamento fosse illegittima.

³⁶ Occorre, qui, una precisazione. La resa del conto di fronte allo Scacchiere (di cui si è brevemente discusso) aveva caratteri giustiziali, se non proprio giurisdizionali. Ma si è anche detto che questo istituto, e questa istituzione, fuoriescono dal compasso materiale individuato nel presente discorso come propriamente definibile in termini di "contabilità pubblica" e "controllo contabile".

³⁷ In alcuni ordinamenti le caratteristiche originariamente magistratuali dell'organismo superiore di controllo si sono affievolite o sono andate perdute nel tempo: è il caso dell'Olanda, dove la Corte dei conti conserva, di una Corte, praticamente il solo nome (ma era nata sul modello napoleonico, quindi come giudice speciale *pleno iure*). Altrove, nei vari passaggi costituzionali si è accentuato il legame istituzionale col Parlamento e la componente magistratuale si è andata sempre più connotando per caratteristiche *sui generis*. E' quel che pare di poter ravvisare nella odierna fisionomia del *Tribunal de Cuentas* spagnolo.

³⁸ *Ad vocem Corte dei conti*, in *Nov. Dig. It.*, vol. IV, pp. 928 ss.

³⁹ Fu Procuratore Generale dal 1975 al 1980. In seguito, fu il primo "Garante dell'attuazione della legge sull'editoria" (organo istituito con l. 416/81), precursore dell'attuale Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

creò il modello, fecondamente ancipite, che fu poi confermato dalla Costituzione repubblicana⁴⁰.

4. Dai bilanci pubblici al bilancio dello Stato: there and back again...

4.1 – Budget, bilancio, bilanci

Si è visto che, almeno come ipotesi di lavoro, si può tentare di legare la nascita della contabilità pubblica, come ambito materiale dotato di una sua gravidanza giuridica specifica, all'avvio di una continuità dell'azione di governo, e in particolare alla instaurazione di un prelievo fiscale permanente – quindi, alla nascita dello Stato moderno.

Per quanto riguarda la nascita del bilancio pubblico, così come ancora oggi siamo abituati a concepirlo e definirlo (perlomeno in via di prima approssimazione), non esistono i dubbi, le sfocature, i *gap* storiografici dei quali si è dovuto, sia pur sommariamente, confrontarsi con riguardo al diverso concetto di contabilità pubblica: è infatti fuori di discussione che “il” bilancio propriamente detto, come documento unitario che dà la misura della situazione contabile complessiva dell'ente – tipicamente, dell'ente-Stato – sia un frutto abbastanza maturo del percorso della statualità; sotto il nome di *budget* compare per la prima volta nell'Inghilterra del Settecento, dove la prassi di presentare al Parlamento un documento che contenesse la rappresentazione generale delle entrate e delle spese del governo fu avviata da Robert Walpole intorno alla terza decade del diciottesimo secolo (secondo alcune fonti, il nome *budget*, corruzione di una parola francese che indicava un tipo di borsello, si riferì, nella sua prima occorrenza, al documento presentato nel 1720 come risposta alla crisi di fiducia generata nella pubblica opinione e nel Parlamento dalla cosiddetta “bolla della Compagnia del Mare del Sud”⁴¹; secondo altri, il termine fu applicato all'informativa presentata per reagire alla c.d. “*excise crisis*” del 1733⁴²); Robert Walpole, d'altronde, è quello stesso uomo politico cui si fa di solito rimontare l'avvio riconoscibile delle dinamiche proprie del governo parlamentare o, per meglio dire, *cabinet Government*⁴³.

Insomma, “il” bilancio, così sommariamente definito, sembra richiedere, per poter aver ingresso nella realtà giuridica, l'esistenza di una dinamica fra Governo e Parlamento, ossia il raggiungimento degli equilibri del costituzionalismo moderno.

Ma una osservazione più approfondita mostra come, in realtà, l'unicità (almeno ideale, tendenziale) del bilancio, essenziale elemento per l'esame parlamentare, non sia un presupposto, ma un punto di arrivo di un lungo percorso nella definizione della statualità: lungo il primo tratto della parabola dello Stato moderno, quello precedente l'età delle rivoluzioni, o per meglio dire l'inoculazione (avvenuta con tempi e modi diversi di ordinamento in ordinamento) delle forme rappresentative “*des modernes*”, si realizza, praticamente in contemporanea con l'emergere dei fenomeni di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, una architettura contabile plurale, imperniata sulla presenza di diversi “bilanci” pubblici; questa architettura è, da un lato – si potrebbe dire – il precipitato *tecnico* della nascita di quella che si è definita l'apparizione della contabilità pubblica come ambito materiale (infatti, la tecnica di bilancio consente di rappresentare, gestire e dar conto dei flussi continui sui quali ci si è soffermati supra); dall'altro lato, a sua volta è specchio e risvolto dell'architettura plurale,

⁴⁰ Sulle ascendenze belghe (franco-belghe) della Corte dei conti del disegno cavouriano, v. F. RAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1975, pp. 19 ss.

⁴¹ V. HELEN J. PAUL, *The South Sea Bubble: An Economic History of its Origins and Consequences*, London, 2010.

⁴² La “crisi delle accise” derivò da un tentativo di Walpole di ricalibrare il sistema fiscale sull'imposta di consumo anziché sulle varie forme di patrimoniale che costituivano il perno dell'imposizione tributaria nell'Inghilterra del primo Settecento come ovunque in Europa. Cfr. P. LANGFORD, *The Excise crisis. Society and Politics in the age of Walpole*, Oxford University Press, Oxford, 1975.

⁴³ Per tutti, il grande classico di I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1959³.

complessa, multicentrica della macchina burocratica di Antico regime, dove lo Stato, il nuovo soggetto politico, è ancora preso nella transizione fra una rappresentazione tradizionale del potere pubblico come manifestazione ed aspetto dell'ordine naturale delle cose (che per sua natura è armonico, ma complesso) ed una rappresentazione in cui la potestà del decisore politico è veramente sovrana, *superiorem non recognoscens*.

4.2 – Il bilancio “plurale” e lo Stato “complesso”. Il caso sabauda

La storia istituzionale degli Stati sabaudi mostra con particolare nitidezza la lunga permanenza di questa rappresentazione plurale del bilancio. Lo studio del percorso di questo ordinamento (per noi particolarmente significativo, perché si tratta pur sempre dell'antecessore diretto dello Stato unitario) permette, inoltre, di cogliere appieno l'importanza, spesso negata, della c.d. “Restaurazione” come momento di grande fervore istituzionale, rispetto al quale le scelte compiute dopo l'introduzione del costituzionalismo appaiono, riconsiderate con occhio libero dalle “mitologie” storiografiche un tempo dominanti, meno titaniche, meno fulminanti, e più ricognitive dell'esistente di quanto non si sia abituati a credere (nella specie, l'allusione è, ovviamente, alle cc.dd. riforme Cavour, sia dell'amministrazione che della contabilità).

L'architettura burocratica del vecchio Ducato, come si sa, venne profondamente incisa, nelle prime decadi del Settecento, dalle riforme inaugurate sotto il dominio di Vittorio Amedeo, primo Savoia a cingere la corona regia col titolo - dopo una breve e non fortunatissima fase siciliana - di re di Sardegna. Il volitivo principe si dimostrò abile innovatore in politica interna quanto accorto manovratore in politica estera (fu capace di sottrarsi alla secolare influenza francese senza cadere al contempo sotto quella austro-spagnola, legando invece i propri destini ad una alleanza strategica con l'Inghilterra, divenuta nel frattempo, grazie alla sua supremazia navale, arbitra *de facto* degli equilibri mediterranei⁴⁴). Ma la struttura amministrativa consegnata dal re ai suoi successori, e da questi ligiamente mantenuta lungo tutto il corso del secolo, era comunque molto distante da una certa immaginetta di “Stato assoluto” che ha goduto di ampie fortune storiografiche: verticistico, accentrato, caratterizzato da un accumulo quasi sproporzionato di potere sul vertice gerarchico della macchina, rappresentato dal re. Questo modello trova, a ben vedere, pochi riscontri nella realtà degli ordinamenti europei dell'età moderna, e quella degli Stati sabaudi non fa eccezione. Al contrario, fra il 1716 e il 1730⁴⁵ qui venne messo a punto un sistema pienamente immerso nelle dinamiche della proto-modernità istituzionale, caratterizzata da una significativa complessità di apparati e linee organizzative: caratteristica saliente dell'architettura vittoriana era lo sdoppiamento fra “Aziende” e “Segreterie”⁴⁶, le prime strutture incaricate dell'amministrazione che si potrebbe definire “economica” (o anche, più semplicemente, *tout court* amministrazione attiva⁴⁷), le seconde, molto più snelle, dedicate solo al supporto alle decisioni politiche e d'indirizzo; per quanto d'interesse ai fini del presente discorso, si noterà che ogni azienda aveva un proprio bilancio passivo; il bilancio attivo dello Stato, invece, era preparato dall'azienda di Finanze, che si occupava dell'intera entrata pubblica, essendo responsabile di una tesoreria (finalmente)

⁴⁴ Per un approfondimento di questa lettura, G. SYMCOX, *Victor Amadeus II. Absolutism in the Savoyard State 1675-1730*, Thames & Hudson, London, 1983, trad. it. (di S. Patriarca) *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabauda 1675-1730*, SEI, Torino, 1985.

⁴⁵ Anni, rispettivamente, delle *Costituzioni di Sua Maestà il re Vittorio Amedeo per il regolamento delle Regie Finanze e delle Aziende* (portanti la data dell'11 aprile) e dei *Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle Aziende*.

⁴⁶ Nel disegno vittoriano le Aziende erano quattro: Finanze, Guerra, Artiglieria, Real Casa. Variarono di numero lungo tutto il Settecento (ad es., già nel 1733 apparve, distaccata dall'Artiglieria, l'Azienda delle Fabbriche e Fortificazioni), fino ad un ridisegno complessivo nella c.d. “Restaurazione”. Le Segreterie (anch'esse destinate a mutare di denominazione e numero) erano invece tre: Affari Esteri, Affari Interni, Guerra.

⁴⁷ E' sempre valida l'affermazione di Tocqueville: si tratta di “tutti gli affari che provochino questioni di denaro, vale a dire, quasi tutta l'amministrazione pubblica...”, cfr. *L'Antico regime e la Rivoluzione...*, cit., 2006, p. 73.

unificata. Una prima notazione da fare, a questo punto, è che il termine “bilancio” veniva esplicitamente impiegato nelle disposizioni con accezione pienamente rispondente a quella contemporanea. Va poi osservata, però, la distanza dei meccanismi istituzionali di approvazione ed esecuzione di questo “bilancio”, anzi, più correttamente, di “questi bilanci”, rispetto a quanto siamo (stati) abituati ad osservare oggi. Centrale era il ruolo di un organo peculiare, il Consiglio di Finanze che, istituito con la riforma del 1717, nelle stesse parole del legislatore, si vedeva affidate “la piena sovrintendenza al maneggio di ognuna delle aziende concernenti l’economico di tutti i Nostri stati e l’invigillare sopra l’esatta osservanza ed esecuzione delle costituzioni e regolamenti da Noi stabiliti agli uffici delle aziende medesime”⁴⁸. In altre parole, si trattava di un organo che combinava competenze di controllo con poteri di indirizzo, ossia di amministrazione attiva⁴⁹. Ircocervo incomprensibile per chi ammetta un solo tipo di statualità, ossia quella monadica, verticale, lineare del pieno Ottocento; perfettamente ammissibile, invece, se con una considerazione più avveduta sia amplia lo sguardo a comprendere un sistema-Stato plurale e composito, quale quello della prima età moderna. La composizione del Consiglio ne rifletteva la natura ancipite: l’organo era presieduto dal Primo Presidente della Camera dei conti di Torino; ma ne facevano poi parte anche il Controllore generale, il Generale di Finanze (vertici dell’amministrazione finanziaria), il Contadore generale, capo dell’Azienda di Guerra, il Segretario di guerra, nonché (dai *Regolamenti* 1730), quando si discutesse di materie attinenti alla loro competenza, il capo dell’Azienda d’Artiglieria e quello dell’Azienda della Real Casa.

Se si eccettua l’alto magistrato che presiede il consesso e il Segretario di Guerra, che vi siede per gli evidenti intrecci fra i problemi “politici” di mantenimento dell’armata e gli aspetti “amministrativi” o economici (quella dell’esercito è ancora la principale spesa dello Stato), si noterà come i “controllori” e i “controllati” coincidano, ponendo in evidenza l’assoluta centralità delle Aziende nel funzionamento della macchina burocratica. Il Consiglio di Finanze non è, quindi, un organo “terzo” che funge da vertice del sistema amministrativo, né una ennesima istanza giurisdizionale o paragiurisdizionale, ma piuttosto una “sede”, un “luogo” dove le questioni finanziarie e contabili vengono trattate sia da un punto di vista d’indirizzo, sia dalla prospettiva della “supervisione”. Sotto quest’aspetto siamo di fronte, attualizzando, a un controllo interno, mentre il controllo esterno, sempre evocante la *iurisdictio*, viene intestato, come sappiamo, ad un organo magistratuale, la Camera dei conti. Dal canto suo, il Consiglio di Finanze ha un compito diverso: è la stanza di compensazione e di sintesi dell’intera amministrazione. Ciò è reso evidente dalla sequenza di predisposizione e approvazione del bilancio, o meglio dei bilanci: prima del termine dell’anno solare, ciascuna azienda prepara il suo progetto di bilancio preventivo e lo trasmette al Controllore generale, che, apportando il contributo specifico di una visione d’insieme della finanza dello Stato, lo esamina. Quindi i progetti di bilancio vengono portati in Consiglio e discussi. Una bozza finale dei bilanci, riveduta e corretta dal Consiglio, viene portata al re, che l’approva. Il Consiglio entra di nuovo in gioco nella fase di gestione: ogni mese gli vengono comunicati i conti di ciascuna azienda; queste preparano, inoltre, anche un più completo rendiconto trimestrale, nel quale evidenziano

⁴⁸ Le *Costituzioni* del 1717 si leggono nella notissima *Raccolta* del DUBOIN: F. A. DUBOIN (CONTINUATA DA C. DUBOIN, A. MUZIO E G. COTTIN), *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti ecc., pubblicati dal principio dell’anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia, per servire di continuazione a quella del Senatore Borelli*, Davico e Picco, poi Arnaldi, Torino, 1818-1868, t. 8, p. 567.

⁴⁹ Sul Consiglio di Finanze si v. ora, estesamente, C. NARDUCCI, *Il Consiglio di Finanze degli Stati sabaudi (secoli XVIII – XIX)*, Deputazione Subalpina di Storia Patria, Torino, 2010. Ma lo inquadrava ampiamente già G. RICUPERATI, *Gli strumenti dell’assolutismo sabaudo. Segreterie di Stato e Consiglio delle Finanze nel secolo XVIII*, in *Dal trono all’albero della libertà. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna dall’antico regime all’età rivoluzionaria*, 2 voll., Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1990.

i residui di cassa. Alla fine del primo trimestre di ogni anno, si versano in Tesoreria i residui dell'anno precedente, da dove saranno riassegnati ai fondi disponibili per l'anno successivo. Il Consiglio di Finanze sovrintende anche a questa operazione.

Il ciclo di finanza pubblica così descritto era indubbiamente piuttosto macchinoso, ma non si trattava di gratuiti barocchismi: l'articolazione del processo e il rifrangersi delle competenze in più centri decisionali rispondevano alla necessità di impedire il "dispotismo ministeriale", vero spauracchio dei sovrani di Antico regime⁵⁰, che, molto più di quanto – soprattutto in passato – si tendesse a credere, ancor prima che decisori supremi, forse, erano innanzitutto garanti ultimi dell'equilibrio del sistema; in questo senso, "soli" intorno ai quali giravano i "pianeti", coi loro satelliti, dei poteri pubblici.

Passata la tempesta rivoluzionaria, archiviata la lunga stagione della dominazione francese, rientrati i Savoia dall'esilio sardo (1814), l'apparecchiatura dello Stato settecentesco venne, ostensibilmente e formalmente, rimessa in piedi. E così, almeno all'apparenza, rimarranno fino alle riforme Cavour sia le Aziende, sia i bilanci separati, sia il Consiglio di Finanze. La storiografia tradizionale ha sempre teso, muovendo da questo dato, a rimarcare la statura demiurgica delle leggi cavouriane, leggendo in esse un fondamentale momento riformistico, di concreta attuazione del disegno costituzionale. Una rimediazione della c.d. "Restaurazione" mostra però un quadro più sfaccettato, che riporta in primo piano la forza intrinseca dei grandi movimenti istituzionali, che si impongono in via fattizia e quasi inconsapevole prima e al di là della volizione normativa e del protagonismo di singoli attori politici. L'osservazione attenta dei movimenti istituzionali nell'ordinamento sardo successivi al 1814 svela come la "vera" fine del policentrismo proto-moderno sia da ascrivere a innovazioni condotte in sordina, sotto l'egida – ironicamente – di monarchi passati alla storia come degli irriducibili *ci-devant*, intenzionati a riportare indietro le lancette della Storia. E' il caso di Vittorio Emanuele I e delle Regie Patenti del 31 marzo 1817, che resero le antiche Segreterie molto vicine a dei ministeri in senso pienamente moderno (per quanto con una forma di ritrosia nel nome: vennero infatti denominati "dicasteri", quasi si avesse timore di impiegare la terminologia napoleonica; ad ogni modo, si trattò di una scelta lessicale ondivaga e transitoria, che presto lasciò spazio alla più naturale parola "ministero").

Si tratta di strutture, quelle ministeriali, attraverso le quali il potere pubblico fluisce senza soluzione di continuità dal primo impulso del vertice "politico" (il ministro) sino alla terminazione nervosa "amministrativa", che si esplica in atti e provvedimenti: nulla di più distante dal policentrismo e dalla molteplicità di impulsi decisionali che si è osservata nell'architettura statale proto-moderna. Un simile profondo riposizionamento dell'asse della burocrazia fu realizzato, negli Stati sardi, senza innovazioni clamorose: bastò stabilire la subordinazione di ogni Azienda ad un ministro, ripartendo il tutto per ambiti materiali⁵¹. L'abolizione sostanziale delle Aziende, prive ormai di autonomia, era cosa fatta; la riforma Cavour del 1853, molto più che stravolgere il secolare aspetto dell'amministrazione, rappresentò quindi una presa d'atto, un riallineamento della forma alla concreta realtà dell'ordinamento. Il riposizionamento della struttura dello Stato di cui si è appena detto non poteva andare disgiunto da una incisiva mutazione del ciclo di bilancio: che difatti ebbe luogo a partire dal 1817 e proseguendo lungo il regno di Carlo Felice (anch'egli regolarmente dipinto come alfiere di un totale immobilismo...) con importanti tappe fra il 1826 e il 1827⁵². In capo a questo percorso si enuclearono una serie di principi fondamentali: la titolarità formale dei bilanci passava dalle Aziende ai ministeri (erano infatti i Segretari di Stato, capi dei dicasteri, a

⁵⁰ Cfr. L. LACCHÈ, *Responsabilità ministeriale*, in *Scienza e politica*, 40/2009, p. 14.

⁵¹ Art. 42 delle R. Pat.: "Ciaschedun Capo d'Azienda dipenderà direttamente dal Capo Supremo del Dicastero, a cui tale Azienda è applicata".

⁵² Cfr., principalmente, R. Pat. 22 luglio 1826; R. Pat. 6 settembre 1827.

presentare i bilanci al re alla fine del complesso *iter* di preparazione); si evidenziava il protagonismo del ministero delle Finanze; si marginalizzava il Consiglio di Finanze, ridotto ad un consesso, alto quanto si vuole, ma sostanzialmente ausiliario.

L'introduzione del principio di rappresentanza, con la concessione dello statuto da parte di Carlo Alberto nel marzo '48, avrebbe dunque trovato un apparato burocratico "pronto" a confrontarsi con la nuova funzione costituzionale del bilancio, quella, di cui si diceva in apertura di questa breve presentazione, di costituire l'oggetto di un momento dialettico essenziale nel circuito governo-Parlamento⁵³. La progressiva unificazione e solidificazione del bilancio, attentamente indagata nella sua genesi tanto politico-istituzionale quanto teorica (e che pertanto non si affronterà in questa sede)⁵⁴, si può spiegare così (anche) come naturale conseguenza di premesse lontane, svolgimento di ampie dinamiche di sistema.

Di fronte ad un mondo giuridico tornato complesso, e ad una nuova rappresentazione aperta e plurale dei fenomeni di bilancio ("bilanci pubblici" e non più "bilancio dello Stato"), sembra, a ben vedere, di riconoscere delle assonanze e delle ascendenze che rimandano ad una statualità dai percorsi molto meno lineari di quanto superficialmente si possa essere indotti a credere.

5. Lezioni per il postmoderno. Cercando una chiave di lettura

Dalla rapida rassegna di spunti e problemi che si è fin qui provato ad impostare emergono, su tutti, alcuni elementi: (i) la contabilità pubblica e il bilancio pubblico sono prodotti della modernità politica, istituzionale, giuridica. Il loro percorso procede di pari passo e s'intreccia a filo doppio con quello della statualità. Volendo accogliere l'ipotesi di lavoro che annette il sorgere della contabilità pubblica ad esigenze legate all'emergere di un potere di governo che opera senza soluzione di continuità, si deve concludere che non è pensabile una "vera" contabilità pubblica, così come per comune consenso non è pensabile un "autentico" bilancio pubblico, al di fuori dell'orizzonte storico dello Stato; (ii) è però anche vero che il controllo contabile esterno, nato come risvolto della contabilità pubblica per come la si è definita, si pone come tecnica e strumento per l'affermazione di alcuni *limiti* (giuridicamente qualificati) all'esplicarsi della sovranità di quello stesso Stato senza il quale la contabilità pubblica medesima non esisterebbe; (iii) prima ancora di rappresentare una delle manifestazioni più classiche della dialettica costituzionale imperniata sul confronto fra governo e Parlamento, il ciclo di bilancio è nato come risvolto della finanza di uno Stato complesso, pluricentrico, quello della "prima" modernità (antecedente alle grandi rivoluzioni).

Una volta che la vicenda della statualità si sia adeguatamente posta nel suo contesto storico, queste osservazioni (i, ii, iii) si rivelano di grande attualità. Da tempo, ormai, la riflessione giuridico-istituzionale più avveduta ha segnalato che la mitologia statocentrica, normativista e positivista di matrice ottocentesca (della quale, comunque, gli strati ampi della società e molti operatori del diritto rimangono, più o meno inconsciamente, imbevuti) si è dissolta: non solo per effetto "a lunga latenza" del progressivo dispiegarsi delle grandi novità recate con sé dal costituzionalismo postbellico, ma anche ed in primo luogo per l'agire di vaste forze storiche ed economiche che attraversano ed oltrepassano lo Stato: la globalizzazione, la rivoluzione digitale, la costruzione di un ordinamento sovranazionale plurilivello, la riemersione dei particolarismi regionali e locali.

⁵³ Su questi aspetti sia lecito rimandare a G. STOLFI, *Dall'amministrare all'Amministrazione. Le Aziende nell'organizzazione statale del Regno di Sardegna (1717-1853)*, Firenze University Press, Firenze 2014, pp. 103 ss.

⁵⁴ Per un primo inquadramento con centratura specifica sugli aspetti presi in considerazione da questo lavoro, v. già nella sua interezza F. RAUCCI, *Finanza...*, cit., 1975.

Viviamo nel tempo della postmodernità giuridica e istituzionale⁵⁵; il che non significa, a ben vedere, che lo strumentario concettuale e giuridico dello Stato sia tramontato ed espunto dal nostro orizzonte concettuale: tutt'altro. Ancora oggi quella della statualità è la grammatica delle nostre istituzioni e del nostro sistema politico, e lo rimarrà ancora a lungo. Come è stato giustamente notato, “in forme sempre diverse e mutevoli” nella parabola dello Stato “continuiamo a vivere”⁵⁶. Ma è legittimo prevedere che anche le nuove forme di organizzazione del potere politico che sorgeranno a sostituire la statualità, in un futuro non si sa quanto remoto, reimpiegheranno e recupereranno, come sempre accade, i materiali del passato.

Fra questi materiali della statualità, posto di primo piano ha l'armamentario della contabilità pubblica, chiamato oggi ad affrontare l'esplosione dei centri decisionali, la periferizzazione dei Parlamenti nazionali, la ridefinizione degli equilibri di fondo della finanza pubblica, il mutamento dei paradigmi in base ai quali si orientavano modalità e fini dell'intervento dello Stato nell'economia: da una società della “crescita infinita” (del prodotto e, di conseguenza, della quota parte di esso destinabile alla spesa pubblica) siamo passati ad un quadro caratterizzato da risorse, anche fiscali, contingentate, il cui paradigma di fruizione abbandona la pura appropriazione individualistica e si riapre, di necessità, alla dimensione collettiva dei *commons*; in questa prospettiva lo stesso bilancio pubblico, come presidio e strumento di creazione e governo di beni pubblici in un panorama di risorse, appunto, che scarseggiano, si presta ad essere, in modo evocativo, descritto come “bene” di tutta la collettività⁵⁷.

L'osservazione attenta di un organismo politico-istituzionale in transizione, come lo Stato proto-moderno, mostra da un lato che il bilancio come strumento centrale delle dinamiche del potere pubblico ha in sé la flessibilità concettuale, operativa, e verrebbe quasi da dire *genetica*, sufficiente per rappresentare anche gli equilibri finanziari di un sistema complesso, come si diceva “aperto” e plurale; e, dall'altro, che il controllo contabile, affidato ad organismi per vocazione magistratuali, nel suo ineliminabile indicare “il senso del limite” ad una sovranità necessariamente imperfetta, ha in sé le potenzialità per riproporsi stabilmente, oggi, quale protagonista di una ricca stagione di ricerca ed elaborazione di equilibri adatti ai tempi nuovi.

⁵⁵ O, se si vuole, della *pos-modernità*, per evocare la terminologia cara ad un Maestro; ci si riferisce, chiaramente, alla grafia fatta propria da Paolo Grossi. A titolo di esempio del pensiero (fondamentale) di questo Autore sul tema, *Percorsi nel giuridico pos-moderno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵⁶ M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno...*, cit., 2002, p. VIII.

⁵⁷ V., in questa prospettiva, M. DE GNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del Bilancio dello Stato*, Roma, 2017.