



Rivista N°: 2/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 17/04/2019

AUTORE: Marsid Laze*

LA NATURA GIURIDICA DELLA LEGGE DI BILANCIO: UNA QUESTIONE ANCORA ATTUALE**

Sommario: 1. Sul perché del titolo di questo saggio, ovvero la “scomparsa” della natura giuridica della legge di bilancio dalla scena del diritto costituzionale; 2. Il bilancio nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto; 3. Le possibili cause della “scomparsa”; 4. Decisione di bilancio e rappresentanza; 5. La natura giuridica della legge di bilancio nella Costituzione repubblicana: il comma 3 dell’art. 81 Cost. ante riforma e l’importanza della corretta qualificazione dogmatica degli istituti; 6. Natura giuridica del bilancio ed equilibrio di bilancio. Cenni conclusivi.

1. Sul perché del titolo di questo saggio, ovvero la “scomparsa” della natura giuridica della legge di bilancio dalla scena del diritto costituzionale.

C’è stato sicuramente un tempo in cui la questione della natura giuridica del bilancio e della relativa legge di approvazione era una delle più importanti della scienza del diritto pubblico¹ se non della scienza giuridica *tout court*. In un certo senso, si potrebbe addirittura sostenere che, nel campo del diritto pubblico, questa non era solo una questione, ma la questione.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale nell’Università La Sapienza di Roma.

** Questo scritto è una versione rielaborata della relazione al Convegno “Costituzione e bilancio”, Catania, Associazione Diplomatici, 15-16 giugno 2018

¹ Il riferimento è, ovviamente, al periodo che va dalla metà dell’Ottocento fino ai primi decenni del Novecento. Cfr., a mero titolo esemplificativo, poiché la letteratura è davvero sterminata, R. Gneist, *Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands*, Springer, Berlin 1867; P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Guttentag, Berlin 1871; C. F. W. Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Tauchnitz, Leipzig 1880; G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Jovene, Napoli 1880; F. Von Martitz, *Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach Deutschem Staatsrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 36, 1880, pp. 207-274; G. Seidler, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie*, A. Hölder, Wien 1885; A. Majorana, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Loescher, Roma 1886; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, J. C. B. Mohr, Freiburg 1887; A. Haenel, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, in *Studien zum Deutschen Staatsrechte*, Vol. II, H. Haessel, Leipzig 1888; G. Jèze, *Le budget au point de vue juridique*, in *Revue de science et de législation financières*, V, 1907, pp. 329-348; G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Officine tipografiche italiane, Roma 1909; V. E. Orlando, *Il contenuto*

Tuttavia, a un certo punto, all'incirca tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, essa "scompare" lentamente dai manuali di diritto pubblico e costituzionale. Infatti, più si andava avanti con gli anni e più le trattazioni della predetta questione diventavano stringate, e talvolta, appiattendosi sulla teoria dominante, davano per scontata la natura meramente formale della legge di bilancio, altre volte affermavano, senza particolari sforzi argomentativi, la natura sostanziale della medesima e, altre ancora, scomparivano del tutto.

Al fine di trovare conforto "empirico" all'impressione che si ha mentre si studiano le problematiche del bilancio dello Stato, è sembrato opportuno effettuare una ricerca sui principali manuali – quelli che comunemente vengono ritenuti tali o che comunque è stato possibile reperire ai fini di questo studio – dalla fine dell'Ottocento alla riforma costituzionale del 2012 relativa all'articolo 81 della Costituzione, di cui si propone qui di seguito una veloce rassegna².

Nel suo *Corso di diritto costituzionale* del 1884, **Luigi Palma**, partendo dall'art. 10 dello Statuto, parla della natura del bilancio e del conflitto costituzionale in Prussia³ e poi rinvia al suo *Corso* intitolato *Questioni costituzionali*, in cui un intero capitolo, dal titolo *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta*, è dedicato alle questioni storico-teoriche del bilancio⁴. Qualche anno più tardi, **Attilio Brunialti** parla ampiamente di tutte le questioni legate al bilancio nel suo manuale⁵, e si intrattiene specificamente anche sui rapporti tra il bilancio e la legge⁶. In seguito, **Giorgio Arcoletto** nel suo noto manuale illustra nel dettaglio le principali questioni collegate al bilancio⁷ e dedica delle interessanti riflessioni, nello specifico, ai rapporti tra il bilancio e la legge⁸. Una trattazione dedicata in particolare al contenuto giuridico della legge di bilancio non manca anche nell'opera di natura manualistica⁹ di **Ignazio Tambaro**, il quale dedica a tale argomento le pagine 221-224.

Di **Santi Romano** sono state prese in considerazione tre diverse opere. Nella prima, anche se pubblicata molto più tardi rispetto all'anno della sua effettiva scrittura¹⁰, l'A. tratta le questioni legate alla finanza pubblica nelle pp. 337-343 per poi concentrare l'attenzione, specificamente, sul contenuto giuridico del bilancio e della legge di approvazione nelle pp. 338-

giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, III, 1911, pp. 268-276; R. Stourm, *Le budget*, Librairie Félix Alcan, Paris 1912.

² La rassegna è in ordine cronologico rispetto all'anno di edizione dei manuali. Quando è stato analizzato più di un'opera dello stesso autore, la collocazione è determinata partendo dall'opera meno recente. Poiché non tutte le opere citate sono delle prime edizioni, nella rassegna si troveranno citate successivamente opere di Autori che, nella loro prima edizione erano, invece, antecedenti. Ciò, tuttavia, non incide in alcun modo sulla attendibilità delle indicazioni che emergono dall'analisi effettuata, in quanto la scelta è stata determinata da elementi del tutto casuali, tra cui, ad esempio, la maggiore o minore difficoltà di reperimento delle varie edizioni delle opere.

³ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Vol. II, Pellas, Firenze 1884, pp. 413-414.

⁴ L. Palma, *Questioni costituzionali: volume complementare del Corso di diritto costituzionale*, Vol. IV, G. Pellas, Firenze 1885, pp. 197-234.

⁵ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. 1, UTE, Torino 1896, pp. 786-833

⁶ Ivi, pp. 806-807.

⁷ G. Arcoletto, *Diritto costituzionale: Dottrina e storia*, Jovene, Napoli 1907, pp. 487-515.

⁸ Ivi., pp. 493-495.

⁹ I. Tambaro, *Il diritto costituzionale italiano*, Hoepli, Milano 1909.

¹⁰ S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano 1988 (ma 1912).

340; nella seconda¹¹, Romano tratta la questione della natura giuridica del bilancio nelle pp. 345-347; nella terza¹² opera, infine, vengono dedicate alla trattazione della questione che qui interessa le pp. 407-409. È interessante notare che in tre diversi tipi di manuali – tra cui uno di teoria generale –, scritti nell’arco di tre decenni, Santi Romano dedica sempre grande attenzione al problema.

Nella seconda edizione¹³ dei suoi *Principii* **Vincenzo Miceli**, parla della legge di bilancio a p. 787, in qualità di legge di controllo, poi dedica al bilancio le pagine 816-829, tra cui le pagine 823-826 dedicate, in particolare, al contenuto giuridico della legge di bilancio. Nello stesso anno veniva pubblicato l’importante manuale¹⁴ di **Gaetano Arangio Ruiz**, in cui L’Autore tratta approfonditamente tutte le principali questioni attinenti al bilancio nelle pagine 528-545, dedicando particolare attenzione alla natura giuridica del bilancio e delle leggi ad esso collegate¹⁵. Successivamente, **Errico Presutti**, nel suo manuale tratta tutte le principali problematiche sul bilancio¹⁶, tra cui il rifiuto, e si concentra specificamente anche sul suo contenuto giuridico¹⁷. Ovviamente, non potevano mancare in questa rassegna i fondamentali *Principii di diritto costituzionale* di **Vittorio Emanuele Orlando**¹⁸, il quale tratta, in un primo momento, del contenuto di quelle che chiama leggi di finanza – interrogandosi se abbiano o meno contenuto giuridico – nelle pp. 155-156, quando tratta delle leggi c.d. improprie. Poi, tratta del bilancio in generale nelle pp. 172-181, tra cui le pp. 172-176 dedicate al suo contenuto giuridico. Successivamente, **Ernesto Orrei**, nella sua opera manualistica¹⁹, dedica al bilancio le pp. 282-300 e tratta specificamente e approfonditamente la natura giuridica del bilancio e della legge di approvazione nelle pp. 282-294.

Si è arrivati così in epoca fascista. **Pietro Chimienti** nel suo manuale²⁰ tratta le questioni legate al bilancio nelle pp. 306-312 e si intrattiene specificamente sulla natura giuridica della legge di bilancio nelle pp. 306-308. Giova evidenziare che, nonostante il manuale sia dichiaratamente dedicato all’ordinamento fascista, non manca l’attenzione verso la questione del contenuto giuridico del bilancio pubblico. Al contrario, nel manuale²¹ di **Emilio Bonaudi**, non si rinviene una parte dedicata esclusivamente al bilancio. Tuttavia, nelle pagine 241-243, l’Autore individua l’origine storica del sindacato parlamentare sugli atti del Governo e, in particolare, l’origine delle previsioni normative contenute nello Statuto, “per cui ogni legge d’imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato e cioè ogni atto di contenuto e portata finanziario sarà presentato prima alla Camera dei Deputati”, nel diritto di consentire i tributi, e comunque “di manifestare la loro approvazione o il loro dissenso agli atti di Governo da parte” da parte dei rappresentanti dei ceti. Successivamente, a p. 301, Bonaudi sottolinea

¹¹ S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1940.

¹² S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano 1945.

¹³ V. Miceli, *Principii di diritto costituzionale*, S.E.L., Milano 1913.

¹⁴ G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Milano – Torino – Roma 1913.

¹⁵ Ivi, pp. 530 ss..

¹⁶ E. Presutti, *Diritto costituzionale*, Alviano, Napoli 1915, pp. 388-396.

¹⁷ Ivi, pp. 388-390.

¹⁸ V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, G. Barbera Editore, Firenze 1919.

¹⁹ E. Orrei, *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, Athenaeum, Roma 1927.

²⁰ P. Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Utet, Torino 1933.

²¹ E. Bonaudi, *Principii di diritto pubblico*, Utet, Torino 1936.

che “le antiche assemblee rappresentative, convocate a beneplacito del sovrano, specialmente in materia di contributi finanziari, non avevano una funzione diretta di Governo [...] mentre per contro le Costituzioni sorte nel secolo XIX, e così pure lo Statuto Albertino del 1848, attribuiscono invece alle assemblee stesse una funzione specifica e cioè quella legislativa” e che “funzione meno prevalente della legislativa venne assegnata pure quella di approvare taluni atti di maggiore importanza (bilancio dello Stato, trattati importanti variazioni territoriali od oneri finanziari), e di avere notizia di altri (trattati in genere)”.

L'anno successivo, **Emilio Crosa**, in un altro manuale ispirato apertamente all'ordinamento fascista, non prevede una parte dedicata esclusivamente al bilancio dello Stato. Cionondimeno, nelle pagine 188-192, l'Autore, nel parlare del procedimento di formazione della legge, sottolinea che “il Governo del Re ha l'obbligo giuridico di presentare i disegni di legge per l'approvazione dei bilanci preventivi” e che per la medesima legge, oltre che per le leggi istitutive di tributi, i deputati non hanno facoltà di iniziativa, poiché “sembrebbene limitata al Governo la proposta di legge su tale materia”. Ricorda, poi, che a norma dell'art. 10 dello Statuto “per i senatori vige, oltre a queste su enunciate, la limitazione assoluta per le leggi d'imposizione dei tributi, limitazioni di origine esclusivamente storica introdotte nel nostro ordinamento ad imitazione della prassi inglese”. Ciò comportava, secondo Crosa, che il Senato “quando discute di leggi tributarie o di leggi di approvazione dei Bilanci e dei conti dello Stato, di già approvate dalla Camera elettiva, non possa apportarvi emendamenti che innovino le disposizioni in esse contenute, contengano cioè un'iniziativa”. Inoltre, nelle pp. 289-290, parlando delle leggi che hanno solo la forma legislativa mentre per l'aspetto materiale sono atti di esecuzione, richiama gli artt. 19 e 21 dello Statuto – senza menzionare specificamente il bilancio – e sottolinea che tali norme “sono costantemente collegate e consequenziali del principio generale accolto dallo Statuto, per cui ogni atto che importi oneri alle finanze dello Stato deve essere approvato dal Parlamento (Stat., articolo 5, 10, 30)”. Successivamente parla dei rapporti tra le leggi di autorizzazione e approvazione e gli atti autorizzati o approvati, anche in questo caso senza riferirsi espressamente al bilancio. Nel manuale di **Alfonso Tesaurò**, pubblicato l'anno successivo²², invece, il bilancio viene trattato nell'ambito delle attività di natura esecutiva svolte dalle Camere²³, e la questione della sua natura giuridica viene discussa specificamente²⁴.

Del noto manuale di **Oreste Ranelletti** sono state prese in considerazione due edizioni, la prima²⁵ di epoca fascista e la seconda²⁶ successiva all'entrata in vigore della Costituzione. Nella prima edizione l'A. dedica al bilancio le pp. 326-339 e tratta specificamente del suo contenuto giuridico nelle pp. 331-333. Nel secondo, la parte sul bilancio è ancora più consistente²⁷

²² A. Tesaurò, *Corso di diritto costituzionale*, Rondinella, Napoli 1938,

²³ Ivi, pp. 281-283.

²⁴ Ivi, p. 281.

²⁵ O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1940,

²⁶ O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Parti II-IV, Giuffrè, Milano 1954.

²⁷ Ivi, pp. 469-486.

e lo stesso vale per la questione del suo contenuto giuridico, trattata ampiamente e sotto più profili (natura, efficacia, rifiuto)²⁸.

Anche nei manuali pubblicati dopo i primi anni di vigenza della Costituzione le problematiche afferenti alla natura giuridica del bilancio dello Stato continuano a occupare un posto importante. Nel manuale²⁹ di **Paolo Biscaretti Di Ruffia** la natura giuridica del bilancio viene trattata nelle pp. 325 e 328-330. Due anni più tardi, **Carlo Cereti** dedica alla disciplina del bilancio le pp. 338-344 del suo *Corso*³⁰ e tratta della natura giuridica del bilancio nelle pp. 339-340. Nonostante la mole ridotta del volume, anche **Giuseppe D'Eufemia** ritaglia nella sua opera³¹ uno spazio per la natura giuridica del bilancio. La trattazione dell'argomento in questione è presente, in modo significativo, anche nei manuali di **Ferruccio Pergolesi**³², il quale dedica alla disciplina del bilancio le pp. 271-284 e tratta della sua natura giuridica nelle pagine 276-277 (in nota), e di **Paolo Barile**³³, che discute la natura giuridica del bilancio nelle pp. 160-162 del suo manuale. Alcuni anni più tardi, **Pietro Virga** riserva al bilancio uno spazio importante nel suo manuale³⁴ e si concentra, nello specifico, anche sul problema della sua natura giuridica³⁵. L'anno seguente, **Giorgio Balladore Pallieri** dedica alla natura giuridica del bilancio le pp. 277 – 279 della sua opera manualistica³⁶.

Una riflessione specifica relativa alla natura giuridica del bilancio manca, invece, nel *Manuale*³⁷ di **Salvatore Foderaro**, nel quale vengono dedicate al bilancio le pagine 224-226. In particolare, l'A. sostiene che, vista la prescrizione dell'ex terzo comma dell'art. 81, "il Parlamento in sede di discussione dei bilanci, non può modificare, in più o in meno, le tasse e le imposte, né può disporre l'aumento, nel complesso, delle entrate; ha soltanto la facoltà di operare degli spostamenti all'interno del bilancio rispettando le leggi di spesa o di entrata (c. d. leggi fiscali) in vigore"³⁸. Poi, nella pagina successiva, sottolinea l'importanza del principio della copertura finanziaria delle leggi. Tratta, infine, diverse altre questioni relative alla finanza pubblica³⁹, ma, anche qui, senza concentrare l'attenzione, specificamente, sulla natura giuridica del bilancio.

Nella nona edizione – comunemente ritenuta la più completa – del suo fondamentale manuale⁴⁰, **Costantino Mortati** dedica uno spazio importante sia alla disciplina del bilancio

²⁸ Ivi, pp. 474-478.

²⁹ P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1956.

³⁰ C. Cereti, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino 1958.

³¹ G. D'Eufemia, *Elementi di diritto costituzionale*, Libreria Internazionale Treves, Napoli 1960, pp. 184-185.

³² F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Vol. I, Cedam, Padova 1962.

³³ P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1964.

³⁴ P. Virga, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 231-237.

³⁵ Ivi, pp. 233-234.

³⁶ G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1972.

³⁷ S. Foderaro, *Manuale di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1974.

³⁸ Ivi, p. 225.

³⁹ Ivi, pp. 607-636.

⁴⁰ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Cedam, Padova 1976

in generale⁴¹ sia, in particolare, alla questione della sua natura giuridica⁴². Al contrario, **Alessandro Pizzorusso**, nelle sue *Lezioni*⁴³, pur riservando alla disciplina costituzionale del bilancio uno posto rilevante⁴⁴, non discute specificamente la questione della sua natura giuridica. Infatti, l'A. si limita ad affermare soltanto che è una legge che “presenta un contenuto affatto particolare”⁴⁵, per poi concentrarsi sulla questione del pareggio. Successivamente, sostiene che, considerando il contenuto della legge di bilancio, bisogna tralasciare “la questione *ormai superata*⁴⁶ che in passato era dibattuta circa il carattere meramente formale che di essa sarebbe proprio” per “concentrare l’attenzione sul rapporto che si stabilisce tra tale provvedimento e le leggi di spesa”⁴⁷ in virtù delle previsioni degli commi 3° e 4° (versione ante riforma). Infatti, in seguito si concentra sull’argomento della copertura finanziaria delle leggi. Pizzorusso, infine, menziona la legge di bilancio anche nella parte in cui tratta delle leggi di autorizzazione e approvazione, sostenendo che rientra tra quelle per cui sussiste un vincolo per il Parlamento, il quale “può soltanto approvare o respingere l’atto, ma non anche modificarlo”⁴⁸.

Successivamente, nelle sue pregevoli *Lezioni*⁴⁹, **Veio Crisafulli** non dedica particolari riflessioni alla disciplina costituzionale del bilancio. Peraltro, è significativo notare come, in un manuale dedicato espressamente alle fonti del diritto – sul quale si sono formate, e continuano a farlo, generazioni intere di giuristi –, non viene trattata specificamente la natura giuridica della legge di bilancio. Quest’ultima, viene incidentalmente menzionata come uno degli esempi di leggi di indirizzo e controllo (insieme alle leggi di autorizzazione alla ratifica, alle leggi di conversione ecc.), specificando che questo gruppo di ipotesi concernono “secondo l’opinione che sembra preferibile, leggi meramente formali”⁵⁰, per specificare successivamente che “sono leggi formalmente non diverse da ogni altra – perciò fonti atipiche in senso stretto – le leggi statali ordinarie a competenza limitata, delle quali offrono esempio, anzitutto, le leggi di approvazione di bilanci e consuntivi e quelle di approvazione degli statuti regionali, in quanto vincolate ad essere meramente formali: con l’avvertenza che quelle di approvazione dei bilanci sarebbero da considerarsi pur sempre a competenza limitata, anche a ritenere che incontrino i soli limiti esplicitamente posti dal terzo comma dell’art. 81 Cost.”⁵¹.

⁴¹ Ivi, pp. 670-678.

⁴² Ivi, pp. 673-675.

⁴³ A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de “Il foro italiano”, Roma 1981.

⁴⁴ Ivi, pp. 329 – 337.

⁴⁵ Ivi, p. 332.

⁴⁶ Corsivo mio.

⁴⁷ Ivi, p. 334.

⁴⁸ Ivi, p. 571.

⁴⁹ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale II. L’ordinamento costituzionale italiano: Le fonti normative*. La Corte costituzionale, Cedam, Padova 1984.

⁵⁰ Ivi, p. 54.

⁵¹ Ivi, p. 209.

L'anno seguente, **Carlo Lavagna** dedica al bilancio le pp. 778-783 del suo manuale⁵², ma non tratta specificamente della sua natura giuridica, limitandosi ad affermare – con riguardo alla legge di bilancio – che sarebbe “quasi pacifica la natura di legge meramente formale”⁵³. Successivamente, tratta della copertura delle leggi di spesa e del bilancio pluriennale.

Nel manuale⁵⁴ curato da **Giuliano Amato** e **Augusto Barbera** le questioni relative al bilancio pubblico vengono trattate in diverse parti. In particolare, vengono toccate alcune problematiche legate al bilancio nelle pp. 420-421, dove si pone il problema della copertura, ma non si parla della natura giuridica della legge di bilancio. La disciplina costituzionale del bilancio viene poi illustrata nelle pp. 812- 815, ma sempre senza trattare della sua natura giuridica, limitandosi ad affermare semplicemente che “il bilancio annuale ha uno specifico rilievo giuridico sotto il profilo della gestione delle spese poiché queste ultime possono essere disposte, «impegnate» (sotto il profilo della «competenza») ovvero pagate, «erogate» (sotto il profilo della «cassa») solo in quanto e nella misura in cui siano iscritte, «stanziare», nel bilancio stesso”⁵⁵, ma che, comunque, l'art. 81 Cost. sembra “ridimensionare notevolmente l'importanza del bilancio quando, al terzo comma, precisa che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Tale divieto infatti preclude l'iscrizione in bilancio di entrate e spese che non siano già state disciplinate dalle altre leggi, vincolando il bilancio stesso a conformarsi alle disposizioni di queste ultime”⁵⁶. Successivamente, l'attenzione si sposta sui rapporti del bilancio con la legge finanziaria, sulle coperture, sul *deficit* e sull'equilibrio pluriennale. Anche nel manuale⁵⁷ di **Fausto Cuocolo**, il quale illustra le questioni relative al bilancio nelle pp. 278-283, manca una trattazione dedicata specificamente alla natura giuridica del bilancio. Tuttavia, tale A., parlando delle leggi di approvazione, sostiene che “in riferimento alla legge di approvazione del bilancio [...] il contenuto di indirizzo è largamente soverchiante se non esclusivo. Ma, a ben vedere, e nonostante la lettera dell'art. 81 Cost., non può negarsi che il significato della legge che approva il progetto di bilancio è diverso da quello tecnicamente proprio delle leggi di approvazione”, aggiungendo subito dopo che “Il parlare di approvazione della legge di bilancio ha quindi lo stesso significato che ha il parlare di approvazione – cioè di adozione – di un progetto di legge pervenuto alle Camere nei modi previsti dalla Costituzione e dai regolamenti per l'instaurazione del procedimento legislativo”⁵⁸. Successivamente, dà atto del fatto che il terzo comma dell'art. 81 Cost. “è stato utilizzato da parte della dottrina per convalidare la tesi che la legge di bilancio sia legge meramente formale”, ma ricorda che questo principio “fu giustificato in assemblea costituente come norma di correttezza contabile”⁵⁹. Successivamente, l'A. si preoccupa dei problemi della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

⁵² C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino 1985.

⁵³ Ivi, p. 779. Peraltro, la legge di bilancio viene menzionata, insieme ad altre, come esempio di legge meramente formale anche a p. 212.

⁵⁴ G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1986.

⁵⁵ Ivi, p. 813.

⁵⁶ Ivi, p. 814.

⁵⁷ F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1988.

⁵⁸ Ivi, p. 278.

⁵⁹ Ivi, pp. 280-281.

Ampio spazio viene riservato alle problematiche della finanza pubblica nel manuale di **Sabino Cassese e Rita Perez**⁶⁰, ma, cionondimeno, non viene discussa la questione che qui interessa. Nelle pp. 138-141 del manuale si parla dei principali problemi della disciplina pubblica della finanza e dell'economia, illustrando alcune problematiche relative alla funzione del bilancio, ma non la questione della sua natura giuridica. Si dedica, invece, grande attenzione alla questione della copertura delle leggi, affermando che "La questione della copertura delle leggi di spesa è divenuta una delle più dibattute. In essa si riassume, infatti, uno dei principali dilemmi dei pubblici poteri oggi"⁶¹ e che per sfuggire al predetto dilemma si ricorre all'indebitamento, il quale, aumentando il divario tra entrate e spese, "produce il *deficit* del bilancio dello Stato che costituisce, oggi, uno dei maggiori problemi collettivi in Italia"⁶². La disciplina costituzionale del bilancio viene commentata poi nelle pp. 168-170, concentrandosi, tra l'altro, sui rapporti tra la legge finanziaria e il bilancio, ma anche qui senza toccare il tema della sua natura giuridica. Infine, l'argomento della spesa pubblica viene ripreso anche dal punto di vista amministrativo-contabile⁶³. Una riflessione sulla natura giuridica del bilancio dello Stato manca anche nel manuale di **Enrico Spagna Musso**⁶⁴, in cui le questioni relative al bilancio vengono trattate nelle pp. 542-544. Tuttavia, nel pur ridotto spazio dedicato alla disciplina costituzionale del bilancio, viene sottolineato il problema legato al principio della copertura, affermandosi che "risulta di difficile attuazione per le spese a carattere pluriennale e, comunque, in molti casi ha ricevuto una attuazione puramente apparente"⁶⁵.

Al contrario, il manuale di **Livio Paladin**⁶⁶, in cui le questioni relative al bilancio vengono discusse nelle pp. 361-367, è tra i pochissimi, successivi agli anni '80, che, nell'affermare la natura sostanziale della legge di bilancio, dedicano una approfondita argomentazione alla sua natura giuridica⁶⁷. L'Autore sottolinea che "la legge di approvazione dei bilanci viene tradizionalmente classificata tra quelle meramente formali poiché si suppone che essa non sia propriamente creativa di diritto, ma contenga provvedimenti di natura amministrativa predisposti dal Governo, che le Camere non potrebbero se non approvare o disapprovare in blocco, senza modificarli in alcun modo", ma precisa che "simili configurazioni, che già non si adattano in pieno alle leggi autorizzanti la ratifica dei trattati, sono meno ancora applicabili alle leggi di bilancio: le quali rientrano – in realtà – fra le leggi in senso sostanziale, pur essendo depotenziate o soggette a limitazioni che la generalità delle altre leggi non incontra"⁶⁸.

Lo stesso si potrebbe affermare, in parte, anche per il manuale di **Temistocle Martines**⁶⁹. In quest'opera, vengono dedicate alla disciplina costituzionale del bilancio le pp. 299-306. L'A.

⁶⁰ S. Cassese, R. Perez, *Istituzioni di diritto pubblico*, NIS, Roma 1989.

⁶¹ Ivi, p. 140.

⁶² Ivi, p. 141.

⁶³ Ivi, pp. 282-286.

⁶⁴ E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1990.

⁶⁵ Ivi, p. 543.

⁶⁶ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1998.

⁶⁷ Ivi, pp. 361-364.

⁶⁸ Ivi, p. 361.

⁶⁹ T. Martines, *Diritto costituzionale* (edizione interamente riveduta da Gaetano Silvestri), Giuffrè, Milano

chiarisce, innanzitutto, che “la legge di bilancio non è soltanto un documento contabile; infatti, il Parlamento conserva sempre un certo ambito entro il quale può compiere scelte, discrezionali e dimensionabili di anno in anno, quale espressione del suo potere di indirizzo politico”⁷⁰, per evidenziare successivamente come, nonostante il vecchio terzo comma abbia “fatto ritenere che la legge di bilancio, mancandole ogni carattere innovativo, sia una legge soltanto in senso formale e non anche materiale”⁷¹, al contrario, il carattere normativo della legge di bilancio discende “proprio dall’essere una legge di indirizzo politico mediante la quale Governo e Parlamento [...] concorrono annualmente a determinare la ripartizione delle spese fra i vari rami dell’amministrazione statale in stretta connessione con i fini che ad essi è demandato di conseguire; con ciò innovando, dunque, rispetto alla situazione precedente”⁷².

Nel manuale di **Augusto Barbera e Carlo Fusaro**⁷³, invece, la disciplina della legge di bilancio viene trattata in modo estremamente sintetico, limitandosi gli Autori ad affermare che “vi sono dei casi in cui si verifica una dissociazione tra la forma (la legge) e i suoi contenuti. È il caso ad esempio della legge di bilancio che pur avendo la forma della legge, in base all’art. 81 Cost., non può introdurre disposizioni innovative per quanto riguarda le entrate e le spese ma è volta solo ad assicurare l’esercizio di una funzione di controllo-indirizzo del Parlamento sul governo”⁷⁴. Successivamente, nell’ambito degli strumenti e procedure di indirizzo, viene ribadito che “la legge di bilancio, che non può prevedere nuove spese o nuove entrate (art. 81 Cost.) è considerata legge solo formale; al pari delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati; si tratta di atti che svolgono una funzione di indirizzo e di controllo”⁷⁵.

L’anno seguente, **Paolo Caretti e Ugo De Siervo**⁷⁶ illustrano brevemente la disciplina costituzionale del bilancio⁷⁷, ma senza toccare specificamente la questione della natura giuridica della legge di bilancio. Nell’edizione dello stesso anno del manuale di **Paolo Barile, Enzo Cheli e Stefano Grassi**⁷⁸, la disciplina costituzionale del bilancio viene trattata nelle pp. 177-180, classificando la legge di bilancio tra quelle di autorizzazione e approvazione. Viene sottolineato, in particolare, che l’art. 81 Cost. (vecchia versione) stabilisce che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove spese e nuovi tributi e “Per questo tale legge è stata definita puramente formale: essa non può stabilire nuove decisioni di spesa o di entrata, che sono demandate alle altre leggi; ma l’espressione non deve trarre in inganno: in realtà la legge di bilancio ha un contenuto normativo, quello di approvare le scelte proposte dal governo sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni

⁷⁰ Ivi, p. 302.

⁷¹ Ivi, p. 303.

⁷² Ivi, p. 304.

⁷³ A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2001.

⁷⁴ Ivi, p. 95.

⁷⁵ Ivi, p. 253.

⁷⁶ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2002.

⁷⁷ Ivi, pp. 173-176.

⁷⁸ P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 2002.

di spesa e, all'interno di esse, sulla loro destinazione finale, avendo riguardo alla identificazione delle connesse responsabilità di gestione⁷⁹. Successivamente⁸⁰, vengono illustrate le problematiche della copertura e dell'equilibrio di bilancio.

Uno spazio rilevante alle tematiche relative al bilancio viene dedicato nel manuale di **Roberto Bin e Giovanni Pitruzzella**⁸¹. Gli Autori affermano, preliminarmente, parlando dei rapporti tra i poteri dello Stato, che il Parlamento, con la legge di bilancio, approva un atto sostanzialmente esecutivo ed esercita, dunque, una funzione formalmente legislativa ma materialmente esecutiva⁸². La disciplina del bilancio, invece, viene trattata nelle pp. 175-182. Anche qui viene ribadito il carattere formale della legge di bilancio, in quanto non può "aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale esistente". Nel paragrafo viene dedicata molta attenzione alle questioni della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

Nel manuale di **Luigi Arcidiacono, Antonio Carullo e Giovanni Rizza**⁸³, invece, le questioni relative al bilancio vengono trattate sinteticamente⁸⁴. Circa la natura giuridica della legge di bilancio viene affermato che bisogna mettere "in evidenza il carattere di legge anche materiale di quella di approvazione del bilancio e soltanto formale di quella relativa all'approvazione del conto consuntivo. Il contenuto normativo della legge di bilancio, infatti, sembra difficilmente contestabile, se non altro per la circostanza che essa costituisce titolo di legittimazione giuridica alla attività di Governo e della pubblica amministrazione, in generale, anche in applicazione del principio della riserva di legge in materia di organizzazione, al fine di conseguire il buon andamento della pubblica amministrazione"⁸⁵. Tuttavia, viene rilevato, al contrario, che il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio "si giustifica con la circostanza che le spese che il Governo richiede di poter fare e le entrate che, parimenti, prevede di poter riscuotere durante l'anno al quale il bilancio si riferisce, derivano da leggi precedenti, le quali, prevedendo la fonte di entrata, abilitano l'Esecutivo alla iscrizione in bilancio della medesima. Da questo punto di vista la legge di approvazione, pertanto, non ha carattere innovativo dell'assetto normativo finanziario, ma è atto di indirizzo politico e di controllo parlamentare sulla distribuzione delle risorse relativamente all'esercizio al quale fa riferimento"⁸⁶. Anche **Augusto Cerri**⁸⁷ dedica uno spazio molto ridotto alle questioni del bilancio⁸⁸, limitandosi, attraverso il richiamo di una risalente pronuncia della Corte dei Conti, ad aderire alla teoria della natura meramente formale della legge di bilancio. Peraltro, nel ma-

⁷⁹ Ivi, p. 177.

⁸⁰ Ivi, p. 178.

⁸¹ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2004.

⁸² Ivi, p. 67.

⁸³ L. Arcidiacono, A. Carullo, G. Rizza, *Diritto costituzionale*, Monduzzi Editore, Bologna 2005.

⁸⁴ Ivi, pp. 297-299.

⁸⁵ Ivi, p. 298.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006.

⁸⁸ Ivi, pp. 226-227.

nuale, già nella parte in cui si discute dei rapporti tra poteri, viene affermato il carattere “tipicamente provvedimentale” e “non innovativo nel sistema delle leggi sostanziali, né generale e astratto” della legge di bilancio⁸⁹.

Nel manuale pubblicato l'anno seguente e curato da **Franco Modugno**⁹⁰, invece, le questioni relative al bilancio hanno un peso più rilevante⁹¹. Quanto alla natura giuridica della legge di bilancio, viene affermato che la previsione del vecchio 3° comma dell'art. 81 “sembrerebbe comportare la natura fundamentalmente ricognitiva del bilancio stesso e conseguentemente, come già per la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la natura di legge meramente formale della relativa legge di approvazione”, aggiungendo, tuttavia, che “questa configurazione appare inadeguata alla legge di bilancio, la quale, pur se astretta in limiti peculiari rispetto a quelli che ordinariamente gravano sulle leggi, si qualifica nel nostro ordinamento come provvista di capacità innovativa (o, come si dice, legge in senso sostanziale). Si consideri soltanto che, se è vero che non possono essere iscritte nei capitoli di bilancio entrate e uscite che non siano già fondate sulla previsione di altre leggi, nondimeno, nel caso, ad esempio, di flussi pluriennali, la loro quantificazione può risultare non definita nel suo ammontare per singolo anno [...] onde la legge *de qua* presenta evidentemente capacità di innovare la legislazione preesistente, quantomeno nella misura in cui concorre a definire la portata delle norme sostanziali di entrata e di spesa”⁹². La trattazione prosegue con le questioni legate al *deficit*, alla legge finanziaria, al Patto di stabilità e ai vincoli europei.

Giuseppe Ugo Rescigno, nella dodicesima edizione del suo noto manuale⁹³, nel quale le questioni legate al bilancio vengono trattate nelle pp. 530-534, non si intrattiene specificamente sulla natura giuridica della legge di bilancio, ma rileva comunque che “Giuridicamente il bilancio (e la connessa legge) costituisce limite per la pubblica amministrazione, la quale può accertare e incassare solo tipi di entrata previsti (l'ammontare però, ovviamente, può essere anche superiore alle previsioni) e può spendere solo le somme previste (questa volta con un limite che riguarda sia il titolo giustificativo della spesa – può spendere solo per gli scopi e gli oggetti previsti nei diversi capitoli del bilancio – sia l'ammontare della spesa”⁹⁴. Della legge di bilancio l'A. parla anche in termini di strumento di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo specificando che “A rigore non si tratta di una attività di controllo in senso proprio, cioè di riscontro di ciò che è stato fatto, ma di verifica di ciò che si intende fare, e quindi di attività di direzione. Pure non è del tutto scorretto far rientrare la legge di bilancio nella funzione di controllo politico, perché [...] anche nei confronti della legge di bilancio l'aspetto principale e prevalente è quello per cui responsabile del bilancio è il Governo, mentre il Parlamento si trova nella posizione di chi esamina cose già decise e tutt'al più può apportare

⁸⁹ Ivi, p. 187.

⁹⁰ F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2007.

⁹¹ Ivi, pp. 290-296.

⁹² Ivi, p. 291.

⁹³ G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna 2009.

⁹⁴ Ivi, p. 534.

dei ritocchi marginali”⁹⁵. Anche nel manuale di **Gaetano Azzariti**⁹⁶ – opera in cui vengono dedicate alla disciplina del bilancio le pp. 76-79 – non viene discussa specificamente la natura giuridica della legge di bilancio. Tuttavia, si lascia intendere ch’essa abbia carattere meramente formale, in quanto viene ricordato che è il Governo a predisporre il bilancio che “si limita a fotografare l’esistente” e il Parlamento non può modificarlo. Infine, neanche il manuale di **Claudio Rossano**⁹⁷, in cui la disciplina del bilancio viene commentata brevemente⁹⁸, tratta la questione della sua natura giuridica.

Si è ritenuto opportuno analizzare i manuali pubblicati fino al 2012 poiché quello è stato l’anno della riforma costituzionale relativa all’art. 81 Cost., con la quale, tra l’altro, è stato eliminato il vecchio terzo comma, contenente il divieto per la legge di bilancio di istituire nuovi tributi e nuove spese, partendo dal quale la stragrande maggioranza della dottrina faceva derivare, come si vedrà in seguito, la natura meramente formale della legge di approvazione del bilancio. Quanto detto è ulteriormente dimostrato dal fatto che, dopo la riforma, si sostiene comunemente, anche nella produzione manualistica, che la caduta del divieto avrebbe trasformato la legge di bilancio in una legge sostanziale. Si tratta di un’impostazione non condivisibile per le ragioni che si illustreranno meglio nel prosieguo. Ma ciò che più rileva, ai fini delle questioni qui trattate, è che, nemmeno dopo la riforma, è aumentato l’interesse verso la natura giuridica del bilancio, né lo spazio ad essa dedicato nella manualistica. Infatti, successivamente alla revisione costituzionale della disciplina del bilancio, in alcuni manuali – a seguito dell’eliminazione del vecchio terzo comma dell’art. 81 Cost. – viene modificata la posizione assunta in edizioni precedenti sulla natura giuridica della legge di bilancio⁹⁹; in altri, ci si limita a dare atto delle modifiche intervenute, senza trarre conseguenze rispetto alla natura giuridica

⁹⁵ Ivi, p. 390.

⁹⁶ G. Azzariti, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 2010.

⁹⁷ C. Rossano, *Manuale di diritto pubblico*, Jovene, Napoli 2012.

⁹⁸ Ivi, pp. 324 – 326.

⁹⁹ R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2014. Gli Autori illustrano la disciplina del bilancio e della legge di approvazione nelle pp. 251-262 e 371-373, dove trattano delle fonti atipiche e delle leggi meramente formali, effettuando una ricostruzione storicamente attenta dell’evoluzione della disciplina di bilancio. Tuttavia, sulla sua natura giuridica, ricordata l’origine storica della teoria della legge meramente formale e il conflitto costituzionale sul bilancio in Prussia, prendono atto della rimozione del divieto contenuto nella vecchia versione dell’art. 81, per affermare che “Ora, dopo la riforma costituzionale (che verrà applicata a partire dall’esercizio 2014), il vincolo non è posto più dall’art. 81: la legge 243/2012 (una legge “rinforzata” prevista dall’art. 81.6 Cost.) definisce i contenuti della legge di bilancio, riconoscendo ad essa anche una funzione “innovativa” (così che la funzione della legge finanziaria viene assorbita dalla legge di bilancio). Nel manuale vengono analizzate approfonditamente le questioni relative al pareggio/equilibrio di bilancio, alla copertura finanziaria delle leggi e ai vincoli europei sul bilancio; G. Azzariti, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 2017. L’A., dopo aver ribadito che “il bilancio annuale, strettamente inteso, rappresenta essenzialmente un documento contabile, si basa su quanto già deciso e non ha portata innovativa” (p. 82), specifica che “A seguito della nuova normativa costituzionale [...] La stessa tradizionale conformazione della legge di bilancio come solo formale e non sostanziale appare oggi assai relativa, riguardando unicamente l’atto contabile e non il disegno di legge sottoposto all’esame delle Camere, composto da un complesso di atti economici e finanziari”. Nello spazio dedicato al bilancio (pp. 81-87) il manuale offre un’attenta ricostruzione del procedimento di formazione del bilancio, del principio di pareggio/equilibrio e dei rapporti tra bilancio e vincoli europei.

della legge di bilancio¹⁰⁰; in altri ancora, viene affermata la natura sostanziale della legge di bilancio anche prima della riforma¹⁰¹; in alcuni, infine, pur venendo offerta una approfondita trattazione delle questioni del bilancio, non viene trattata specificamente la sua natura giuridica¹⁰². In ogni caso, il tratto comune con le opere manualistiche pre-riforma è rinvenibile nel mancato o ridotto interesse verso la questione della natura giuridica del bilancio e, contestualmente, nel considerevole aumento dello spazio e attenzione dedicati alle questioni della copertura, del *deficit*, dell'indebitamento e, in generale, alle problematiche relative all'equilibrio/pareggio di bilancio.

Come emerge anche da questa rassegna, effettivamente, a partire dalla metà degli anni settanta, le trattazioni circa la natura giuridica del bilancio, quando non mancano del tutto, diventano estremamente sintetiche. Nel merito, la maggioranza degli Autori aderisce alla teoria dominante, quella cioè che considera il bilancio un atto di natura amministrativa e la legge di bilancio una legge meramente formale. Ma sia quando si aderisce alla teoria dominante sia quando si propende per la natura sostanziale della legge di bilancio l'argomentazione è particolarmente stringata, non superando, salvo rare eccezioni, le poche righe. In ogni caso, lo spazio e l'attenzione dedicati alla questione che qui interessa sono significativamente diversi

¹⁰⁰ G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna 2014. In questa edizione *post* riforma del manuale l'A. analizza criticamente la nuova disciplina del bilancio (pp. 525-532), ma senza trattare specificamente della natura giuridica della legge di bilancio, limitandosi ad affermare a riguardo che "Viene invece tolto il precedente comma terzo del vecchio art. 81 secondo cui «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»: poiché questa regola nel nuovo art. 81 è stata tolta ne consegue che sulla base del solo art. 81 dal 1 gennaio 2014 quel divieto non sussiste più; siccome però, come vedremo, l'ultimo comma del nuovo art. 81 demanda la ulteriore disciplina generale sul bilancio (e cioè sulle modalità ed i criteri in base ai quali vanno costruiti i bilanci preventivi di ciascun anno) ad una legge ordinaria rinforzata, approvata con la maggioranza assoluta dei membri delle Camere, dipenderà da tale legge, necessariamente alla singola legge annuale di bilancio, se la legge annuale di bilancio può o non può, sempre o in alcuni casi, stabilire nuovi tributi e nuove spese" (p. 547); F. Politi, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2015. In questo manuale la nuova disciplina del bilancio viene illustrata nelle pp. 225-230, ma senza trattare della natura giuridica della legge di bilancio. L'Autore si limita a evidenziare, circa il contenuto della legge di bilancio, sulla scorta delle previsioni della legge n. 243 del 2012 che "con riguardo al bilancio dello Stato, si prevede (art. 15) che il disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni: la prima contenente il saldo netto da finanziare, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario nonché le disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi effetti finanziari nel triennio considerato dal bilancio; la seconda sezione contiene le previsioni di entrata e di spesa (esprese in termini di cassa e di competenza) formate sulla base della legislazione vigente" (p. 227); T. Martines, *Diritto pubblico* (edizione riveduta e aggiornata da Luigi Ventura), Giuffrè, Milano 2015. Questo manuale non dedica molto spazio alla disciplina del bilancio (pp. 257-260), né tratta specificamente la questione della sua natura giuridica, limitandosi ad affermare che "L'approvazione della legge di bilancio da parte delle Camere autorizza il Governo a riscuotere le imposte e a pagare le spese, vale a dire a reperire e ad utilizzare i mezzi finanziari necessari per lo svolgimento della sua attività" (p. 258). Tuttavia, illustra brevemente la disciplina costituzionale relativa all'equilibrio di bilancio e ai limiti all'indebitamento.

¹⁰¹ P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 2016. In questo manuale la nuova disciplina del bilancio viene illustrata nelle pp. 234-242. Gli Autori evidenziano, in linea con le precedenti edizioni del manuale, che a causa del divieto contenuto nel vecchio terzo comma dell'art. 81 Cost. "la legge veniva definita anche puramente formale: essa non avrebbe potuto modificare o disattendere quanto stabilito dalle altre leggi. In realtà la legge di bilancio aveva comunque un contenuto normativo, quello di approvare le scelte proposte dal Governo sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, all'interno di esse, la loro destinazione finale, identificando le connesse responsabilità di gestione" (p. 235). Nel manuale vengono trattate poi le questioni legate alla copertura, all'indebitamento, al principio di equilibrio e ai vincoli di derivazione europea.

¹⁰² C. Pinelli, *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2018. L'A., nelle pp. 232-237, offre una ricostruzione attenta, anche storica, delle questioni legate al bilancio pubblico e all'indebitamento, partendo dall'epoca statutaria per arrivare ai più recenti interventi normativi, ma senza soffermarsi specificamente sulla questione della natura giuridica della legge di bilancio.

rispetto all'epoca statutaria e ai primi decenni dell'esperienza repubblicana. In compenso, lo spazio dedicato nei manuali alla disciplina del bilancio pubblico viene riempito delle questioni relative alla copertura delle leggi, al *deficit*, all'equilibrio di bilancio, all'indebitamento ecc. e le trattazioni diventano via via più tecniche.

Per il vero, lo stesso fenomeno si è verificato, *mutatis mutandis*, anche in relazione alla produzione di natura monografica e alla saggistica – salvo anche qui poche eccezioni¹⁰³ – ma darne analiticamente conto, in questa sede, risulta impossibile a causa della produzione copiosissima, specie negli ultimi anni, sui temi relativi al bilancio.

Tuttavia, con riferimento alla manualistica, il fenomeno è particolarmente significativo, se si tiene conto del fatto che i manuali “sono un indice altamente espressivo e perciò attendibile dei più diffusi e radicati orientamenti scientifici, dal momento che tali testi sono chiamati a dar voce alle maggiori e più accreditate credenze, essendo l'autore obbligato a confrontarsi con indirizzi metodico-teorici anche significativamente divergenti da quello in cui egli stesso si riconosce”¹⁰⁴.

In ragione di tale tendenza, oggi, nessuno – o quasi – si preoccupa più della *vexata quaestio* poiché essa è stata sostanzialmente rimpiazzata con la “nuova” tematica relativa all'equilibrio di bilancio. È curioso sottolineare come, anche quando si prova a ragionare sulla questione, essa viene pressoché ironicamente additata come ottocentesca, come se, di per sé, il fatto che un certo istituto o una certa teoria siano nati in un determinato momento storico potesse dirci qualche cosa sulla loro attuale consistenza. Analizzare il contesto e le modalità della nascita di un dato istituto può, invece, risultare estremamente utile se ci si riconosce nel prezioso insegnamento vichiano secondo cui “la natura delle cose non è altro che il loro nascimento in certi luoghi e con certe guise”¹⁰⁵.

Peraltro, le due questioni non sono affatto sovrapponibili, come si vedrà meglio in seguito, ma prima è necessario premettere alcune ulteriori considerazioni.

2. Il bilancio nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto.

Dal momento del completamento del processo di formazione storico e logico del bilancio – che si può individuare, almeno per il Continente, nella conclusione della Rivoluzione francese – ad oggi, vi è stato di mezzo il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto.

¹⁰³ Sulla produzione di natura monografica v. N. Lupo, *Costituzione e bilancio*, Luiss University Press, Roma 2007, spec. 47 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova 2007, spec. pp. 9 ss. e 250 ss.; Quanto alla saggistica, v. per tutti M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Anno LXVI, n. 1-2, 2013, spec. pp. 512-521.

¹⁰⁴ A. Ruggeri, *La “materia” costituzionale, i modi della sua trattazione nella manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 2.; Sul ruolo formativo dei manuali v. anche F. Cortese, *Il diritto pubblico nella manualistica italiana. Appunti per un'indagine*, in M. Malo, B. Marchetti, D. De Pretis (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, p. 46, il quale evidenzia come il manuale implichi “una presa di posizione del suo Autore nei confronti della visione che di una disciplina ha l'intera comunità epistemica di riferimento, formulata, però, muovendosi all'interno di un reticolo metodologico reciprocamente riconoscibile. Di qui deriva anche l'intrinseca e specifica declinazione giuridica della vocazione formativa del genere in esame”.

¹⁰⁵ G. B. Vico, *La scienza nuova*, in ID., *Opere*, a cura di A. Battistini, Milano, 1990, p. 500.

È opportuno, pertanto, verificare se, per ipotesi, qualcuno dei cambiamenti verificatisi sia tale da giustificare una modifica del ruolo del bilancio all'interno della forma di governo e della forma di Stato e con essa anche lo spostamento dell'attenzione scientifica prima illustrato.

Di solito, tale passaggio viene collegato, principalmente, all'avvento delle costituzioni rigide e alla conseguente istituzione del controllo sulla costituzionalità delle leggi¹⁰⁶. A riguardo, occorre preliminarmente evidenziare che l'istituzione del sindacato di costituzionalità sulle leggi – quindi, eventualmente, anche su quelle di bilancio – pur rivestendo potenzialmente un ruolo cruciale nella configurazione concreta della legge di bilancio, essendo tale controllo precipuamente legato agli eventuali limiti costituzionali di volta in volta previsti, come, ad esempio, il terzo comma del vecchio art. 81, non incide direttamente sulla collocazione della decisione di bilancio all'interno della forma di governo parlamentare né, dunque, sulla conformazione della sua natura. Sicché, pare ragionevole escludere che l'istituzione del sindacato sulle leggi in sé possa aver determinato modifiche tali sulla natura giuridica del bilancio e della connessa legge di approvazione da provocare un mutamento del loro rapporto con la forma di governo e/o di Stato.

Tuttavia, si sono verificati all'interno delle democrazie rappresentative occidentali alcuni ulteriori cambiamenti¹⁰⁷, di natura formale e sostanziale, più o meno direttamente riconducibili al suddetto passaggio – in alcuni casi fungendo da presupposto, in altri come conseguenza mediata o immediata del medesimo –, tra cui quelli che interessano più da vicino le questioni qui trattate, ossia il passaggio della titolarità della funzione legislativa in capo, esclusivamente, alle assemblee rappresentative e l'assurgere del rapporto di fiducia¹⁰⁸ tra governo e parlamento a elemento essenziale della forma di governo.

Tra i due, quello che riguarda più da vicino la decisione di bilancio è rappresentato dal passaggio alla fonte unica di legittimazione e, di conseguenza, all'assegnazione della titolarità del potere legislativo a un unico soggetto. Il fatto, dunque, che le costituzioni liberali assegnavano la potestà legislativa collettivamente al Re e alle due Camere, unitamente al fatto che il potere esecutivo apparteneva esclusivamente al Re (*rectius*: al suo Governo), era in grado di comportare per la decisione di bilancio delle conseguenze non trascurabili.

¹⁰⁶ Sul passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto e sui cambiamenti che esso implica v., con varie sfumature R. Bin, *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna 2004, 45 ss.; G. Azzariti, *Il principio di legalità tra Stato di diritto e Stato costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, Fasc. n. 3/2006; E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 49 ss.; M. Luciani, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, Fasc. 4/2014, pp. 23 ss.; V. Baldini, *Lo Stato costituzionale di diritto e il ruolo del giudice, oggi*, in *dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 1/2018, pp. 7 ss.; P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, Anticipazioni al Convegno "Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa", Roma, 11-12 maggio 2018;

¹⁰⁷ Per alcuni di essi v. M. Luciani, *Garanzie ed efficienza cit.*, pp. 24-25.

¹⁰⁸ Sul rapporto di fiducia in generale v. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 388 ss.; Sulla fiducia nell'ordinamento italiano cfr. M. Villone, *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca e A. Pizzorusso), Zanichelli, Bologna, 1994, pp. 237 ss.; R. Perez, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2018, pp. 163 ss..

Sono necessarie a riguardo alcune precisazioni. Per le teorie che considerano l'approvazione del bilancio espressione di potere amministrativo¹⁰⁹, il cambiamento in questione non implica conseguenze rilevanti, tranne il fatto che il potere esecutivo non è più affidato al Governo del Re, ma direttamente al Governo. Se l'atto di approvazione del bilancio fosse un mero atto amministrativo, il passaggio della potestà legislativa interamente alle Camere non comporterebbe alcun effetto sulla titolarità della decisione di bilancio: essa, in entrambe le situazioni, apparterrebbe al potere esecutivo.

Se, invece – come pare più esatto sostenere –, l'approvazione del bilancio fosse espressione di potestà legislativa, le conseguenze dell'assegnazione di quest'ultima ad un unico soggetto sarebbero evidenti anche con riguardo alla titolarità della decisione di bilancio. Infatti, in epoca liberale poteva, a ragione, sostenersi che il Re – e di conseguenza il suo Governo – fosse co-titolare della decisione di bilancio. Ciò che valeva, dunque, per il Parlamento – che poteva rifiutare l'approvazione del bilancio¹¹⁰ – poteva valere, specularmente, anche per il Re. Quest'ultimo, negando la sanzione¹¹¹ – che, diversamente dalla semplice promulgazione¹¹²,

¹⁰⁹ P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, De Gruyter, Berlin - New York 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano 2007, p. 25, il quale affermava che "Né la determinazione del bilancio in relazione ad uno spazio temporale futuro, né il controllo dei conti in riferimento ad uno spazio temporale decorso hanno dunque a che vedere con la legislazione, ma appartengono solo alla *amministrazione* (corsivo in originale), e il diritto che ha la rappresentanza del popolo per entrambi i versi, dovendo ad essa essere presentati il bilancio per l'approvazione e i rendiconti dello Stato per il *decharge*, si caratterizza come una partecipazione non al cosiddetto potere legislativo, bensì al cosiddetto potere esecutivo"; Per considerazioni analoghe v. anche S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, Vol. 23, 1898, ora in Id., *Scritti minori*, Vol. 1-Diritto costituzionale (Rist. ed. 1950), Giuffrè, Milano 1990, pp. 73 ss..

¹¹⁰ Sul diritto delle assemblee rappresentative di rigettare il bilancio v. L. Jona Celesia, *Il bilancio dello Stato*, Editrice Teca, Torino 1965, p. 155, il quale ritiene il diritto al rigetto talmente "inerente alla rappresentanza parlamentare" da considerare la questione inesistente; G. Iannitto, *L'esercizio provvisorio dei bilanci pubblici*, Padova 1959, p. 44, il quale considera il diritto di non approvare il bilancio come "consentaneo, necessario e dipendente dalla natura del diritto che le leggi fondamentali dello Stato accordano alla rappresentanza della nazione". È noto tuttavia che la teoria tradizionalmente dominante ritiene tale ipotesi inammissibile, a causa della presunta natura non legislativa della legge di approvazione. Sul punto v. R. Gneist, *Legge e bilancio cit.*, p. 103, il quale affermava che il diritto di respingere l'intero bilancio deducibile dalla teoria franco-belga del bilancio non può "essere costruito sulla base dei principi tedeschi relativi allo Stato. In un tale quesito si confonde ancora sempre un rifiuto delle imposte con un rifiuto del bilancio". Gneist concludeva poi che il diritto sovrano di autorizzare le spese "è e rimane inconciliabile con il diritto costituzionale e amministrativo di uno Stato monarchico-costituzionale" (*Ivi*, p. 110); P. Laband, *Il diritto del bilancio cit.*, p. 62, il quale sosteneva che "tanto poco il Landtag può cancellare *direttamente* il diritto in essere e le istituzioni dello Stato esistenti per legge, mediante decisioni unilaterali senza l'assenso della corona, tanto meno esso può farlo indirettamente, rifiutando le spese indispensabili per la loro applicazione"; V. E. Orlando, *Principii di diritto cit.*, p. 176, il quale, partendo dal presupposto del bilancio come un mero conto, affermava che il senso del rifiuto è quello di "non riconoscere la regolarità di quel conto, non già di negare i mezzi economici e, quindi, arrestare la vita medesima dello Stato. Un rifiuto del bilancio, inteso a quest'ultimo fine, sarebbe certamente incostituzionale e costituirebbe un vero eccesso di potere"; O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1932, p. 308, il quale affermava che il bilancio "è un atto giuridicamente necessario e non può essere lecito alle Camere rifiutarlo".

¹¹¹ Sul rifiuto della sanzione v. T. Marchi, *Sul concetto di legislazione formale. Sanzione Regia e rapporti fra Capo dello Stato e Camere*, Società Editrice Libreria, Milano 1911, pp. 167 ss..

¹¹² Sulla natura giuridica della promulgazione v. S. Bartholini, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano 1955, pp. 512-513, il quale, sulla natura giuridica e la funzione della promulgazione, afferma che "nello Stato moderno, l'esigenza di una dichiarazione della volontà legislativa è implicata dalla struttura complessa dell'atto che la forma, poiché della coesistenza di tutti i suoi elementi costitutivi non può ottenersi quella rappresentazione costante, che è invece richiesta dalla necessità che una volontà sia oggettivamente conoscibile per esser rilevante giuridicamente, altro che per mezzo di un atto distinto da quelli relativi alla formazione della volontà legislativa. L'accennata

era partecipazione effettiva al potere legislativo¹¹³ – alla legge di approvazione del bilancio, poteva costringere le Camere a cercare un compromesso sulla relativa decisione sottostante.

Tuttavia, in nessun caso si sarebbe potuto arrivare alla conclusione cui Laband – poggiandosi sulla distinzione tra legge meramente formale e legge anche materiale – è pervenuto, ovvero alla possibilità per il Governo di continuare la gestione delle entrate e delle spese anche senza l'approvazione di una legge di bilancio¹¹⁴. La co-titolarità della decisione implicava che nessuno dei due soggetti potesse fissare unilateralmente il bilancio, ma, per ciò stesso, era escluso che l'amministrazione dello Stato potesse continuare senza una legge di bilancio. In

inidoneità delle attività degli organi legislativi, svolte in sede deliberativa, a porre in essere una dichiarazione della volontà formata dal loro concorso, risulta dal fatto che quelle attività son dirette esclusivamente a produrre un risultato, un evento, che si esaurisce nell'interno dell'organo che le svolge. Né potrebbe essere diversamente, dal momento che un'attività che miri a soddisfare l'esigenza che la volontà legislativa sia dichiarata, presuppone già costituita quest'ultima"; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano 1957, p. 323, il quale afferma che "nel caso della promulgazione manca e non è evidentemente predicabile quella giuridica parità con gli atti deliberativi del procedimento, nella efficienza determinante della fattispecie totale, che sola varrebbe a fare includere la promulgazione nel nucleo centrale e perfetto del procedimento legislativo. La eventuale mancanza della promulgazione non si può dire che ingeneri conseguenze identiche a quelle che sarebbero prodotte dalla mancanza dell'atto o di uno degli atti deliberativi degli organi cui è attribuita la funzione legislativa".

¹¹³ Cfr. sulla natura della sanzione, T. Marchi, *Sul concetto di legislazione cit.*, pp. 121-122, il quale sosteneva che "nelle monarchie parlamentari la sanzione sembra presentarsi come un Giano bifronte: considerata dal punto di vista politico, essa sembra non rivestire alcuna importanza in quanto la legge sembra, come si è accennato, esistere prima della sanzione ed essere determinata da una forza politica che s'impone al monarca; ma se, viceversa, essa viene considerata dal punto di vista giuridico subito è dato scorgerne la immensa importanza giacché la legge non può esistere sprovvista di sanzione. Nelle monarchie costituzionali non esiste invece la sproporzione tra importanza politica e giuridica di questa; la preponderanza politica del monarca riesce ad influire sul concetto giuridico della medesima: quella può influire ed influisce di fatto negli scrittori tedeschi a concentrare giuridicamente nel monarca ogni atto di sovranità: l'approvazione sua ad un progetto di legge non si limita a costituire uno degli elementi necessari alla formazione della legge, ma diventa il solo e vero atto legislativo". Lo stesso A. definisce poi la sanzione come "la esplicita dichiarazione di volontà mediante la quale la Corona concorre alla formazione della legge, aderendo alla volontà già manifestata dalle Camere, un atto che è pur sempre giuridicamente necessario per poter dire di essere innanzi ad un atto di volontà dello Stato, ad una legge" (*Ivi*, p. 125). Sulla diversa natura di sanzione e promulgazione v. anche S. Bartholini, *La promulgazione cit.*, p. 513 (in nota), il quale specifica che la promulgazione "presuppone già presenti i varii elementi costitutivi della volontà legislativa, meno quello che, contestualmente al proprio venire in essere, dichiara quella volontà. Si allude all'atto di sanzione, che era, al tempo stesso, atto creativo del documento legislativo originale, o all'atto di promulgazione, col quale veniva anche manifestato l'assenso regio. Il duplice profilo dell'atto di sanzione non può essere assunto dalla delibera della Camera che approva per ultima, ove il Capo dello Stato sia escluso dalla funzione legislativa, perché la delibera, risultando formata dalla coesistenza di più atti semplici (atti di voto), non è neanche idonea a fornire la rappresentazione del suo accadimento, e perciò, richiede essa stessa un atto che la rappresenti".

¹¹⁴ P. Laband, *Il diritto del bilancio cit.*, pp. 136-137, il quale affermava che "Tutte le difficoltà della questione, palesemente ingarbugliate, si dissolvono però se si parte dal corretto principio di base per cui la legge di bilancio non costituisce «la base legislativa» né per l'effettuazione delle spese né per la riscossione delle entrate, ma prende solo atto dell'intesa tra governo e Landtag sulla correttezza del preventivo e sulla necessità e adeguatezza delle somme riportate. La base legislativa per l'effettuazione delle spese è presente anche senza bilancio, per quanto riguarda la maggioranza di gran lunga prevalente di quelle spese. La mancata approvazione della legge di bilancio non pone pertanto affatto un fermo a tutto il denaro dello Stato. Ma il governo rimane responsabile per ogni singola spesa; esso deve addurre la dimostrazione davanti al Landtag che tale spesa è richiesta in sé e per sé e nell'importo determinato dalla legge ovvero dal bene comune. La corretta posizione del governo è pertanto, per il caso di leggi di bilancio non approvate, in relazione a tutte le spese dello Stato, simile a quella relativa alle eccedenze di bilancio e alle spese fuori bilancio per le leggi di bilancio approvate. In seguito alla mancata approvazione di una legge di bilancio non si determinano uno scioglimento dello Stato e una interruzione delle sue funzioni vitali, né la corona ha il potere di abrogare con un decreto unilaterale l'obbligo dei propri ministri di dover ottenere per tutte le spese dello Stato l'approvazione del Landtag; ma rimane il potere del governo di effettuare le spese dello Stato e altrettanto perdura l'obbligo di richiedere, per queste spese, l'approvazione del Landtag".

altre parole, entrambi i soggetti titolari della potestà legislativa avevano il potere di bloccare l'approvazione di un bilancio sgradito, ma nessun soggetto aveva il potere di fare a meno dell'approvazione di un bilancio per poter continuare legittimamente l'amministrazione dello Stato.

La situazione appena descritta non è più configurabile nello Stato costituzionale di diritto. Il potere legislativo appartiene ormai, esclusivamente, alle assemblee rappresentative e ciò comporta che nessun altro soggetto, al di fuori di esse, possa attrarre a sé la decisione di bilancio. Ovviamente, ciò non esclude la consapevolezza circa il fatto che la presentazione del bilancio avviene per opera del Governo e che molto spesso, considerato il rapporto di fiducia che regge i rapporti del raccordo Parlamento – Governo, incontra il favore del Parlamento. Si vuole semplicemente sottolineare che, in caso di conflitto, non può che prevalere la volontà dell'organo più immediatamente rappresentativo.

Non molto diversamente stanno le cose – sotto il profilo che qui interessa – circa gli effetti del rapporto di fiducia sulla natura giuridica del bilancio e la titolarità della relativa decisione. Tale affermazione si basa sulla convinzione che nell'approvazione del bilancio sia implicita la concessione, o comunque la conferma, della fiducia al Governo da parte del Parlamento e, specularmente, nella mancata approvazione del bilancio è senz'altro contenuta la revoca della fiducia.

È significativo evidenziare come molti illustri Autori, in un'epoca in cui l'istituto della fiducia non si era ancora affermato – specie in un paese puramente monarchico-costituzionale come la Germania dell'epoca – sostenessero che la mancata approvazione del bilancio avesse lo stesso significato di un voto di sfiducia e dovesse/potesse portare alle dimissioni del Governo oppure allo scioglimento delle Camere. Risultava evidente, infatti, già agli occhi dei più grandi gius-pubblicisti dell'epoca che vi era un nesso *naturale* tra la decisione di bilancio e il rapporto fiduciario tra governo e assemblee rappresentative.

Georg Jellinek affermava che “nel caso di aperto conflitto tra governo e rappresentanza del popolo, se la legge di bilancio viene respinta dalle Camere o non viene accettata dal governo e se conseguentemente essa per una qualsiasi ragione, anche *optima fide*, non viene sanzionata nella forma ad essa data dal Parlamento sulla base dei rapporti di forza all'interno dello Stato, risultano date due possibilità, nel presupposto che ogni parte persista nel proprio punto di vista. O la rappresentanza del popolo è più forte, e allora il governo si dimetterà; ovvero il governo si dimostra più potente, e allora continuerà a governare senza un bilancio fissato per legge”¹¹⁵.

Risulta molto chiara da queste affermazioni del grande giurista la sostanziale identità di effetti tra la mancata approvazione del bilancio e un voto di sfiducia. Tuttavia, appare particolarmente opportuno richiamare un breve passo di un discorso parlamentare di Bismarck, citato da Jellinek, il quale nella seduta del Landtag prussiano del 27 gennaio 1863 affermava: “I conflitti, non potendo la vita dello Stato rimaner ferma, diventano questioni di potere; chi ha

¹¹⁵ G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Scientia Verlag, Aalen 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Giuffrè, Milano 1997, p. 259.

nelle mani il potere, procede quindi nel proprio intento, non potendo la vita dello Stato rimanere ferma neanche un momento”¹¹⁶. Le parole appena ricordate appaiono oltremodo illuminanti poiché rivelano nitidamente la stretta connessione che corre tra le questioni che gravitano attorno al bilancio dello Stato e altre due categorie molto significative del diritto pubblico, il potere e il conflitto¹¹⁷, che oggi, al pari della natura giuridica del bilancio, si tende a lasciare in secondo piano. Invece, bisognerebbe tener conto del fatto che “il potere è, oggi più che mai, il problema del costituzionalismo” e che quindi “In queste condizioni il compito dei costituzionalisti è quello di catturare nuovamente quel potere che molti secoli addietro avevano saputo subordinare al diritto e funzionalizzare ai diritti; di mettere in luce i complessi rapporti fra potere, diritto e diritti”¹¹⁸.

Ritornando al rapporto tra bilancio e rapporto di fiducia, mette conto ricordare che un altro importante studioso, Gustav Seidler, evidenziava come la conseguenza del rifiuto del bilancio da parte della rappresentanza del popolo nel governo costituzionale equivalesse al voto di sfiducia, il che dovrebbe comportare, a seconda dei casi, le dimissioni del Governo oppure lo scioglimento delle Camere, con conseguente appello all’elettorato. Peraltro, secondo tale concezione, non verrebbe limitato nemmeno il diritto del Monarca di nominare i Ministri poiché il ripudio dei rappresentanti del popolo non obbligherebbe il Monarca a licenziare i Ministri, ma sarebbero questi ultimi a chiedere al Monarca di considerare le loro dimissioni¹¹⁹.

Anche per Adolf Arndt nella fissazione del bilancio è implicita la fiducia poiché, secondo tale Autore, pur non essendo concesso al Landtag il diritto di approvare le imposte con il bilancio, nella misura in cui quest’ultimo riguarda le spese, il rifiuto dell’autorizzazione non avrebbe come conseguenza la loro mancata effettuazione, né il rifiuto potrebbe determinare l’abrogazione delle obbligazioni giuridiche dello Stato, ma andrebbe inteso nel senso che il Governo in carica non potrebbe effettuarle¹²⁰.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Sull’importanza della categoria del conflitto per lo statuto logico del costituzionalismo cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

¹¹⁸ M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, Vol. 51, n. 2, 2006, 1644-1669, p. 1669.

¹¹⁹ G. Seidler, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht*, Hölder, Wien, 1885, p. 231; Nello stesso senso v. anche R. Gneist, il quale affermava, riferendosi all’esperienza costituzionale inglese, che “La minaccia di un rifiuto generale del bilancio appare poi in verità come espressione di una forte irritazione, di un pesante voto di sfiducia”. Lo stesso A., con riferimento all’ordinamento tedesco, nel caso del rifiuto di approvazione di una posta di bilancio relativa all’indennità di un ministro affermava che “La Camera dei deputati non può perciò esercitare un diritto di rifiuto in maniera tale da annullare i diritti costituzionali della corona in base all’art. 45 della carta costituzionale, che è sovraordinata rispetto al cosiddetto diritto del bilancio” e aggiungeva poi che, di conseguenza, “Quelle decisioni appaiono sicuramente come un errore politico nella misura in cui esse contenevano, tenuto conto dell’oggetto, un voto di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio del tempo, mentre la maggioranza né voleva questo, né era in condizione di immaginare un altro dicastero partendo dai propri gruppi. Un errore politico nella misura in cui la Camera spingeva l’amministrazione dello Stato verso uno scioglimento della Camera stessa, che offriva possibilità molto sfavorevoli in ordine alla rielezione della maggioranza opposta”.

¹²⁰ A. Arndt, *Das Preussische und das Reichs Budgetrecht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, Vol. 3, 1888, 533-568, pp. 559-560.

Tuttavia, in ragione della sua considerevole avversione nei confronti dell'istituto della fiducia, la posizione più significativa, per quel che qui interessa, resta quella di Laband secondo il quale "fiducia e sfiducia sono sentimenti dell'animo, la cui espressione non ha significato giuridico. Un voto di fiducia sta a questo riguardo allo stesso livello di una dichiarazione d'amore o di un'assicurazione di stima. Che cosa ciò ha a che fare con il diritto?"¹²¹. Eppure, lo stesso Laband, nel criticare la teoria di Seidler, non poteva fare a meno di riconoscere che "Se il monarca non è obbligato a licenziare il dicastero, il tentativo di sue dimissioni è puro tirar di schermo davanti allo specchio; e se al monarca è consentito, nel caso i ministri insistano sull'autorizzazione alla loro richiesta di licenziamento, nominare altri ministri della stessa posizione di partito, la maggioranza della camera in opposizione egualmente rifiuterebbe il voto di fiducia, cioè non autorizzerebbe il bilancio"¹²². Per Laband una simile costrizione del monarca, attraverso il rifiuto del bilancio, alla nomina di un dicastero gradito alla maggioranza era una chiara limitazione del suo diritto alla nomina dei ministri. Ma l'insigne giurista tedesco collegava il bilancio alla fiducia anche in altre sue opere, indipendentemente dalla critica alle posizioni di altri autori, come quando affermava che "Se si mantiene per contro il significato sopra riportato della legge di bilancio, e cioè che lo specifico effetto giuridico sta nel fatto che il governo viene scaricato in anticipo della propria responsabilità, nella misura in cui esso si mantiene all'interno delle previsioni di bilancio, si ha la conclusione logicamente necessaria in base alla quale, in assenza di una legge di bilancio, questo effetto non si verifica; quindi non che il governo debba sospendere l'attività dell'amministrazione, ma che esso continui con la propria responsabilità. Si tratta qui della responsabilità nel senso del diritto costituzionale, cioè della responsabilità del cancelliere di fronte al Bundesrat e al Reichstag"¹²³.

Pertanto, l'affermarsi della forma di governo parlamentare, con la necessaria e costante permanenza del rapporto di fiducia, rappresenta tutt'al più un'ulteriore ragione¹²⁴ per considerare superata la teoria della legge meramente formale, ma non implica in relazione al bilancio modifiche tali da determinare una alterazione della sua natura giuridica, sia considerata in sé sia con riferimento ai rapporti Parlamento – Governo. Infatti, si è trattato dell'estensione e stabilizzazione di effetti che erano già implicitamente nel predetto rapporto, riferito al bilancio, ma si palesavano solo ad intermittenza, in occasione dell'approvazione delle leggi di bilancio o, più in generale, in occasione di tutte le questioni aventi natura finanziaria.

Sembra possibile ritenere allora che il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto, nonostante i cambiamenti molto rilevanti che ha comportato, non ha contribuito ad alterare significativamente il concetto di bilancio. Si può concludere a riguardo che, pur modificandosi la distribuzione del potere di bilancio all'interno della forma di governo, non è mutato il suo rapporto con la forma di Stato.

¹²¹ P. Laband, *Zur lehre vom Budgetrecht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, Vol. 1, 1886, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano 2007, p. 282 (in nota).

¹²² Ivi, pp. 282-283.

¹²³ P. Laband, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, Bd. IV, Neudruck der 5 Auflage (Tübingen 1914), Verlag, Aalen 1964, trad. it. (solo il capitolo *Das Budgetrecht*) di C. Forte, *Il diritto del bilancio cit.*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 189-190.

¹²⁴ La teoria in questione, infatti, è da considerarsi non solo superata per ragioni storiche, ma, ancor prima, inconsistente su di un piano logico-teoretico. Tuttavia, non è possibile nell'economia di questo saggio trattare analiticamente le ragioni di tale inconsistenza.

3. Le possibili cause della “scomparsa”.

Se dunque non sono stati i cambiamenti epocali avvenuti con il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto a causare la rimozione della questione della natura giuridica del bilancio dal centro dell'attenzione degli studi pubblicistici in favore della questione del pareggio/equilibrio è necessario, a questo punto, avanzare qualche ipotesi sulle cause che possono aver determinato la sostituzione appena accennata.

a) È plausibile che, almeno in parte, lo spostamento verso le questioni legate all'equilibrio sia dovuto agli effetti via via prodotti dalle teorie economiche dominanti da oltre un secolo¹²⁵. Negli ultimi tre o quattro decenni, in particolare, la loro egemonia nell'ambito della scienza economica si è trasferita nella “coscienza collettiva” – trasformandosi perciò in egemonia culturale – e ha finito, inevitabilmente, per influenzare anche le concezioni politico-giuridiche¹²⁶, acquisendo infine sostanza normativa¹²⁷.

b) In secondo luogo, la predetta sostituzione si deve, presumibilmente, anche a una forte preoccupazione, probabilmente non del tutto giustificata, che iniziò a diffondersi verso la metà degli anni '70 circa la sostenibilità finanziaria dello Stato sociale¹²⁸, i presunti eccessi di spesa

¹²⁵ Sugli effetti, dal punto di vista culturale e sulle politiche economiche delle teorie dominanti in campo economico v. M. Pivetti, *Economia politica*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 150 ss.; Id. *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa* (a cura di) L. Paggi, Carocci, Roma 2011, 45-59, p. 50 ss.; G. De Vivo, *Molto rigore per nulla*, in *Oltre l'austerità* (a cura di) S. Cesarato e M. Pivetti, Micromega, Roma 2012, pp. 19-25.

¹²⁶ G. Guarino, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, Napoli 1991, 11-57, ora in Id., *Dalla Costituzione all'Unione Europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, Vol. IV, Jovene, Napoli 1994, pp. 344 ss.; G. Ferrara, *La Costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 2, 2004. M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 125-188, spec. 160 ss.; G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. pp. 3 ss., 40 ss. e 58 ss..

¹²⁷ Invero, la stessa riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 può essere considerata, almeno in parte, una conseguenza di tale processo.

¹²⁸ Generalmente la questione della insostenibilità finanziaria dello Stato sociale nel lungo periodo viene ricollegata allo studio di J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York 1973, trad. it. di V. Grisoli, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1979, il quale, dopo aver evidenziato che “La crisi di legittimazione dello Stato e il deteriorarsi del tenore di vita degli addetti al settore concorrenziale nell'ultimo ventennio – che pure è stato un periodo di generale espansione economica hanno radicalizzato l'opposizione di larghe masse di lavoratori eccedenti contro le priorità di bilancio che favoriscono il settore monopolistico. I movimenti e le organizzazioni nazionali dei neri, delle altre minoranze, delle donne; i gruppi per il diritto all'assistenza sociale; i gruppi d'opposizione locali e comunitari che lottano contro le burocrazie locali nel campo dell'assistenza, della sanità ecc., hanno costretto le amministrazioni federali, statali e locali a liberalizzare le norme e le procedure, a lanciare nuovi programmi, ad aumentare i trasferimenti intergovernativi e così via [...] Il risveglio della popolazione eccedente ha condotto al proliferare dei programmi statali intesi a reprimere i movimenti e i gruppi d'opposizione intransigenti e insieme a diminuirne la combattività. Il sistema assistenziale è stato molto potenziato con la creazione dello Hew, dello Hud, dell'Office of Economic Opportunity e di altre agenzie federali, nonché di migliaia di nuove agenzie locali, statali e quasi-statali. E i sussidi, in particolare quelli per l'istruzione, la riqualificazione professionale, l'assistenza all'infanzia, l'edilizia, i trasporti e la sanità (soprattutto il Medicare e il Medicaid), sono aumentati. I pagamenti per l'assistenza, che fino agli anni '60 assorbivano meno del 2 per cento del bilancio federale, sono cresciuti rapidamente negli anni recenti, perché la normativa è stata liberalizzata, più persone hanno fatto uso dei propri diritti e le prestazioni sono state estese” (pp. 187-188), in conclusione del suo scritto affermava che “se anche la classe operaia riuscisse a socializzare l'intera quota del reddito nazionale assorbita dai profitti, la crisi fiscale apparirebbe in una nuova forma, a meno che non si ridefiniscano tanto l'investimento sociale e il consumo sociale quanto il

dei processi decisionali democratici¹²⁹ e, in particolare, il costo dei diritti, specie quelli a prestazione. In realtà, il sentimento di sfiducia nei confronti dei processi politici, con particolare riferimento alle assemblee rappresentative, ha radici ideologico-culturali lontane. Basti pensare, a riguardo, alle posizioni assunte in Assemblea Costituente da Einaudi in merito alla titolarità dell'iniziativa legislativa. Ciò che rendeva problematica la questione era la convinzione – molto diffusa tra i costituenti – che rispetto alle origini del parlamentarismo, quando era il potere esecutivo a prendere l'iniziativa in materia finanziaria e il potere legislativo si limitava ad approvare o meno la richiesta, in epoca moderna vi sia stato un vero e proprio rovesciamento di tale rapporto¹³⁰.

In altri termini, erano oramai i rappresentanti del popolo che, secondo i costituenti per fini demagogici, prendevano sempre più spesso l'iniziativa in materia di spese e questa tendenza, in mancanza di una severa norma limitatrice, avrebbe potuto essere devastante per l'equilibrio finanziario. Einaudi riteneva che teoricamente "ai singoli membri della Camera spetta sempre il diritto di presentare disegni di legge; ma è un diritto puramente astratto, perché in realtà nessun disegno di legge ha probabilità di essere approvato se non è presentato dal Governo (e questo è un principio indiscusso, perché il disordine delle finanze sarebbe la conseguenza logica del diritto di iniziativa dei membri delle due Camere in questa materia), ma di fatto anche nelle altre materie"¹³¹. Pertanto, ad avviso di Einaudi, il menzionato rovesciamento dei ruoli storici tra camere e governo in materia di spese rendeva pericoloso il riconoscimento dell'iniziativa ai deputati, i quali, "per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle"¹³². Di conseguenza, secondo l'illustre economista, le alternative erano due: "o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà"¹³³.

consumo individuale e i modelli individualistici di vita" (p. 291). In realtà, l'opera di O'Connor, come chiarisce magistralmente Federico Caffè nella prefazione del volume, non è espressione delle tendenze di cui si dà conto in questo paragrafo, bensì una lettura critica delle problematiche economico-sociali più pregnanti del capitalismo avanzato.

¹²⁹ Su questo punto v., criticamente, P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni, dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 45 ss., p. 64. Secondo tale A. "Siamo di fronte ad una linea di pensiero che si basa sul presupposto della sfiducia nella politica: la politica tende a produrre deficit eccessivi (deficit bias) per i comportamenti opportunistici e short sight dei politici (di qualunque schieramento). Gli organismi indipendenti sarebbero il rimedio. Si vuole tracciare un parallelismo tra la politica monetaria che produce eccesso di inflazione (inflationary bias) e la politica di bilancio che produce eccesso di deficit. Ma se nel primo caso la soluzione è stata individuata nell'indipendenza della banca centrale dal potere politico, nel caso della politica di bilancio pensare ad attribuirne l'esercizio ad un organismo non eletto significa discutere delle forme della dislocazione del potere in una democrazia rappresentativa". Cfr. sul punto anche le riflessioni di A. Cantaro - *Costituzionalismo fiscale e nuovi assetti della finanza pubblica*, in AA. VV., *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali*, (a cura di) F. Fichera, Franco Angeli, Milano, 1986, pp. 139 ss..

¹³⁰ Sul punto v. le riflessioni di L. Jona Celesia, *Il bilancio dello Stato*, Editrice Teca, Torino 1965, p. 140; M. Stramacci, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1 (1959), n. 12, pp. 152-153.

¹³¹ Cfr. L'intervento di Einaudi in *Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione (Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946), p. 107.

¹³² Intervento di Einaudi in *Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione (Resoconto sommario della seduta di giovedì 24 ottobre 1946), p. 419.

¹³³ *Ibidem*.

Posizione che non sembra condivisibile se si considera, da un lato, che il Governo trae la propria legittimazione in generale, e anche quella di intervenire sulle questioni finanziarie, solo mediatamente, attraverso il rapporto di fiducia con il Parlamento, e non si può arrivare al risultato paradossale per cui si sottraggono le prerogative al soggetto fonte della legittimazione¹³⁴ in favore di quello destinatario; dall'altro, che la prospettazione qui criticata si basa su premesse tutte da dimostrare se si tiene a mente che in realtà "l'idea che lo spostamento per quanto possibile al Governo del potere di bilancio corrisponda automaticamente a un più razionale impiego delle risorse pubbliche [...] non corrisponde al vero. Le pressioni, le negoziazioni con le *lobbies* caratterizzano anche la fase endogovernativa di formazione dei documenti finanziari, con l'aggravante che il conflitto allocativo si svolge, in questa fase, al riparo da occhi indiscreti"¹³⁵. Peraltro, la convinzione che le premesse su cui poggia la posizione criticata nel testo siano errate trova ulteriore conforto nella previsione dell'art. 72, comma 4° della Costituzione.

Le istanze sopra descritte hanno determinato lo spostamento della prospettiva dalla forma di governo alla forma di Stato, "dei diritti - cioè - e dei doveri dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche"¹³⁶. D'altro canto, anche il rallentamento della crescita economica, a partire più o meno dallo stesso periodo, ha comportato inevitabilmente delle riflessioni sulla sostenibilità dei diritti, soprattutto di quelli "che costano", ovvero i diritti sociali. È proprio "sul costo di questi diritti che si è scatenata la lotta che ha posto in discussione lo stato sociale e la democrazia costruita nel secolo breve"¹³⁷. In realtà, non è superfluo evidenziarlo, la concezione dei diritti sociali come unici diritti che costano è priva di fondamento¹³⁸ poiché, ovviamente, tutti i diritti hanno un costo¹³⁹.

c) In terzo luogo, si può ipotizzare che abbia contribuito a rafforzare questa tendenza anche la crisi della rappresentanza politica¹⁴⁰, la quale ha comportato, a sua volta, un diffuso

¹³⁴ Fonte nei confronti del governo, ma legittimazione, a sua volta, derivata dalla sovranità popolare.

¹³⁵ M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Roma 2004, p. 110; Cfr. nello stesso senso anche G. Rivoecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 1/2012, p. 17.

¹³⁶ M. Luciani, *Costituzione, bilancio cit.*, p. 514.

¹³⁷ G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 1/2005, p. 11

¹³⁸ M. Luciani, *Costituzione, bilancio cit.*, p. 515.

¹³⁹ Lo ricorda G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza cit.*, p. 11, il quale sottolinea che "tutti i diritti e non soltanto quelli sociali costano perché garantiti dall'istituzionalizzazione di apparati pubblici sostenuti da tributi fiscali".

¹⁴⁰ V. sul punto G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 50, il quale afferma che "La storia della rappresentanza nello stato sociale è storia contemporanea, vivente. Ne è evidente la crisi che accomuna la rappresentanza e lo stato"; M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, (a cura di) N. Zanon – F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, p. 113, evidenzia inoltre che "Negli anni Novanta in Italia, ma già molto prima in altre democrazie mature, la riduzione degli spazi a disposizione della politica è stata compresa da tutti. Le difficoltà di una mediazione politica del conflitto sociale hanno suggerito il ricorso a meccanismi autoregolativi della società civile, anche per il tramite di apposite istituzioni pubbliche capaci di essere (più che un luogo di decisione autoritativa) la sede di quell'autoregolazione (è il caso delle autorità indipendenti). Dell'arretramento della politica, ovviamente, non poteva non risentire il meccanismo della rappresentanza, e infatti il Parlamento ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione tra i soggetti sociali. Nel generale processo di ridefinizione dei

sentimento di sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative¹⁴¹. Queste ultime, pertanto, da una parte si sono sentite sostanzialmente deresponsabilizzate¹⁴², anche a causa dei vincoli esterni e di una sorta di scelta abdicativa¹⁴³, dall'altra, sono le uniche a risponderne politicamente. È noto, infatti, che le istituzioni rappresentative vengono valutate alle elezioni, soprattutto per le scelte di (re)distribuzione della ricchezza. Tali scelte, come detto, in parte risultano obbligate¹⁴⁴; e per la parte rimanente la rappresentanza ha rinunciato al potere di esercitarle. D'altro canto, chi decide realmente sulla distribuzione del reddito è politicamente irresponsabile¹⁴⁵.

rapporti tra sfera pubblica e sfera privata (tra Stato e mercato), le istituzioni rappresentative hanno subito le conseguenze più rilevanti". Anche M. Fioravanti, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessanti anni della Corte costituzionale*, in *Cortecostituzionale.it*, 2016, p. 20, sottolinea come "A tratti sembra che il cuore delle democrazie costituzionali del nostro tempo [...] sia ormai tutto collocato nella sfera della *jurisdictio*, comprensiva di ogni giurisdizione, ordinaria e costituzionale. Mentre sempre più in situazione critica sembrano essere gli istituti e i soggetti della democrazia rappresentativa, ovvero il *gubernaculum*, l'insieme dei poteri politici d'indirizzo".

¹⁴¹ Una conferma indiretta della sfiducia verso le istituzioni rappresentative si rinviene anche nella proliferazione di studi sulla democrazia partecipativa e/o deliberativa. Cfr. sul punto almeno R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli 2010, pp. 109-119; U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 1/2011; P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, n. speciale 1/2017; E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione e riforme mancate*, in *federalismi.it*, n. speciale 1/2017.

¹⁴² V. sul punto M. Pivetti, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, p. 283, secondo il quale "Grazie a Maastricht e al Patto di stabilità, la rinuncia da parte dei governi europei al mantenimento di alti livelli di occupazione è apparsa come imposta da vincoli tecnici oggettivi, il risultato si di una perdita di sovranità nazionale, ma una perdita derivante da circostanze ineluttabili. È fuori di dubbio che la presenza diffusa di un'illusione d'ineluttabilità di questa situazione di «deresponsabilizzazione» sia stato il fattore che ha consentito ai diversi governi europei di tenere in molto minor conto che in passato le ripercussioni sociali e politiche di percorsi marcatamente deflazionistici e di classe".

¹⁴³ Osserva a riguardo M. Luciani, *Il paradigma cit.*, p. 113, che "Lungi dall'ostacolare il processo di neutralizzazione, il Parlamento lo ha assecondato, anche perché, oltre a un danno da subire, aveva un vantaggio da incassare. Più si neutralizza, infatti, meno si è responsabili delle mediazioni, e questo, per una rappresentanza sfiancata da imponenti spinte di delegittimazione, non era vantaggio da trascurare".

¹⁴⁴ Sul punto v. le considerazioni di P. Leon, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, p. 277, il quale dopo aver evidenziato che vi sono tre modi di finanziare la spesa pubblica (attraverso il sistema fiscale, attraverso il debito pubblico oppure attraverso l'emissione di moneta), argomenta che, sostanzialmente, gli ultimi due non sono più sotto il controllo dello Stato e di conseguenza quest'ultimo "o tassa i cittadini, riducendone il consenso, o riduce l'ampiezza dei diritti sociali e di cittadinanza".

¹⁴⁵ P. De Ioanna, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue (2015), p. 81. Secondo tale A. "Sulla base dei flussi informativi che innervano l'economia della globalizzazione, le esigenze "regolative-deregolative" dei mercati hanno largamente preso il sopravvento sui poteri e sui fini generali degli Stati nazionali, a prescindere dagli obiettivi collettivi inseriti nei "programmi" delle Costituzioni scritte (quelle di matrice storica europea). Le enunciazioni critiche svolte dalle società di rating, espressione del capitalismo finanziario anglosassone, verso le costituzioni scritte delle democrazie dell'Europa meridionale nascono chiaramente dall'idea di una irreversibilità (quasi "naturalità") e prevalenza del mercato sulle forze che sostengono il primato della democrazia rappresentativa". Sul potere delle agenzie di rating v. C. Pinelli, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 2/2012, p. 2, il quale si chiede "a quali responsabilità potevano dirsi assoggettati, in sede internazionale o sovranazionale, soggetti che potevano permettersi qualsiasi giudizio, e nello stesso tempo continuare così a strutturare comportamenti e aspettative tali da incidere così fortemente sulle finanze degli Stati?". Il problema dell'irresponsabilità politica si pone, ovviamente, anche con riferimento alle Istituzioni dell'UE se è vero che "nessun processo d'unificazione politica, e di connessa centralizzazione dell'intera politica economica, ha accompagnato, compensandola, la perdita di sovranità subita da ciascuno Stato membro dell'Unione", come evidenzia M. Pivetti, *La distribuzione cit.*, p. 282.

Considerato anche l'andamento della distribuzione della ricchezza negli ultimi anni, sempre più a sfavore delle classi meno abbienti¹⁴⁶ – che costituiscono però la maggioranza degli elettori –, la cui inevitabile disaffezione non poteva che riversarsi sui rappresentanti del livello di governo più vicino – quello statale –, contribuendo così a rendere il rapporto tra governati e governanti ancora più “freddo” di quanto non lo fosse già.

d) Un quarto profilo, strettamente collegato al terzo, è quello relativo alla modifica dei rapporti tra politica e tecnica. Si è imposto negli ultimi anni un quadro di “vincoli giuridici e numerici, immessi negli ordinamenti dei singoli paesi sulla base di processi etero diretti, non validati da nessuna discussione democratica e resi rigidi proprio per evitare una riflessione sulla stessa ragionevolezza delle loro basi metodologiche”¹⁴⁷. Fortemente condivisa è stata negli ultimi decenni la tesi che la politica economica dovrebbe essere il più possibile indipendente dagli interessi – conflittuali – che emergono nella società “affinché neutralità tecnica e oggettività funzionale possano divenirne le determinanti essenziali”¹⁴⁸. Una rilevantissima modifica in tal senso – sulla base del presupposto per cui le banche centrali devono essere indipendenti dai processi politici – si era già avuta con il c.d. divorzio, ovvero il venir meno dell'obbligo per la Banca d'Italia di acquistare i titoli invenduti alle aste, al tasso già predeterminato, nella misura voluta dal Governo.

Con il “divorzio” “venivano dunque a determinarsi le condizioni grazie alle quali al governo era nella sostanza sottratta la gestione della politica fiscale, ad eccezione dei casi in cui quest'ultima fosse di carattere restrittivo”¹⁴⁹, mentre è noto che la sottoposizione della banca centrale alle decisioni politiche è un tratto distintivo dei sistemi in cui la politica economica si colloca sotto il dominio del raccordo Parlamento – Governo. La tendenza è stata poi rafforzata con il passaggio della titolarità della politica monetaria alla BCE. Naturalmente questo rappresenta solo un esempio, per quanto molto significativo, del cambio di direzione nel rapporto tra politica e tecnica. Il processo – nel quale si inseriscono le agenzie indipendenti, le agenzie di *rating*, la valorizzazione delle istituzioni sovranazionali di natura tecnica¹⁵⁰ e non, l'istituzione di autorità internazionali tecniche ecc. – si è sviluppato ulteriormente e anche la progressiva affermazione di sempre più stringenti vincoli numerici in materia finanziaria è senz'altro uno degli esiti del medesimo. È appena il caso di ricordare che la stessa regolamentazione euro-

¹⁴⁶ L'aumento preoccupante delle diseguaglianze, nonché l'accumulazione della ricchezza nelle mani di sempre meno persone, sono ormai dati pacificamente acquisiti. Sul punto si rinvia, per comodità, all'ultimo rapporto OXFAM del 2018 sulle disuguaglianze – facilmente reperibile in rete (<https://nodogordianoorg.files.wordpress.com/2018/01/oxfam-rapporto-davos-2018-ricompensare-il-lavoro-non-la-ricchezza.pdf>) – secondo il quale, l'1% più ricco della popolazione mondiale detiene più ricchezza del restante 99% e, inoltre, l'82% dell'incremento di ricchezza globale registrato l'anno scorso è finito nelle casseforti dell'1% più abbiente della popolazione, mentre la metà più povera del mondo ha avuto lo 0%.

¹⁴⁷ P. De Ioanna, *Costituzione fiscale cit.*, p. 90.

¹⁴⁸ Per queste considerazioni v. M. Pivetti, *La distribuzione cit.*, p. 286.

¹⁴⁹ Così V. Maffeo, *La crisi economica e il ruolo della BCE*, in *Oltre l'austerità* (a cura di) S. Cesarato e M. Pivetti, Micromega, Roma 2012, p. 114.

¹⁵⁰ A. Carosi, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 3/2018, p. 11, rileva opportunamente che “le funzioni di Eurostat sono giustificate soprattutto in base all'assunto, secondo cui la statistica sarebbe un'attività neutrale, apolitica, eminentemente tecnica con cui si può semplicemente rivelare lo specchio della società” e che “Questo processo sincretico ha fatto sì che progressivamente le categorie e gli standard proposti sono stati considerati come assiomi e certezze indiscutibili”.

unitaria è espressione di quella visione del processo di integrazione che, “dietro il velo di ipocrisia che continua ad esaltare la funzione decisoria delle Assemblee legislative nel dominio della politica fiscale, tende a restringere drasticamente il ruolo delle Assemblee rappresentative”¹⁵¹, spostando la titolarità delle scelte più importanti in capo agli esecutivi.

Tuttavia, già Carl Schmitt ammoniva sul fatto che la tecnica non è un terreno neutrale in quanto “ogni politica della potenza può servirsi di essa” e, dunque, “l’epoca tecnica può essere solo un fatto provvisorio”¹⁵². La ostentata neutralità serve *solo* come strumento con il quale, attraverso un processo a-storico di oggettivizzazione, ambire alla *naturalità*, la cui invocazione – nel campo del diritto – è sempre molto pericolosa poiché equivale a una pretesa di incontestabilità¹⁵³. Al contrario, è necessario ricordare che resta caratteristica propria della politica quella di regolare i processi economici e non diventarne oggetto di regolazione¹⁵⁴. Pertanto, si potrebbe sostenere che anche la scelta di subire le regole dell’economia sia una decisione politico-giuridica¹⁵⁵.

e) Il quinto e ultimo profilo è quello legato al contesto storico contingente in cui la sostituzione qui ipotizzata ha iniziato a materializzarsi. Invero, si può supporre che proprio la crescita effettiva del debito pubblico può aver indotto la dottrina a dedicare maggiore attenzione alle questioni dell’equilibrio nella finanza pubblica a discapito di quella, logicamente e storicamente antecedente, della natura giuridica del bilancio.

4. Decisione di bilancio e rappresentanza.

Illustrate brevemente le ragioni che verosimilmente hanno determinato la posizione recessiva della natura giuridica del bilancio nell’ambito della scienza del diritto pubblico contemporaneo, pare opportuno richiamare, per sommi capi, il rapporto che lega il bilancio alla rappresentanza.

Come noto, sussiste una relazione molto stretta tra il principio del necessario consenso ai tributi da parte dei rappresentanti dei ceti e l’origine dei parlamenti¹⁵⁶. Tale principio non solo

¹⁵¹ P. De Ioanna, *Costituzione fiscale cit.*, p. 89.

¹⁵² C. Schmitt, *L’epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), trad. it. in Id., *Le categorie del politico*, (a cura di) G. Miglio – P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972, p. 182; Cfr. nello stesso senso le considerazioni di A. Carosi, *Il principio di trasparenza cit.*, p. 21, secondo il quale “La tecnica non è di per sé un terreno neutrale [...] sicché le scelte compiute dal legislatore devono essere verificabili con riguardo al dettato costituzionale tenendo conto che le tesi economiche non sono acquisibili dal giudice delle leggi in modo ineluttabile come gli accadimenti naturali”.

¹⁵³ N. Irti, *Diritto europeo e tecno-economia*, in *Rivista di diritto civile*, n. 1, 2006, 1, afferma che il “naturalismo economico – che nella nostra epoca riproduce caratteristiche e movenze del giusnaturalismo [...] è pura invenzione di zelanti liberisti, i quali, di fronte a lotte e rischi della politica, innalzano la naturalità economica” e che tale naturalità “serve soltanto a sottrarre questi istituti alla storicità, cioè alle mutevoli e discordi volontà umane. Se un istituto è «naturale», allora la storia politica degli uomini non è in grado di violarlo; in ogni caso, ha obbligo di restaurarlo e proteggerlo”.

¹⁵⁴ V. in questo senso M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant’anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, 270.

¹⁵⁵ N. Irti, “S-confinatezza”, in E. Dolcini – C. E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, Milano 2006, 2932.

¹⁵⁶ Cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Jovene, Napoli 1880, p. 11 e ss.; G. Ricca Salerno, *La legge del bilancio*, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, 1(1880-1881), 255-

è stato decisivo per la nascita delle istituzioni parlamentari, ma ha anche avuto un ruolo fondamentale nella configurazione della traiettoria evolutiva dei rapporti tra queste ultime e il potere esecutivo. Tuttavia, è bene sottolineare che il cosiddetto principio auto-impositivo ha rappresentato soltanto il primo passo di quel lungo percorso che ha portato all'odierna concezione del bilancio.

Tradizionalmente, vincolare i tributi al consenso di coloro che dovranno sopportarne il peso viene correttamente considerato uno dei principi fondamentali della monarchia inglese, e si fa generalmente risalire alla *Magna Charta* (1215)¹⁵⁷. Finché le spese del sovrano erano limitate, esse venivano coperte con i beni privati della corona e con il demanio regio. Fu la crescente necessità di spesa del sovrano, dovuta soprattutto all'intensificarsi delle campagne militari, che costrinse quest'ultimo a rivolgersi ai cittadini¹⁵⁸.

Le assemblee rappresentative degli ordini costituirono per lungo tempo lo strumento principale di difesa dei sudditi nei confronti dei non infrequenti abusi delle monarchie. Il consenso richiesto per l'istituzione delle imposte divenne, dunque, una delle più efficaci garanzie per la libertà degli individui e il mezzo di opposizione più importante nei confronti dell'assolutismo¹⁵⁹. Inoltre, il fatto che i re, per poter imporre qualsiasi tributo, dovessero richiedere il consenso preventivo dei rappresentanti, si tradusse gradualmente nella principale garanzia per la periodica convocazione delle assemblee stesse¹⁶⁰.

Per poter parlare di bilancio vero e proprio, tuttavia, era necessario che il consenso e, soprattutto, il controllo dei rappresentanti, si estendessero anche alle spese. Almeno inizialmente, il principio del consenso ai tributi non influiva sulla destinazione delle risorse e, così, la

285, p. 261 ss.; L. Palma, La competenza del senato nelle leggi d'imposta, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, 2 (1881), 285-334, p. 285 ss. e Id., La votazione delle spese nei governi parlamentari, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 4 (1886) v.1, 248-257, pp. 250-251; SCIACCA G., Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati, in *Studii di diritto pubblico*, Napoli 1885, p. 217 ss.; A. Majorana, Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato, Loescher, Roma 1886, pp. 72-73; E. Masè Dari, Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell'ordinamento formale della pubblica finanza, Torino, 1899, p. 1 ss.; A. Graziani, Il bilancio e le spese pubbliche, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (a cura di V. E. Orlando), Milano 1900-1907, vol. IX (1902), 371-549, p. 378; G. Vitagliano, Il contenuto giuridico della legge del bilancio, Roma 1910, p. 7 ss.; V. Onida, Le leggi di spesa nella Costituzione, Giuffrè, Milano 1969, p. 165 ss.; A. Brancasi, Legge finanziaria e legge di bilancio, Giuffrè, Milano 1985, p. 218 ss.; G. Caianiello, Potenzialità della legge di bilancio, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. Barettoni Arleri, Milano 1989, p. 604. Per la dottrina più recente cfr. per tutti G. Rivosecchi, L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei, Cedam, Padova 2007, p. 9 ss..

¹⁵⁷ Cfr. sul punto G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 36, il quale, sottolineando la connessione delle norme dell'ordinamento del bilancio inglese con lo sviluppo delle libertà e con la storia del Parlamento, periodizza il loro inizio e suggellamento nell'epoca della *Magna Charta*; G. Ricca Salerno, *La legge del bilancio cit.*, p. 261, oltre a riferirsi sempre agli "articoli che i baroni costrinsero il re Giovanni a firmare" rilevava che "il consenso dei contribuenti alle imposte, più che la volontà del popolo, significò in quel tempo il privilegio e la forza delle classi sociali dominanti che erano formate di uomini liberi, avevano la prevalenza e colle loro franchigie e prerogative limitavano in vario modo il potere e frenavano l'arbitrio dei re"; A. Majorana, *Teoria costituzionale cit.*, p. 73, sostiene che tale principio "afferma solennemente nella *Magna Charta*, fu poi ribadito nella Dichiarazione del 1688, e vi è rimasto uno dei più indiscutibili principii di diritto pubblico"; V. Onida, *Le leggi di spesa cit.*, p. 166; E. Masè Dari, *Sul bilancio cit.*, p. 1, conferma implicitamente tale tesi quando colloca l'elaborazione del principio intorno al XIII secolo.

¹⁵⁸ E. Masè Dari, *Sul bilancio cit.*, p. 2.

¹⁵⁹ Cfr. G. Ricca Salerno, *La legge del bilancio cit.*, pp. 261-262. Tale A., riferendosi sempre al principio in questione, parlava di "mezzo efficacissimo di opposizione all'assolutismo invadente" e "saldia guarentigia delle libertà popolari".

¹⁶⁰ L. Zammarano, *La legge del bilancio* (Estratto dalla *Nuova Antologia*), Roma, 1881, p. 25.

decisione di spesa rimaneva competenza esclusiva del re¹⁶¹. Secondo alcuni studiosi¹⁶², i primi controlli dei rappresentanti dei ceti sulle spese si possono far risalire agli inizi del XIV secolo, nella Francia di Filippo il Bello, che, avendo cercato senza successo di ottenere alcuni sussidi dall'assemblea dei baroni, sottopose alla stessa un documento contenente le entrate e le spese del Regno, riuscendo così ad ottenerne il consenso alla richiesta di finanziamenti. Un esempio ancor più significativo¹⁶³ si ebbe in Inghilterra nel 1379, quando i Comuni chiesero ed ottennero di conoscere la destinazione delle spese precedentemente approvate. Questi episodi, però, rimasero isolati e, soprattutto, non furono caratterizzati dall'effettiva volontà di controllare l'impiego reale delle risorse, essendo semplicemente diretti a porre un freno ad eventuali ulteriori richieste del re. Di fatto, nonostante questi tentativi di ingerenza sulle spese da parte delle assemblee, l'ordinamento finanziario rimase per un lungo periodo sotto l'amministrazione privata della Corona, che ovviamente lo dirigeva secondo il proprio esclusivo interesse¹⁶⁴.

L'intervento dei cittadini nei pubblici affari era previsto solo su invito del re¹⁶⁵, senza che i singoli avessero la consapevolezza necessaria e la forza per poter incidere realmente sul governo delle finanze. Il sovrano, da parte sua, non aveva alcuna sincera intenzione di farli partecipare, essendo l'invito diretto a tutelare in modo esclusivo il suo interesse privato e quello della sua corte.

In Inghilterra, solo con l'*Appropriation Act* di Carlo II nel 1665 fu stabilito l'obbligo del monarca di destinare le entrate consentite a quelle precise spese per le quali erano state richieste¹⁶⁶. Tale clausola di appropriazione, che a partire dal regno di Anna divenne una pratica parlamentare costante¹⁶⁷, fu accompagnata dall'istituzione della lista civile¹⁶⁸ nel 1689 e dalla creazione del fondo consolidato nel 1787¹⁶⁹. Sempre sotto la regina Anna troviamo i primi preventivi di spese ed entrate per l'anno successivo¹⁷⁰. Con questi ultimi sviluppi, si poteva considerare concluso per l'Inghilterra quel lungo percorso che aveva avuto inizio con la *Magna Charta* e che portò verso una moderna concezione della decisione di bilancio.

Per quanto riguarda l'evoluzione storica della formazione del bilancio in Francia, sebbene siano presenti molti elementi di discontinuità rispetto all'esperienza britannica, essa condivide

¹⁶¹Majorano p. 24, tra l'origine ma avercapito di quella, logicamente e storicamente antecedente, della natura giuridica del bilancio. Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa cit.*, p. 168.

¹⁶² Si veda in particolare G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico cit.*, p. 10.

¹⁶³ L'episodio veniva riportato sempre da G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico cit.*, p. 11. Tale Autore riteneva che anche in quell'occasione la domanda dei Comuni fosse stata accolta "con riserva di non costituire una norma per i casi avvenire, tuttavia fu ripetuta in prosieguo più o meno costantemente, e molto spesso esaudita, pur senza condurre ad una sistematica presentazione dei conti".

¹⁶⁴ E. Masè Dari, *Sul bilancio dello Stato cit.*, p. 9.

¹⁶⁵ G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 11, parlava, appunto, di intervento al governo dei pubblici affari determinato dall'invito del re.

¹⁶⁶ Cfr. L. Zammarano, *La legge del bilancio cit.*, p. 15; E. Masè Dari, *Sul bilancio dello Stato cit.*, pp. 9 e 128-129; V. Onida, *Le leggi di spesa cit.*, p. 168.

¹⁶⁷ L. Zammarano, *La legge del bilancio cit.*, p. 15.

¹⁶⁸ Cfr. sull'istituto della lista civile G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico cit.*, p. 41

¹⁶⁹ Per l'istituto del fondo consolidato cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, pp. 41 e 45 ss..

¹⁷⁰ Cfr. L. Zammarano, *La legge del bilancio cit.*, p. 15.

con il Regno anglosassone diverse caratteristiche¹⁷¹. Anche in Francia, infatti – come del resto in tutti i principali paesi europei –, il processo di formazione del bilancio costituì la logica conseguenza dell'affermazione del principio del consenso ai tributi da parte di coloro che ne avrebbero dovuto sopportare il peso. Le prime ingerenze dei rappresentanti dei ceti sul potere di spesa si ebbero anche qui proprio in occasione delle assemblee convocate dai re per richiedere nuovi sussidi. Tuttavia, il consolidamento del principio fu in questo paese più difficoltoso e turbolento rispetto all'Inghilterra¹⁷². Il vero elemento di rottura rispetto all'esperienza storica inglese è rappresentato dalla Rivoluzione francese, quando il potere di spesa fu disciplinato chiaramente e fu inserito per la prima volta in una fonte costituzionale¹⁷³.

La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, infatti, stabiliva all'art. 13 che "pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" e in quello successivo che "Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée". In sostanza, il movimento rivoluzionario raggiunse in modo fulmineo i risultati cui il bilancio inglese era arrivato dopo secoli di scontri fra assemblee rappresentative e potere esecutivo. Il potere di imposizione e di spesa fu poi fissato in modo ancora più chiaro e completo nella Costituzione del 1791¹⁷⁴, nella quale si disciplinarono per la prima volta in modo congiunto il potere di imposizione, il potere di spesa e quello di controllo¹⁷⁵.

L'esperienza francese è estremamente significativa ai fini dello studio della natura del bilancio e del suo rapporto con il potere politico, perché, da una parte, essa determinò il definitivo mutamento dei principi dell'ordine finanziario¹⁷⁶, dall'altra, con la costituzione degli Stati generali in Assemblea nazionale, venne trasformata la natura del rapporto tra bilancio e rappresentanti, apportando così un contributo fondamentale alla fissazione dei caratteri essenziali della decisione di bilancio.

I soggetti chiamati a decidere sulla spesa pubblica non erano più i rappresentanti dei ceti, ma bensì della nazione. Il rapporto finanziario nell'*ancien régime* veniva considerato come un *do ut des*: il re concedeva un privilegio o accoglieva una petizione e in cambio gli Stati generali

¹⁷¹ Cfr. al riguardo E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano 1986, pp. 19-20.

¹⁷² Lo dimostra il fatto che dal 1558 al 1614 gli Stati generali furono riuniti appena 9 volte e poi ci fu la lunga interruzione fino al 1789, come sottolineato da G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 13.

¹⁷³ Cfr. E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa cit.*, p. 21.

¹⁷⁴ Cfr. Cap. III, Sez. I, art. 1.

¹⁷⁵ V. sempre E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa cit.*, p. 23.

¹⁷⁶ Cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 15.

accordavano i sussidi domandati¹⁷⁷. Quando questo rapporto consensuale e di natura privatistica¹⁷⁸ si tramutò in un dovere verso la nazione¹⁷⁹ e quindi in un rapporto di diritto pubblico¹⁸⁰, fu possibile l'istituzione dell'ordinamento della finanza pubblica. Le entrate e le spese non erano più quelle del principe, ma le entrate e le spese dello Stato. Proprio tale cambiamento, che ha come diretta conseguenza il sostituirsi dell'obbligo fiscale generalizzato¹⁸¹ – accompagnato dal penetrante controllo della rappresentanza – alla finanza patrimoniale del monarca, è il nucleo fondamentale dell'elaborazione del concetto di bilancio politico-giuridico in senso moderno.

Tuttavia, la congenita connessione tra bilancio e regimi rappresentativi non si è conclusa di certo con il completamento del processo di formazione del bilancio. Ne è un'inequivocabile dimostrazione il ruolo che la questione della natura giuridica della legge di bilancio ha rivestito, sia sotto il profilo della forma di Stato che della forma di governo, a partire dal conflitto costituzionale sul bilancio in Prussia. La questione del bilancio è stata una vera e propria cartina di tornasole in relazione alle problematiche relative alla titolarità del potere legislativo, che il re tentava disperatamente di non cedere, e alla legittimazione a disciplinare i diritti e doveri dei singoli.

Ma la natura del bilancio potrebbe risultare decisiva anche con riguardo alla problematica questione della interazione sempre più intensa tra livello sovranazionale e livello nazionale in materia di bilancio. È ormai evidente che il futuro della decisione di bilancio sia da collocare sempre di più nella prospettiva europeistica. Posto che il bilancio europeo non è un bilancio nel senso proprio del termine è verosimile e auspicabile ipotizzare che si procederà lentamente verso la formazione di un vero bilancio europeo: per esserlo, sarebbe indispensabile unire tutte le entrate e tutte le spese di ciascuno Stato membro, e far approvare il bilancio così formato ad un'assemblea rappresentativa eletta con suffragio universale e diretto da tutti i cittadini aventi diritto di voto di questi Stati. In quel preciso momento, però, verrebbe a crearsi un'entità politica diversa dai singoli Stati.

Tale facile previsione si basa su quella fondamentale caratteristica riscontrabile nel concetto di bilancio, che, per comodità, si potrebbe chiamare *capacità costitutiva*. Essa consiste nell'attitudine del bilancio – in virtù della sua natura di patto tra rappresentanti e rappresentati – di conferire alla realtà sociale cui si applica la natura di comunità politicamente organizzata. Per convincersi di ciò è sufficiente pensare ai due momenti storici nei quali il bilancio si è idealmente formato. Si tratta da un lato della concessione della *Magna Charta*, che stabiliva il

¹⁷⁷ G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico cit.*, p. 15.

¹⁷⁸ G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico cit.*, p. 15, rilevava che "la finanza pubblica, pur trasformandosi lentamente, rimane sostanzialmente finanza patrimoniale, e i rapporti coi sudditi rimangono del pari contrattuali, fino a quando il concetto unitario dello Stato non si afferma".

¹⁷⁹ Cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 20. Tale A. affermava che "la potenza legislativa del Parlamento non si svolse realmente che quando il consentimento dell'imposta rappresentò non più una personale oblazione in forma di «scutaglia, tridaglia, tallagia», ma un dovere della nazione per garantire i diritti dello Stato".

¹⁸⁰ Cfr. ancora G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 30, il quale sottolineava il fatto che l'imposta trova la propria ragione nel diritto pubblico.

¹⁸¹ G. Jellinek, *Gesetz und verordnung. Staatrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Scientia, Aalen 1964, rist. anastatica dell'ed. del 1887, trad. it. di C. Forte, Legge e decreto, Giuffrè, Milano 1997, pp. 226-227.

principio del necessario consenso sui tributi da parte dei rappresentanti dei ceti, e, dall'altro, dell'affermazione del principio del controllo sulle spese, affermatosi con le Costituzioni rivoluzionarie francesi.

In entrambi i momenti, chi deteneva il potere (il sovrano) fu obbligato a concedere prima il controllo sulle entrate e poi anche quello sulle spese, per ragioni che avevano a che fare con la sopravvivenza dello Stato stesso. Allo stesso tempo, nel momento e dal modo in cui si delineava tale controllo, veniva a configurarsi anche la stessa forma Stato. Si ha, dunque, con l'affermazione del principio *no taxation without representation*, l'emersione, per la prima volta, di un embrionale forma di Stato non feudale, come soggetto detentore di un potere superiore agli altri; con la Rivoluzione francese, invece, contestualmente al completamento del processo storico, logico e ideale di formazione del bilancio attraverso il controllo anche sulle spese, si ha la nascita dello Stato moderno.

Pertanto, si può affermare che la natura del bilancio sia consustanziale non solo alla forma di Stato, ma anche alla stessa forma Stato. Queste osservazioni consentono appena di ipotizzare che, probabilmente, la questione del bilancio sarà decisiva anche per la configurazione di un'eventuale forma politica dell'Unione Europea, il nuovo sovrano che pretende di "fissare" i bilanci senza il consenso dei rappresentanti.

Quanto finora illustrato ci permette di osservare che il consenso dei rappresentanti della nazione alle decisioni di entrata e di spesa è connaturato all'essenza dei regimi rappresentativi¹⁸². È proprio tale relazione congenita tra rappresentanza e bilancio che spingeva Georg Jellinek a dire che "il significato pratico del sistema costituzionale emerge, nel modo più chiaro possibile, nel ruolo della rappresentanza del popolo rispetto alla finanza pubblica"¹⁸³, e che allo stesso tempo spiega la perdurante centralità¹⁸⁴ della decisione di bilancio nella scienza del diritto costituzionale.

Di conseguenza, si potrebbe affermare che fino a quando i più importanti ordinamenti liberal-democratici saranno retti da regimi rappresentativi, la decisione di bilancio continuerà ad occupare una posizione centrale al loro interno. Vi è infatti una relazione biunivoca tra democrazia rappresentativa e bilancio: da un lato, il bilancio ha senso solo in un regime rappresentativo, infatti nella cosiddetta democrazia diretta non è previsto nessun bilancio nel senso

¹⁸² Sulla stretta connessione tra decisione di finanza pubblica e regimi rappresentativi v. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato cit.*, p. 18, il quale rilevava: "così il bilancio cominciava a far parte integrale dello Stato moderno, anzi la sua forma compenetravasi con la stessa natura del governo rappresentativo"; G. Ricca Salerno, *La legge del bilancio cit.*, p. 264, il quale asseriva: "così un antico privilegio di classe diviene parte integrante di tutto un nuovo sistema politico; il consenso del popolo alla riscossione delle imposte poggia sopra una base certa, incrollabile e si collega intimamente con un regime completo di libertà; e la legge del bilancio si compenetra colla stessa natura del Governo rappresentativo"; V. Onida, *Le leggi di spesa cit.*, p. 169, il quale afferma che "il diritto delle assemblee rappresentative in ordine al consenso per l'imposizione dei tributi e per l'erogazione delle spese pubbliche si è affermato in tutti gli ordinamenti retti a regime rappresentativo, di cui il diritto stesso costituisce uno dei fondamentali".

¹⁸³ G. Jellinek, *Legge e decreto cit.*, p. 225.

¹⁸⁴ Cfr. al riguardo M. Luciani, *Costituzione, bilancio cit.*, p. 1, il quale di recente ha ricordato la posizione centrale della decisione di bilancio nella storia del costituzionalismo rilevando che "numerosi dei più complessi nodi problematici del dibattito politico e della discussione scientifica si sono stretti e tuttora si stringono proprio attorno al grande tema del bilancio, investendo i terreni della forma di governo, della forma di Stato, addirittura del tipo di Stato".

moderno del termine; dall'altro, la presenza di un bilancio è sintomo inequivocabile di una comunità politica organizzata secondo le forme della democrazia rappresentativa.

5. La natura giuridica della legge di bilancio nella Costituzione repubblicana. Il comma 3 dell'art. 81 Cost ante riforma e l'importanza della corretta qualificazione dogmatica degli istituti.

La parte maggioritaria della dottrina ha ritenuto che il divieto contenuto nel vecchio terzo comma dell'art. 81 determinasse la natura meramente formale della legge di bilancio¹⁸⁵.

Tale tesi non sembra condivisibile, anche per ragioni ulteriori rispetto all'inconsistenza in sé della teoria fondata sulla distinzione formale-sostanziale. Va sottolineato, preliminarmente, il fatto che non risulta mai sufficientemente chiaro se gli autori che affermavano la natura meramente formale della legge di bilancio, facendo riferimento al terzo comma del vecchio art. 81 Cost., considerassero tale norma sintomo oppure causa di tale natura. Nel primo caso, essendo il carattere formale della legge di bilancio, per così dire, espressione della natura intrinseca¹⁸⁶ della stessa, essa sarebbe "slegata dal dato positivo ed assunta a suo canone

¹⁸⁵ Cfr. sul punto almeno L. Bianchi D'Espinosa, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei – A. Levi), vol. II, Firenze 1950, 1 ss., p. 48, secondo il quale, con il terzo comma dell'art. 81 sarebbe stata inserita in Costituzione una norma da sempre ritenuta di correttezza costituzionale, la quale prevederebbe che "il Parlamento non possa varare provvedimenti fiscali, i quali innovano il diritto obiettivo, confondendoli nella legge puramente formale del bilancio"; S. Scoca, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Anno XII, N. 1-2-3, 1960, p. 1, il quale sosteneva che "il terzo comma dell'art. 81 ha inteso dare consacrazione legislativa e costituzionale al principio del carattere formale; e l'universale riconoscimento, che di tale principio veniva fatto in dottrina, spiega come sulla norma non si sia avuta alcuna discussione in seno alla seconda sottocommissione"; F. Pergolesi, *Diritto costituzionale cit.*, secondo il quale il contenuto del 3° comma dell'art. 81 si spiegherebbe "considerando il bilancio l'atto per sé di natura amministrativa concernente l'azione del governo; non è quindi sede tecnicamente e politicamente adatta per imposizione di tributi i quali devono avere un fondamento legislativo"; A. Maccanico, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in *Studi sulla Costituzione - Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Vol. 2 - *Raccolta di scritti per la Costituzione*, II, Milano 1958, 515 ss., p. 536, il quale affermava che "la norma del penultimo comma, con la quale si fa divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio, fu voluta dall'Assemblea Costituente al fine di accentuare la natura formale della legge del bilancio"; G. Iannitto, *Limiti costituzionali alla legge di bilancio*, in *Archivio finanziario*, 1960, 142 ss., p. 154, il quale riteneva fosse opinione comune "che la nuova Costituzione abbia accolto il principio del valore formale della legge di bilancio. E ciò principalmente perché in essa è sancito uno dei motivi fondamentali di tale teoria: il divieto di introdurre con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese"; M. Stramacci, *Contributo all'interpretazione cit.*, p. 172, secondo il quale la Costituzione, nel 3° comma, avrebbe "consacrato il principio della natura formale delle leggi di approvazione del bilancio, accentuando addirittura tale principio con la fissazione di limiti al contenuto di tale legge"; Per la dottrina più recente si veda N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 89 ss., secondo il quale "è da questa previsione che si è fatta discendere l'adesione della carta costituzionale italiana alla tesi [...] della qualificazione della legge di bilancio come «legge meramente formale»"; G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano 2013, 381 ss., p. 385, secondo il quale la norma dell'art. 81 3° comma costituisce un "diretto riflesso della tesi sulla natura meramente formale della legge di bilancio".

¹⁸⁶ Cfr. ad esempio S. Galeotti, *Il divieto delle nuove spese nella legge di approvazione del bilancio (art. 81, 3° comma Cost.)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pt. II, 159 ss., p. 162, il quale, con riferimento alla legge di bilancio, parlava di efficacia di legge formale "propria, per così dire, per antonomasia, di detta legge", ma tale concezione rientra pienamente nelle coordinate tradizionali della teoria della distinzione formale – materiale.

interpretativo¹⁸⁷ e/o valutativo. Ne conseguirebbe “l’inutilità della disposizione stessa”¹⁸⁸, in quanto la natura formale della legge di bilancio – con tutti gli effetti giuridici e/o politico-istituzionali che potenzialmente ne derivano¹⁸⁹ – prescinderebbe dalla sua presenza nel testo Costituzionale.

Nell’ipotesi inversa, se fosse stata cioè proprio la presenza dell’ex 3° comma a determinare la natura meramente formale della legge di bilancio nell’ordinamento previsto dalla Carta costituzionale del 1948, l’impostazione della questione cambierebbe totalmente, ma l’ipotesi risulterebbe comunque infondata. In questa seconda supposizione, la natura meramente formale della legge – seguendo la logica della tesi in esame – sarebbe determinata dall’assenza di contenuto normativo. Tale lettura non tiene conto, però, del fatto che il vecchio terzo comma non poneva alla legge di bilancio il divieto di contenere norme giuridiche *tout court*, bensì soltanto quello di introdurre nuovi tributi e nuove spese. Ne consegue che, a meno di non voler ridurre la nozione di normatività all’introduzione di tributi e di spese¹⁹⁰, tale previsione fosse incapace di determinare, da sola, la natura puramente formale della legge di bilancio.

Quest’ultima, ben poteva contenere altre norme che non consistessero nella previsione di spese o tributi. Erano possibili, infatti, una gamma potenzialmente infinita di modifiche e/o integrazioni, implicite o espresse, della legislazione esistente, non consistenti nell’introduzione di nuovi tributi e nuove spese. Una legge che tali modifiche avesse apportato, non sarebbe stata violativa del divieto contenuto nel vecchio terzo comma dell’art. 81¹⁹¹. Al contrario, una volta riconosciuto il carattere meramente formale della legge – per rimanere nella logica della tesi criticata –, ogni contenuto in essa riversato non avrebbe potuto, per definizione, rivestire carattere normativo poiché tale carattere sarebbe comunque mancato *a priori* alla legge nel suo complesso in forza della previsione dell’ex terzo comma. Si entrerebbe così in un circolo vizioso, per cui “dai limiti di alcuni atti legislativi si deduce che essi sono leggi meramente formali, mentre dall’altro dal carattere formale si deduce che essi siano vincolati, senza che si

¹⁸⁷ Così V. Sica, Osservazioni sulla legge del bilancio (art. 81 della Costituzione), in Studi in onore di Achille Donato Giannini, Milano 1960, 827 ss., p. 831.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Basti pensare al fatto che, pur non essendovi nella Costituzione prussiana del 1850 una previsione di tale tipo, la natura “intrinsecamente” formale della legge di bilancio produsse gli effetti giuridici che tutti conoscono, ovvero 4 anni di gestione senza bilancio.

¹⁹⁰ V. per considerazioni analoghe S. Galeotti, *Legge impegnativa del bilancio e ambito d’applicazione dell’art. 73 Statuto Trentino-Alto Adige*, in *Giur. It.*, 1959, Parte I, col. 1152, il quale afferma che “tale necessità giuridica (onde la legge di approvazione del bilancio non possa avere valore normativo, innovativo) è stata sancita solo limitatamente all’innovazione consistente nell’imposizione di nuovi (o maggiori) tributi e di nuove (o maggiori) spese) [...] Altri effetti innovativi, men gravidi di conseguenze, non sono invece vietati in assoluto dalla norma dell’art. 81, 3° comma; sicché, se il bilancio contenesse per avventura una modificazione delle leggi preesistenti, fatta esplicitamente o tacitamente, mediante un trasporto o una soppressione, o, come altra volta è avvenuto, mediante uno spostamento della spesa da uno ad altro Ministero, e un bilancio così formato fosse approvato con l’apposita legge, senza formole che escludano inequivocabilmente l’intento innovativo da parte del legislatore, l’effetto innovativo, costitutivo dell’ordinamento giuridico sarebbe senza dubbio realizzato, naturalmente nei limiti temporali propri della legge di bilancio”.

¹⁹¹ Cfr. nello stesso senso A. Bennati, *La legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1960, pt. II, 107 ss., p. 112, il quale, pur considerandola un’interpretazione restrittiva del significato della norma, ammetteva che “salvo l’autorizzazione di nuove spese e l’imposizione di nuovi tributi, ogni altra disposizione potrebbe essere contenuta nella legge del bilancio”.

sappia mai quale sia la premessa, quale la conseguenza¹⁹² e, soprattutto, senza che sia possibile individuare con esattezza i limiti derivanti, a quel punto, non più da quelli inizialmente previsti, ma dalla natura della legge, individuata sulla base di quei limiti iniziali. Invero, nel caso della legge di bilancio, i limiti ritenuti comunemente sussistenti dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, come si vedrà meglio di seguito, erano ben più ampi rispetto a quelli espressamente previsti dal terzo comma citato¹⁹³.

Oltretutto, il carattere formale della legge del bilancio – come di ogni altra legge – non può essere desumibile dalle limitazioni positive previste al suo contenuto, sia perché non è possibile, in generale, determinare la natura di un atto attraverso l'ampiezza e/o i limiti del suo contenuto¹⁹⁴, sia perché, essendo individuabili – soprattutto in regime di Costituzione rigida – una pluralità di leggi che trovano limiti più o meno ampi nella Costituzione, risulta “logicamente impossibile fondare su una graduazione quantitativa di tali limiti una tipologia degli atti legislativi”¹⁹⁵.

Pertanto, l'ex terzo comma dell'art. 81 è da classificare più correttamente, dal punto di vista giuridico, nella categoria dei limiti alla funzione legislativa, dei quali, peraltro, si trovano numerosi esempi nella Costituzione italiana¹⁹⁶.

Tuttavia, si deve ritenere che, tra le due sopra prospettate, l'ipotesi corretta sia la prima, ovvero che il divieto contenuto nella vecchia formulazione dell'art. 81 presupponesse la natura meramente formale della legge di bilancio. Infatti, la questione della sua natura giuridica, nei termini in cui fu formulata nella Germania di fine '800 e poi trapiantata in Italia, è una questione di teoria generale del diritto¹⁹⁷. Proprio in una prospettiva di teoria generale si può affermare –

¹⁹² C. Esposito, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano 1964 (rist. inalterata ed. 1934), p. 153.

¹⁹³ Cfr. analogamente C. Anelli, *La legge di approvazione del bilancio e l'art. 81, terzo comma, della Costituzione*, in *La Finanza pubblica*, Anno II, n. 9-10, 1960, p. 105 (nota 59 bis), secondo il quale, con riferimento alla legge di bilancio “l'equivoco derivante da tale circolo vizioso si aggrava, perché mentre si deduce dai limiti posti dal terzo comma dell'art. 81 Cost. il carattere formale della legge di bilancio, da codesto carattere si desume ch'essa sia vincolata non già entro i limiti anzidetti, ma al di là di essi, perché le si vieta non solo d'istituire nuove spese (come dispone la norma costituzionale) ma benanche di sopprimere spese autorizzate da leggi anteriori o di ridurle e di disciplinare comunque rapporti giuridici”.

¹⁹⁴ Cfr. in questo senso C. Esposito, *La validità cit.*, p. 152; V. per considerazioni analoghe anche V. Sica, *Osservazioni sulla legge cit.*, p. 832, il quale affermava: “non è possibile caratterizzare la legge del bilancio alla stregua del suo contenuto sia perché una tale caratterizzazione non è valida in assoluto sia perché anche la relazione da essa sancita nell'approvazione dei bilanci è traducibile in una proposizione logica e normativa, i cui termini ed il cui nesso non risultano eterogenei nei confronti di altre disposizioni legislative”.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Si pensi, a titolo esemplificativo ai limiti all'attività legislativa – impliciti o espliciti – previsti dai seguenti articoli: Art. 32 comma 2°; Art. 33, comma 4°; Art. 76; Art. 20; Art. 21 comma 2°; Art. 16 comma 2°; Art. 22; Art. 26 comma 2°. Anche l'art. 138 può essere considerato un limite, anche se di natura procedurale, all'attività legislativa ordinaria.

¹⁹⁷ V. in questo senso C. Anelli, *La legge di approvazione e l'art. 81, terzo comma, della Costituzione*, in *La Finanza pubblica*, Anno II, n. 7-8, 1960, pp. 70-71, il quale sottolineava: “La verità è che la dottrina giuridica del bilancio, la quale dette un tempo essenziale impulso all'approfondimento dei problemi di teoria generale della legge (com'è noto, la teoria dualistica nacque, ad opera del Rotteck, dello Stockmar e soprattutto del Laband, nel dare, anzi per dare una sistemazione dogmatica alla legge di bilancio), negli ultimi tempi non solo non ha concorso alla revisione dei concetti generali, ma neppure si è soffermata su di essa, per utilizzarne i risultati. Gli scrittori di bilancio ritengono, tuttora, di dovere preliminarmente definire la natura, di legge anche materiale o esclusivamente formale, della legge di approvazione del bilancio, non tanto per un bisogno di precisione concettuale, ma perché credono di non poter trarre se non dalla natura di detta legge l'elemento decisivo per determinarne la validità e l'efficacia”.

pur essendo, in questa sede, impossibile argomentarlo – che, nei moderni regimi rappresentativi di forma parlamentare, non sia ammissibile un concetto di legge in senso materiale¹⁹⁸. Il concetto di legge è unico ed è identificabile attraverso elementi formali¹⁹⁹. In conseguenza di ciò, anche la legge di bilancio, pur essendo una legge *sui generis* per la peculiare posizione che ricopre all'interno del sistema, non è qualificabile come legge meramente formale.

Per convincersi del fatto che l'affermazione sulla natura meramente formale del bilancio fosse diretta all'essenza propria di quella legge, a prescindere dall'esistenza di eventuali norme positive, è sufficiente ricordare che nei lavori dell'Assemblea Costituente – ovvero quando una Costituzione ancora non c'era – veniva affermata la natura intrinsecamente formale della medesima. Infatti, nei lavori preparatori relativi all'art. 75 della Costituzione – in sede di discussione sulle leggi da escludere dal *referendum* – veniva proposta l'esclusione delle leggi non contenenti norme giuridiche, come, ad esempio, quella di approvazione del bilancio²⁰⁰. Pertanto, l'unico fondamento, che emerge dagli atti, per l'esclusione della legge di bilancio dalla sottoponibilità al *referendum* abrogativo è il suo essere una legge meramente formale²⁰¹. Ciò, tuttavia, non deve sorprendere, in quanto alcuni dei Costituenti erano anche autorevoli giuristi e senz'altro conoscevano bene la teoria della legge meramente formale, come peraltro può essere facilmente verificato analizzando le loro opere precedenti alla fase costituente²⁰². Peraltro, non emergono dai lavori preparatori relativi all'art. 81 Cost. elementi

¹⁹⁸ Ho cercato di argomentare l'inconsistenza della teoria della legge materiale nella tesi dottorale, in corso di rielaborazione ai fini della pubblicazione in forma di monografia, intitolata "Decisione di bilancio, sistema delle fonti, forma di governo", Dottorato in diritto costituzionale e diritto pubblico generale, Università degli Studi di Roma La Sapienza, XXVII° ciclo, Anno accademico 2014/2015, pp. 34 ss..

¹⁹⁹ V. per tutti A. M. Sandulli, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, 1957, ora in Id., *Scritti giuridici, Vol. I – Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1990, p. 59, il quale, una volta escluso che della legge "sia elemento individuatore l'aspetto *contenutistico*, è chiaro che bisogna ripiegare sugli aspetti *formali*. Infatti gli elementi individuatori della legge vanno ricercati nella *forza giuridica* e nel *valore giuridico*" (corsivi in originale).

²⁰⁰ Cfr. la discussione nella seduta del 20 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione e in particolare gli interventi degli Onorevoli Perassi, Fabbri e Mortati. Quest'ultimo, in particolare dichiarava che "con l'espressione «leggi di ratifica» ha inteso riferirsi a quelle che non hanno carattere sostanziale di legge", per aggiungere poi – dopo l'intervento dell'On. Fabbri il quale aveva osservato che "l'onorevole Mortati intendeva evidentemente riferirsi alle cosiddette leggi formali" – che confermava "il chiarimento dell'onorevole Fabbri" e chiariva "che anche una legge di bilancio è una legge formale". Poi, nella seduta del 22 gennaio 1947 l'On. Mortati circa la questione del *referendum* abrogativo di leggi tributarie, presentava — secondo l'incarico ricevuto — questa nuova formulazione: "Non è consentito il ricorso al *referendum* diretto all'abrogazione di leggi tributarie o di quelle non contenenti norme giuridiche". La formulazione veniva poi modificata e specificata nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, in cui l'Assemblea Costituente prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Il Parlamento». Di quella seduta, v., in particolare, l'intervento dell'On. Perassi secondo il quale "una norma che esclude la possibilità del *referendum* abrogativo è opportuna ed ha ragione di essere espressamente formulata per quanto concerne le leggi tributarie. Ma per le leggi di approvazione di un bilancio o per quelle di autorizzazione a ratificare un trattato non mi pare che sia necessaria una norma espressa che le sottragga al *referendum*, poiché non si vede come si potrebbe avere un *referendum* abrogativo di leggi di quella specie".

²⁰¹ Per considerazioni analoghe v. L. Carlassare, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1981, I, pp. 465 ss..

²⁰² V. ad esempio le considerazioni di Costantino Mortati, il quale, essendo relatore nella Commissione per la Costituzione (II Sottocommissione) per la parte riguardante il potere legislativo, ha avuto un ruolo determinante nei lavori preparatori, in C. Mortati, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, dalla collana di *Studi di diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma*, 1935, ora in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione (Raccolta di scritti II)*, pp. 577-578. Non è superfluo evidenziare, inoltre, come Mortati nella

per ipotizzare che proprio in quella sede si volesse stabilire, positivamente, la natura meramente formale della legge di bilancio. Di conseguenza, viene meno, in astratto, anche l'ipotesi che nella disciplina del *referendum* i costituenti stessero tenendo conto di quanto eventualmente stabilito circa la legge di bilancio con le norme che direttamente la riguardavano.

Un'ulteriore conferma circa la natura teorico-generale della questione della natura meramente formale della legge di bilancio di per sé, nonché della presunzione relativa a tale qualità, implicita nelle modalità con cui è stata intesa e accolta nell'ordinamento giuridico italiano, può essere ricavata dall'analisi della giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale iniziò a occuparsi della natura della legge di bilancio già nei primissimi anni della sua attività. In particolare, nella sentenza n. 7 del 1959 essa riassumeva i risultati cui la dottrina egemone era pervenuta dopo circa un secolo di dibattito. In tale sentenza si affermava innanzitutto che "la legge del bilancio - che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione - è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa". Con queste poche parole venivano accolti, implicitamente – oltre alla qualifica esplicita di legge meramente formale –, i risultati principali cui la dottrina dominante era pervenuta: la legge di bilancio è una legge meramente formale perché da un lato, essendo un mero resoconto della legislazione vigente, non contiene norme giuridiche e quindi non innova l'ordinamento giuridico; dall'altro, conseguentemente, non può creare nuovi diritti e obblighi in capo ai cittadini²⁰³.

Non di poco conto è anche la formulazione in termini, appunto, generali dei principi affermati e la parificazione della natura giuridica della legge di bilancio dello Stato e delle Regioni, che denunciano la convinzione della Corte circa la natura intrinsecamente non normativa delle leggi di bilancio, prescindendo quindi dalle diverse discipline positive. Da tale posizione della Corte è possibile ricavare anche che essa accoglieva le costruzioni teoriche di quella specifica – nonché dominante – corrente dottrinale che fondava la natura meramente formale della legge di bilancio sull'assenza di norme giuridiche al suo interno e conseguentemente sul mancato carattere innovativo che determinerebbe la sua incapacità di toccare i diritti e doveri dei cittadini, e non, ad esempio, sull'assenza dei caratteri della generalità e dell'astrattezza o sulla sua vigenza necessariamente limitata, come faceva altra parte della dottrina²⁰⁴.

relazione presentata trattava del bilancio e della legge di approvazione nella parte della relazione (Parte VII) dedicata alle "funzioni non legislative del potere legislativo".

²⁰³ P. Laband, *Il diritto del bilancio cit.*, p. 10, il quale sosteneva a riguardo che "Il criterio essenziale ai fini della legge consiste pertanto nel contenuto ed è dunque un criterio materiale. In quale forma lo Stato esprima una regola giuridica non fa alcuna differenza, anche se questa forma è valida in sé" per specificare successivamente che "Una regola può essere descritta come una legge solo quando essa abbia un contenuto giuridico, quando essa riguardi in qualche relazione la sfera giuridica dei singoli o della comunità statale" (Ivi, p. 23); G. Jellinek, *Legge e decreto cit.*, pp. 184-185, secondo cui "Se una legge ha lo scopo più immediato di limitare reciprocamente la sfera della libera attività delle persone ed è stata emanata per segnare limiti sociali, essa contiene la prescrizione di una norma giuridica ed è pertanto anche una legge in senso materiale, ma, se ha un qualche altro scopo, essa non è una legge materiale, bensì solo una legge formale che si caratterizza, per il proprio contenuto, come una prescrizione di un atto amministrativo ovvero come una sentenza".

²⁰⁴ Sull'assenza della generalità come determinante della natura solo formale della legge di bilancio v. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Albert Fontemoing Editeur, Paris 1907, p. 937. L'A. affermava che "il voto

In un'altra sentenza²⁰⁵ dello stesso anno la Corte chiariva ulteriormente la natura giuridica della legge di bilancio, agganciandola al contempo al vecchio 3° comma dell'art. 81 della Costituzione. In tale sentenza si affermava la necessità di una legge sostanziale, ossia di “una legge destinata a integrare l'ordinamento giuridico”, ai fini dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove spese e la conseguente incapacità della legge del bilancio, “alla quale l'art. 81, terzo comma, Cost., non consente di apportare innovazioni all'ordinamento giuridico”, di svolgere tale ruolo. Quest'ultima, dovendo “istituzionalmente operare nell'ambito e in conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale”, non poteva contenere spese o entrate che “non traggano titolo da una legge sostanziale”.

Successivamente, la Corte si è limitata a ribadire i risultati cui era pervenuta nelle sentenze citate, sostenendo che l'art. 81 “afferma il carattere formale della legge di bilancio escludendo che questa possa introdurre nuove spese o nuove entrate non previste da una precedente legge materiale”²⁰⁶ e che, di conseguenza, l'obbligo di indicare i mezzi di copertura di una spesa nuova o maggiore “non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio, che non producono, né possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza nella legge sostanziale [...] Se in un bilancio sono stati inclusi alcuni capitoli senza la dovuta osservanza del disposto dell'art. 81, non è necessario promuovere un'azione per impugnarli, né emettere una dichiarazione di illegittimità di essi, proprio perché quella iscrizione, di per sé, non determina alcuna modificazione dell'ordinamento giuridico”²⁰⁷.

In tutte queste sentenze la Corte, in realtà, accoglieva la natura *intrinsecamente* formale della legge di bilancio poiché sosteneva che quest'ultima non potesse innovare l'ordinamento giuridico – e non invece, come avrebbe dovuto, che la legge di bilancio che lo avesse fatto sarebbe stata invalida – senza tenere conto delle rilevantissime conseguenze che tale concezione era in grado, potenzialmente, di produrre.

Questo indirizzo, portando alle estreme conseguenze gli effetti della teoria della legge meramente formale, arrivava addirittura a ritenere superflua “ogni dichiarazione di incostituzionalità dei capitoli e delle norme contenute nella legge di bilancio ed intese a dare attuazione, o meglio, esecuzione alla legge di spesa, ritenuta illegittima, in ipotesi, per inosservanza dell'obbligo di copertura”²⁰⁸. Infatti, sottintendendo con le sue affermazioni che una legge di

delle spese compreso dal Parlamento nella legge generale delle finanze non è un atto legislativo dal punto di vista materiale”. Questo sarebbe, dal punto di vista interno, un atto amministrativo per il quale “il Parlamento deve restare assolutamente entro il limite della legge e non può fare nulla che sia contrario alla legge”. Dunque, concludeva Duguit, “è un atto individuale” e “deve restare conforme alla regola generale che è la legge, la quale si impone al Parlamento come a tutti tanto che non può essere modificata o abrogata che da un'altra regola generale”. Sulla qualità di legge non permanente v. invece G. Jèze, M. E. Bouvier, *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances. Rôle du pouvoir législatif en matière de budget. Etude de droit constitutionnel et administratif*, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897, p. 444. Gli Autori affermavano che “la legge annuale delle finanze, ridotta ai suoi elementi essenziali, rientra tra le attribuzioni amministrative del Parlamento perché essa non costituisce una regola fondamentale, generale e permanente”.

²⁰⁵ Corte cost., Sentenza n. 66 del 1959.

²⁰⁶ Corte cost., Sentenza n. 16 del 1961.

²⁰⁷ Corte cost., Sentenza n. 31 del 1961.

²⁰⁸ L. Jona Celesia, *Il bilancio cit.*, pp. 137-138.

bilancio in contrasto con il terzo comma dell'art. 81 Cost fosse da considerare *tamquam non esset*, ancor prima che l'organo deputato a rilevarne l'invalidità si fosse espresso – o, il che è lo stesso, ritenendo inutile la declaratoria di incostituzionalità –, si recava un significativo *vulnus* alla certezza del diritto, nella misura in cui non era dato capire quale sarebbe potuto essere il soggetto²⁰⁹ in grado di stabilire quali fossero, di volta in volta, le norme della legge di bilancio da ritenere non produttive di effetti²¹⁰. Naturalmente, il ragionamento è estensibile a tutte le altre leggi che possono essere, a seconda del contenuto in loro riversato, considerate meramente formali e, dunque, esentate dal controllo di costituzionalità, in quanto incapaci, per antonomasia, di produrre effetti nell'ordinamento giuridico²¹¹. Senza contare che, inoltre, un tale indirizzo negava alla radice la possibilità di applicazione dell'istituto della c.d. incostituzionalità derivata, previsto dall'art. 27 della Legge n. 87 del 1953²¹².

Pertanto, ritornando al vecchio comma 3°, non sembra esatto sostenere che quest'ultimo rendesse la legge di bilancio disciplinata in Costituzione una legge meramente formale. Più esattamente, si potrebbe dire che l'ex terzo comma rappresentava un limite costituzionale di contenuto alla legge di bilancio e, di conseguenza, non poteva essere la rimozione di quel limite a determinare, come spesso si sostiene, una modifica della natura giuridica della legge di bilancio da formale a sostanziale. Questa era e resta – dal punto di vista giuridico, lasciando per un momento da parte il sovrappiù di importanza che le deriva dall'essere la base giuridica per tutte le spese che si possono effettuare nel singolo anno – una legge come tutte le altre.

²⁰⁹ S. Buscema, *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 590, in commento alla sentenza n. 31 del 1961 della Corte costituzionale affermava, infatti, che "Con le affermazioni contenute nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha [...] ingiustificatamente rinunciato alla sua competenza per le violazioni costituzionali contenute nella legge di bilancio".

²¹⁰ La dottrina più attenta non ha mancato di sottolineare tale rilevante incongruenza. Cfr. sul punto V. Crisafulli, *Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 587, il quale, commentando proprio la sentenza n. 31 del 1961, rilevato che la norma di spesa era quella della legge regionale siciliana n. 22 del 1959, sulla quale la Corte non si era ancora pronunciata al momento della formazione del bilancio, affermava che "nella ipotesi prospettata, si avrebbe un caso di invalidità (per contrasto con il terzo comma dell'art. 81) della legge del bilancio. La quale, perciò, per questa parte, non già non determina «di per sé» alcuna modificazione dell'ordinamento giuridico, quanto, esattamente, non può validamente determinarne: che sono due concetti diversi, il primo denotando una sorta di nullità assoluta dell'atto, il secondo (conforme al sistema accolto in Italia), un vizio di esso, denunciabile dinanzi alla Corte e suscettibile di produrne la cessazione di efficacia"; S. Buscema, *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 590, il quale, annotando la medesima sentenza, sottolineava a riguardo che "Si vengono così a degradare a livello amministrativo le norme sostanziali inserite, sia pure illegittimamente, nella legge di bilancio, per cui non se ne riconosce la idoneità a modificare l'ordinamento giuridico. A nostro modesto avviso queste conseguenze non sono una derivazione necessaria della natura formale della legge di bilancio – in quanto considerata nella sua struttura essenziale nulla ha a che vedere con le norme occasionalmente inserite nella medesima anche se con esse collegate per l'oggetto finanziario – bensì della esasperazione di tale natura, estendendola a ciò che in essa abusivamente si introduce. Per chi [...] non aderisce alla natura formale della legge di bilancio, il problema delle norme sostanziali inserite nella legge di bilancio, in violazione di un precetto costituzionale, si pone in termini di invalidità e non di inidoneità a modificare l'ordinamento giuridico".

²¹¹ Sempre S. Buscema, *Considerazioni sul comma 3° cit.*, p. 593, sottolineava come sia "quanto meno, dubbio che il giudizio di legittimità costituzionale possa riguardare solamente le leggi sostanziali e non anche quelle formali, come viene ritenuta la legge di bilancio, in quanto la Costituzione non consente tale distinzione (art. 134) ai fini della competenza della Corte costituzionale; e ciò a prescindere da ogni considerazione sulla possibilità di ammettere che ancora oggi nel nostro ordinamento giuridico esista una netta distinzione fra leggi formali e leggi sostanziali".

²¹² L. Jona Celesia, *Il bilancio cit.*, p. 138.

Il cammino della Corte relativo alla ricostruzione della natura giuridica della legge di approvazione del bilancio si interrompeva nell'ormai lontano 1969, non prima di aver ricordato un'ultima volta che "l'indicazione della fonte e del modo di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per sostenere nuove e maggiori spese pubbliche, deve essere contenuta non nella legge formale di approvazione del bilancio, ma nella legge sostanziale istitutiva dei servizi da cui dette spese derivano"²¹³.

La Corte costituzionale, non solo non si discosterà più da questa posizione per più di mezzo secolo, ma, ciò che risulta ancora più particolare, non tratterà più specificamente della natura giuridica della legge di bilancio fino alla sentenza n. 10 del 2016, con la quale afferma che "l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie (ad esempio quella decisa con sentenza n. 188 del 2015) in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento".

Aggiunge poi la Corte che si tratta "nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari". Viene specificato, sempre nella medesima sentenza, che "in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. [...] Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi in considerazione. Dunque, la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento. L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi".

Tale sentenza non ha avuto in dottrina il risalto che merita²¹⁴. Con essa, per la prima volta nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha affermato espressamente – anche in questo caso in una prospettiva di carattere generale – che la legge di bilancio è una legge sostanziale. È appena il caso di sottolineare come, non casualmente, proprio con una sentenza che ritorna a ragionare, dopo decenni, sulla natura giuridica della legge di bilancio – qualificandola correttamente da un punto di vista teorico-dogmatico – la Corte sia arrivata a conclusioni così felici anche in relazione ai servizi di rilevanza sociale, dichiarando la incostituzionalità delle norme contestate, oltre che sotto il profilo della ragionevolezza, anche ed esplicitamente sotto quello della violazione dell'eguaglianza sostanziale.

²¹³ Corte cost., Sentenza n. 158 del 1969.

²¹⁴ Tuttavia, non è mancato in dottrina chi ha sottolineato l'importanza della sentenza. V. ad esempio M. Luciani, La riforma dell'art. 81 della Costituzione, in L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Centro unico per la fotocoproduzione della Corte dei Conti, Roma 2016, pp. 15-17.

Infatti, le pronunce di incostituzionalità basate esplicitamente sulla violazione dell'egualianza sostanziale, a dispetto delle immense potenzialità normative dell'art. 3, comma 2, Cost., si contano sulle dita di una mano nell'intera giurisprudenza costituzionale. In altri termini, tale felice "coincidenza" non è affatto casuale e ciò conferma, ancora una volta, l'importanza del corretto inquadramento teorico-dogmatico degli istituti.

Inoltre, con la sentenza in questione si è dato il via ad un indirizzo giurisprudenziale di grande rilievo in relazione ai rapporti tra rappresentanza e bilancio e tra quest'ultimo e la tutela dei diritti sociali.

Si richiamano di seguito alcuni principi affermati nelle sentenze più significative in tal senso:

- la sentenza n. 184 del 2016 secondo la quale "in ossequio alle esigenze della democrazia rappresentativa [...] deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese";
- la sentenza n. 275 del 2016, con cui la Corte ha affermato che "al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione";
- lo stesso principio è stato poi affermato nella sentenza n. 169 del 2017, la quale ha affermato la prevalenza della tutela sanitaria – qualificata espressamente come spesa incompressibile – sull'equilibrio di bilancio, specificando che "la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA";
- la sentenza n. 80 del 2017 secondo cui "occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta

il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”;

È ragionevole supporre, anche per la collocazione temporale della svolta, che tale cambio di indirizzo della Corte sia dovuto, almeno in parte, all'eliminazione del vecchio terzo comma e al fatto che, come accennato, dopo la riforma del 2012 si sostiene comunemente che la legge di bilancio si sia “trasformata” in legge sostanziale. Tuttavia, proprio la rimozione di quel limite impone un'attenta valutazione delle ampliate potenzialità della legge di bilancio e, auspicabilmente, un *self restraint* del raccordo Parlamento – Governo sull'esercizio del potere normativo in sede di approvazione del bilancio. Come emerge chiaramente dai lavori dell'Assemblea Costituente, proprio la volontà di tenere distinti i due piani²¹⁵ rappresentò la ragione per cui fu introdotto in Costituzione il divieto dell'ex terzo comma dell'art. 81. Lo stesso concetto di bilancio implica, infatti, un equilibrio relazionale tra spese ed entrate che risulta oltremodo difficile da raggiungere se entrambe le componenti della relazione sono in continuo movimento anche durante il processo di determinazione dell'equilibrio stesso. In definitiva, si può dire che la norma del vecchio terzo comma fosse volta a tutelare il momento dell'approvazione del bilancio – come punto di osservazione privilegiato e diretto alla determinazione di un equilibrio relazionale (che in concreto poteva essere in disavanzo, in pareggio o in avanzo) tra tutte le entrate e tutte le spese dello Stato²¹⁶ - separandolo dalla attività legislativa ordinaria.

In ogni caso, ciò che più rileva è il fatto che la Corte costituzionale sia tornata a ragionare sulla natura giuridica dei bilanci pubblici e della relativa legge di approvazione e sui rapporti tra bilancio e rappresentanza politica. Questo, fermo restando il fatto che la natura giuridica del bilancio è, nella sua essenza, connaturata ai regimi rappresentativi e quindi necessariamente attuale, è un ulteriore e inequivocabile sintomo della pregnante attualità e rilevanza della questione.

6. Natura giuridica del bilancio ed equilibrio di bilancio. Cenni conclusivi.

²¹⁵ Per considerazioni simili sul punto v. S. Bartole, *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1979, pp. 236-237.

²¹⁶ M. Ruini, *Il bilancio dello Stato (Commento all'articolo 81 della Costituzione)*, in *Rivista di politica economica*, 1951, fasc. VI, p. 628, il quale affermava che “Potrebbe sembrare (qualcuno lo ha detto) che la sede del bilancio sia la più adatta ad una penetrante e sistematica revisione di spese e di entrate, ma si contrappone la minaccia che passino meno avvertite alterazioni d'ordine tributario ed assunzioni di nuovi compiti e spese che richiederebbero più meditata attenzione. Questa è la ragione essenziale, che ha indotto a limitare l'esame e la votazione del bilancio, escludendo quanto concerne nuovi tributi e spese”.

Ogni ricostruzione di ordine teorico-generale, per non restare fine a sé stessa, deve risultare utile a una corretta lettura del diritto positivo. Come noto, il principio dell'equilibrio di bilancio è stato introdotto nel testo della Costituzione a seguito della novella dell'art. 81. Con riguardo alla nozione di equilibrio accolto nella nuova formulazione di quest'ultimo va sottolineato innanzitutto che, diversamente da quanto sostenuto nel titolo della legge cost. n. 1 del 2012, l'art. 81 impone allo Stato di assicurare l'equilibrio di bilancio e non già il pareggio. I due concetti, pur essendo affini, non sono identici. Il pareggio si riferisce ad una automatica e aritmetica parità tra entrate e spese²¹⁷ e quindi non può che riferirsi al bilancio dell'anno, l'equilibrio, invece, indica una situazione dinamica²¹⁸. Più precisamente, ai sensi dell'art. 3, comma 2° della legge n. 243 del 2012, l'equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, che corrisponde al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 2, comma 1°, lett. e); lo stesso art. 3 precisa che l'equilibrio si considera conseguito quando il saldo strutturale, da calcolarsi nel primo semestre dell'esercizio successivo, risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine.

A questo punto è necessario fare riferimento agli obblighi contratti in sede europea. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) del *Fiscal compact*, il bilancio si considera in pareggio o in avanzo "se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato". La stessa disposizione precisa che "i progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate". Pertanto, per i paesi con un debito pubblico superiore al 60 %, come l'Italia, in base al *Fiscal compact* l'obiettivo specifico di medio termine deve collocarsi tra l'avanzo, il pareggio, e un disavanzo non superiore allo 0,5 % del PIL.

L'art. 14 della legge n. 243 del 2012 specifica poi che l'equilibrio di bilancio corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare, coerente con gli obiettivi programmatici – ossia l'obiettivo di medio termine (limite del 0,5 %) –, e la legge di bilancio deve indicare il valore di tale saldo, il quale deve essere successivamente indicato anche nel rendiconto. La legge n. 243 del 2012 prevede due ipotesi di scostamento dall'obiettivo di medio termine specifico. La prima ipotesi è quella in cui lo scostamento è consentito in caso di eventi eccezionali (art. 6). Questi ultimi corrispondono ai periodi di grave recessione economica oppure agli eventi straordinari che si collocano al di fuori del controllo dello Stato, come le gravi crisi finanziarie o le gravi calamità naturali che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del Paese. Ai sensi del comma 3° dello stesso art. 6, qualora il Governo, per fronteggiare gli eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi dall'obiettivo programmatico citato, sentita la Commissione europea, dovrà presentare alle Camere una relazione in cui

²¹⁷ V. sul punto le riflessioni di M. Luciani, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, Relazione al convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, p. 12.

²¹⁸ Cfr. G. Scaccia, La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio, in Il Filangieri, Quaderno 2011, 211 ss., p. 228.

aggiorna gli obiettivi programmatici, nonché la misura e la durata dello scostamento. Nella stessa relazione il Governo dovrà stabilire le finalità alle quali destinare le risorse disponibili e definire il piano di rientro verso l'obiettivo, commisurandone la durata alla gravità degli eventi e tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro deve essere approvata con la maggioranza assoluta dei componenti.

La seconda ipotesi (art. 8) si verifica quando, a prescindere da eventi eccezionali, il Governo, in base ai dati del consuntivo, verifica uno scostamento negativo del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico con riferimento al risultato dell'esercizio precedente, ovvero, in termini cumulativi, rispetto ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore a quello considerato significativo dall'ordinamento dell'UE e dagli accordi internazionali in materia. Sempre in base al *Fiscal compact*, lo scostamento dovrà corrispondere almeno allo 0,5% del PIL nell'anno precedente, ovvero almeno allo 0,25% del PIL in media annua nei due esercizi precedenti. In tal caso, il Governo, qualora ritenga che tale scostamento si possa riflettere sui risultati previsti con riferimento agli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica al contempo le misure necessarie per assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo rispetto a quello di scostamento, il conseguimento dell'obiettivo di medio termine. Si tratta del cosiddetto meccanismo di correzione.

Chiarito così il significato concreto del termine "equilibrio di bilancio", va evidenziato che tale equilibrio, ai sensi del 1° comma dell'art. 81°, è assicurato "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Questo vuol dire che la tolleranza nei confronti degli scostamenti rispetto all'equilibrio è diversa nelle fasi di recessione e in quelle di espansione. In altre parole, l'esigenza che il bilancio sia in equilibrio "deve essere rispettata depurandola dagli effetti del ciclo", pertanto, "le politiche anticicliche sono implicitamente ammesse"²¹⁹. Tali politiche possono essere finanziate sia con la spesa pubblica sia attraverso il disavanzo di bilancio²²⁰.

Diversamente stanno le cose nelle fasi favorevoli del ciclo. È ragionevole ritenere che il finanziamento delle politiche espansive attraverso le spese in *deficit*, seppure non escluso in modo esplicito, risulti difficilmente realizzabile nella logica complessiva del nuovo sistema costituzionale in materia di bilancio²²¹; tale finanziamento è invece da ritenersi escluso attraverso il reperimento delle risorse finanziarie sul mercato.

Ancora più problematica risulta l'interpretazione del novellato 2° comma dell'art. 81. Tale norma prevede le ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso all'indebitamento, stabilendo che esso è consentito "solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali". È stato rilevato che la riforma costituzionale non dà una definizione del

²¹⁹ Così M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio cit.*, p. 17.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ M. Luciani, *Costituzione, bilancio cit.*, p. 534, nota 105, ritiene che le politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo non siano, in sé, precluse, ma solo il loro finanziamento reperendo risorse sul mercato. *Contra* F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2012, p. 3, il quale considera fuori "dall'orizzonte del possibile la elaborazione di politiche espansionistiche anche in fasi congiunturali positive".

termine *indebitamento*, che può quindi essere riferito sia alle operazioni di indebitamento che al saldo di bilancio che costituisce l'indebitamento netto²²². Neanche la legge di attuazione ha sciolto i dubbi, poiché fa riferimento sia all'indebitamento netto (art. 2., comma 1, lett. c), che alle operazioni di indebitamento (art. 4, comma 4; art. 10, commi 2 e 3). La stessa legge, però, menziona esplicitamente – sempre all'art. 4, comma 4 – un'ipotesi di indebitamento non consentito, quando stabilisce che “non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie”. Tuttavia, se la norma si riferisse alle singole operazioni di contrazione di debito pubblico, essa comporterebbe l'impossibilità di rinnovare, con nuove emissioni, i titoli del debito pubblico in scadenza²²³; invece, se si riferisse all'indebitamento netto, che non tiene conto di una serie di spese, tra le quali quelle per restituire il debito in scadenza (art 25, comma 7 della legge 2009 n. 196), la norma “indirettamente avrebbe anche l'effetto di impedire operazioni di indebitamento in misura superiore alle spese relative al rimborso del debito in scadenza”²²⁴.

Inoltre, va tenuto in considerazione il principio, valevole per tutte le pubbliche amministrazioni, che impone di applicare ed interpretare le regole di finanza pubblica in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (art. 97, comma 1 Cost.). In tale ordinamento l'indebitamento è inteso come differenza tra entrate finali e spese finali al netto delle operazioni finanziarie, e pertanto, poiché la norma dell'art. 81 interpretata in questo modo non impedisce operazioni di contrazione di debito limitatamente al rinnovo dei titoli in scadenza²²⁵, sembra ragionevole ritenere che il limite del 2° comma dell'art. 81 si riferisca all'indebitamento netto.

Tuttavia, risulta indispensabile individuare le ipotesi in cui la norma in esame consente l'indebitamento. Appare ragionevole ritenere che le ipotesi previste dal 2° comma dell'art. 81 siano due, ossia l'indebitamento consentito al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e quello consentito al verificarsi di eventi eccezionali. È vero che l'uso di una “e” invece di una “o” tra le due ipotesi elencate può ingenerare qualche dubbio²²⁶, ma la soluzione più corretta sembra la loro considerazione disgiunta²²⁷. L'inserimento dell'inciso “previa autorizzazione delle Camere adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti” lascia infatti supporre che le ipotesi siano due. Tale interpretazione viene confortata dalla previsione dell'art. 5, comma 1, lett. d), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge rinforzata la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento *non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico*, lasciando così supporre che vi sia anche un'ipotesi di indebitamento *limitato a tener conto degli effetti del ciclo economico*²²⁸.

²²² Cfr. A. Brancasi, L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, p. 2.

²²³ Così A. Brancasi, Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in *Osservatorio sulle fonti*.it, fasc. 2/2012, p. 3.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ivi*, p. 4.

²²⁶ Cfr. A. Brancasi, L'introduzione del principio cit., p. 5.

²²⁷ Cfr. in questo senso M. Luciani, *L'equilibrio cit.*, pp. 22-23; SCACCIA G., *La giustiziabilità cit.*, pp. 230-231.

²²⁸ Nello stesso senso M. Luciani, *L'equilibrio cit.*, p. 23.

L'altra ipotesi, pertanto, riguarda il verificarsi di eventi eccezionali. Come già ricordato, l'art. 6 della legge n. 243 del 2012 chiarisce che sono da considerare eventi eccezionali i periodi di grave recessione economica e "gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese". In tali casi è necessaria una deliberazione da adottare, verosimilmente, con atto bicamerale non legislativo²²⁹.

Ricostruita brevemente anche la nozione di equilibrio di bilancio, pare opportuno, a questo punto, cercare di precisare i rapporti tra natura giuridica del bilancio e principio dell'equilibrio. A tal proposito, occorre evidenziare come l'indicazione che più chiaramente emerge dalle considerazioni relative alla natura giuridica del bilancio riguardi il profondo legame che intercorre tra bilancio e rappresentanza. Tale consapevolezza aiuta a chiarire un punto molto rilevante circa i rapporti tra decisione di bilancio e forma di governo e, più precisamente, tra la prima e i rapporti Parlamento – Governo. Spesso si tenta, erroneamente, di spiegare la natura del bilancio partendo dal raccordo tra i due organi costituzionali citati, quando, in realtà, la relazione percorre la via inversa. È, quindi, la natura del bilancio, in quanto "*luogo irriducibile della democrazia rappresentativa*"²³⁰, a determinare buona parte dei rapporti tra Parlamento e Governo e non viceversa.

La decisione di bilancio, essendo intimamente collegata ai rapporti tra rappresentati e rappresentanti, investe innanzitutto la forma di Stato. Solo dopo, stante l'esigenza di una sua razionalizzazione, essa incide in modo rilevante sulla configurazione dei rapporti tra Parlamento e Governo e, dunque, sulla forma di governo. Diretta conseguenza di quanto appena affermato è che, in caso di conflitto sul bilancio tra i due organi debba prevalere quello più immediatamente rappresentativo. Tuttavia, nelle situazioni di fluido funzionamento dei meccanismi costituzionali – in virtù del rapporto di fiducia – la naturale sede della decisione riguardante le entrate e le spese dello Stato si colloca all'interno del raccordo Parlamento – Governo, dovendosi il principio appena enunciato essere tenuto in considerazione solo in caso di conflitto.

Proprio la categoria del conflitto riveste un ruolo molto importante nella ricostruzione teorica del bilancio. Lo Stato ha a disposizione una certa quantità di risorse – le quali sono scarse per definizione – da utilizzare per la soddisfazione delle domande che "salgono dalla società nelle sue diverse articolazioni"²³¹. Queste hanno interessi naturalmente contrastanti tra di loro²³². Tale conflittualità, unita alla scarsità delle risorse disponibili, rende indispensabile il sacrificio di alcuni in favore di alcuni altri. Questa scelta – diversamente da quanto in realtà

²²⁹ Cfr. N. Lupo, La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 89 ss., p. 132.

²³⁰ L'espressione è di M. Degni, *La decisione di bilancio cit.*, p. 31.

²³¹ Così L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 1/2013, p. 1.

²³² V. per una considerazione analoga M. Degni, *La decisione di bilancio cit.*, p. 21, secondo il quale, "Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti".

spesso accade – dev'essere di competenza esclusiva dell'organo che incorpora la rappresentanza. Essendo la vocazione di quest'ultima quella di "riprodurre esattamente i bisogni sociali nell'organo centrale dello stato, e con i bisogni sociali, la conflittualità che si determina tra essi nel momento stesso della loro emersione, conflittualità peraltro ricorrente appena l'ultima mediazione raggiunta rivela il suo esaurimento"²³³, il processo pare suscettibile, a condizione di rimanere nel perimetro di forma di Stato e di governo vigenti, di essere ripetuto all'infinito.

Sotto questo profilo, analizzare solo le questioni dell'equilibrio senza tener conto della natura giuridica del bilancio potrebbe comportare degli effetti distorsivi (come, ad esempio, quando contribuisce a distogliere l'attenzione dalla composizione del bilancio concentrandola esclusivamente sulla deroga ai limiti previsti per il rapporto *deficit/PIL*).

Ma se quanto finora sostenuto è vero, ne consegue che lo spostamento dell'attenzione scientifica dalla natura del bilancio alle questioni dell'equilibrio non rappresenta una semplice sostituzione bensì una deviazione dalle categorie tradizionali del diritto costituzionale. In materia di bilancio, la questione principale (o, se si preferisce, primaria) – dal punto di vista giuridico in generale e del diritto costituzionale in particolare – non è l'equilibrio di bilancio, ma la natura giuridica del bilancio. Solo dando un corretto inquadramento a tale questione principale si può porre in termini corretti anche la seconda questione. Metaforicamente parlando, si potrebbe dire che se la nozione di bilancio fosse un *iceberg*, la questione dell'equilibrio ne sarebbe la punta.

In altre parole, se il bilancio è quella decisione fondamentale periodica, che costituisce allo stesso tempo una componente significativa del patto fondativo tra rappresentanti e rappresentati, allora la decisione di bilancio non è altro che un contenitore delle scelte fondamentali per il singolo anno, fatte dai rappresentanti per conto dei rappresentati. Se le cose stanno così, allora l'equilibrio di bilancio è solo una delle tre possibili scelte sul tavolo: le altre due sono l'avanzo e il disavanzo. Queste tre scelte dal punto di vista della teoria del bilancio sono perfettamente neutrali, hanno pari dignità. Ne consegue il riconoscimento in capo all'organo che incorpora la rappresentanza del potere discrezionale di optare di volta in volta per una delle tre. Ma rilevare la discrezionalità del potere della rappresentanza in materia di bilancio implica anche il riconoscimento della natura eminentemente politica della decisione di bilancio. Da ciò deriva immediatamente che anche la scelta di perseguire l'equilibrio è puramente politica, nella stessa identica misura in cui lo sono quelle di perseguire l'avanzo o il disavanzo.

Nulla vieta, ovviamente, che una di tali tre scelte venga positivizzata, come dimostra il nuovo articolo 81 della Costituzione, e in tal caso i vari poteri dello Stato non possono fare a meno di tenerne conto. Resta tuttavia fermo il potere delle assemblee rappresentative di modificare le proprie scelte – anche di livello costituzionale – che, dovendo adattarsi alle istanze che arrivano dalla complessa e magmatica realtà sociale, non vengono mai effettuate una volta per tutte.

²³³ G. Ferrara, Sulla rappresentanza politica cit., p. 56.

Non va altresì dimenticato il contributo che le Corti costituzionali – nei limiti in cui la loro giurisprudenza partecipa alla formazione del diritto oggettivo – possono offrire nella interpretazione/integrazione del diritto e, in particolare, nella ricostruzione dei vari istituti e/o principi. Ne è una dimostrazione l'importante contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale che, passo dopo passo, ha posto una serie di limiti e parametri²³⁴ al Legislatore in materia di bilancio, riuscendo così ad assemblare una nozione complessa e complessiva di equilibrio di bilancio²³⁵ che integra e specifica il principio di equilibrio del bilancio accolto dalla norma costituzionale. Occorre tuttavia che anche il Giudice delle leggi presti grande attenzione al fatto che, in quanto giudice, è bene non fuoriuscire “dal terreno del controllo, che è quello che le sarebbe proprio, per addentrarsi in quello della mediazione (non della semplice moderazione) e della regolazione del conflitto sociale”²³⁶, che spettano, invece, al legislatore.

Cercando di tirare le fila del discorso sui rapporti tra equilibrio di bilancio e natura giuridica del bilancio, si potrebbe dire che analizzare la prima senza tener conto della seconda vuol dire effettuare un arbitrario restringimento del quadro delle valutazioni possibili, e questo sarebbe un errore che le odierne democrazie rappresentative non possono permettersi. Infatti, se si

²³⁴ Un esempio paradigmatico di tale attività può essere considerato quello della sentenza n. 61 del 2018 con cui la Corte, in un'ottica di armonizzazione dei rapporti tra politica economica generale e autonomia finanziaria degli enti territoriali, ha affermato che “In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – la quale prevedeva la valorizzazione del “federalismo fiscale” in un'ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva – e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l'esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale. Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale”.

²³⁵ Per un'attenta ricostruzione della nozione di equilibrio di bilancio, sia sotto il profilo statico che sotto il profilo dinamico, v. A. Carosi, Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra corte costituzionale e magistrature superiori, in corso di pubblicazione negli Atti del “Seminario di aggiornamento presso la Corte costituzionale dedicato ai magistrati contabili”, pp. 23-26 del dattiloscritto.

²³⁶ M. Luciani, Garanzie ed efficienza cit., p. 25.

tiene conto, da una parte, che ci troviamo in un momento di grave crisi della rappresentanza politica e, dall'altra, che la politica non è altro che la lotta per il contenuto della legislazione²³⁷, allora, essendo il bilancio lo strumento attraverso il quale tale contenuto si avvera, dovrebbe risultare chiaro che un auspicabile processo di rilegittimazione delle istituzioni rappresentative non può che passare anche attraverso una decisione di bilancio ricondotta alle coordinate che le sono proprie secondo la sua storia e la sua teoria.

Senza dubbio, la crisi della rappresentanza, determinata, come si è già accennato, anche da colpe ed errori propri degli organi rappresentativi, ha in un certo senso – anche in ragione della ormai diffusa consapevolezza circa tali colpe – *giustificato* il passaggio della titolarità di alcune delle loro principali prerogative al potere esecutivo e, in alcuni casi, agli organi giurisdizionali. Ma altrettanto indubbiamente il miglioramento delle condizioni di salute della rappresentanza non può passare per il trasferimento delle sue funzioni più caratterizzanti a organi e soggetti poco (governo) o punto (giudici) rappresentativi. Questo, oltre a sembrare – in una forma di governo parlamentare fondata sul principio rappresentativo – paradossale, finisce per somigliare, drammaticamente, alle antiche terapie basate sui salassi.

Quanto, infine, all'attualità della questione della natura giuridica del bilancio, è sufficiente richiamare le parole di Vittorio Emanuele Orlando, il quale, in apertura di un suo importante scritto sull'argomento, affermava: "il contenuto e la portata giuridica della funzione parlamentare rispetto al bilancio è uno di quei temi i quali, riproducendo immediatamente tutte le più ardue questioni che affaticano il diritto costituzionale degli Stati moderni, hanno in se stessi gli elementi di un dubbio sempre rinascente; di guisa che, per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita. Che, anzi, se l'espressione non sembrasse troppo ardita, io direi che non potrà mai esaurirsi; posto che il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento, quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquetate nella pace di un universale consenso"²³⁸.

²³⁷ Così G. Guarino, *Contributo allo studio delle fonti del diritto*, in *Diritto e giurisprudenza*, n. I, Napoli 1946, pp. 10-29, ora in Id., *Dalla Costituzione all'Unione Europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, Vol. I, Jovene, Napoli 1994, p. 35.

²³⁸ V. E. Orlando, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1911, p. 268.