



SECONDO SEMINARIO ANNUALE DEL “GRUPPO DI PISA” CON I DOTTORANDI DELLE DISCIPLINE  
GIUSPUBBLICISTICHE  
*LO STUDIO DELLE FONTI DEL DIRITTO E DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN ALCUNE RICERCHE  
DOTTORALI*  
UNIVERSITÀ DI ROMA TRE  
20 SETTEMBRE 2013

**MARSID LAZE**  
**DECISIONE DI BILANCIO, PRINCIPIO DEMOCRATICO E REVISIONE DELLA COSTITUZIONE  
REPUBBLICANA**

**SOMMARIO:** 1. *La nascita del diritto del bilancio e la sua perdurante centralità all'interno delle categorie del diritto costituzionale.* 2. *La Rivoluzione francese e la sua influenza determinante sulla natura della decisione di bilancio.* 3. *Decisione di bilancio e suffragio.* 4. *Decisione di bilancio, globalizzazione e revisione dell'art. 81 della Costituzione.* 5. *Brevi cenni conclusivi.*

**1. La nascita del diritto del bilancio e la sua perdurante centralità all'interno delle categorie del diritto costituzionale.**

È opinione diffusa che vi sia una relazione strettissima tra il principio del necessario consenso ai tributi da parte dei rappresentanti dei ceti e l'origine dei parlamenti<sup>1</sup>. In particolare, tale principio, non solo è

---

<sup>1</sup> Cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880, 11 e ss. e dello stesso A., *Diritto costituzionale: storia e dottrina*, Napoli, Bideri, 1903, 405; G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, 1(1880-1881), pp. 255-285, 261 ss.; L. PALMA, *La competenza del senato nelle leggi d'imposta*, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, 2 (1881), pp. 285-334, 285 ss. e dello stesso A., *La votazione delle spese nei governi parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 4(1886) v.1, pp. 248-257, spec. 250-251; G. SCIACCA, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati*, in *Studi di diritto pubblico*, Napoli, Marghieri, 1885, 217 ss.; A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, Loescher, 1886, 72-73; L. RAVA, *Il sindacato parlamentare e il diritto del bilancio*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1(1890), pp. 523-558 e 605-641, spec. 549; A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol.1, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1896, 786 ss.; E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell'ordinamento formale della pubblica finanza*, Torino, Fratelli Bocca, 1899, 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, SEL, 1900-1907, Vol. IX (1902), pp. 371-549, 378; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, Officine Tipografiche Italiane, 1910, 7 ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1913, 529; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, SEL, 1913, 816-817; V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 173; S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, Libreria internazionale f.lli Treves, 1930, 19 ss.; S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, 407; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 165 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, Vol. I, spec. 397 e 401. L'illustre A. ritiene però che “La materia meriterebbe una rilettura moderna, poiché spesso si sono allineati istituti che di simile hanno solo il nome”; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 218 ss.; G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio* in *Dizionario di contabilità pubblica* a cura di A. BARETTONI ARLERI, Milano, Giuffrè, 1989, 604. Per la dottrina più recente



stato decisivo per la nascita delle istituzioni parlamentari, ma ha anche avuto un ruolo fondamentale nella configurazione della traiettoria evolutiva dei rapporti tra le stesse 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, quello di vincolare i tributi al consenso di coloro che ne avrebbero dovuto sopportare il peso viene giustamente considerato come uno dei principi fondamentali della monarchia inglese e si fa generalmente risalire alla *Magna Charta*<sup>2</sup> (1215); esso fu ripreso nella *Confirmatio Chartarum* (1297) per essere poi richiamato in modo sempre più chiaro ed inequivocabile nella *Petition of Rights* (1628) e nel *Bill of Rights* (1689)<sup>3</sup>.

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 cittadini<sup>4</sup>. Tuttavia, mancava nelle assemblee rappresentative degli ordini privilegiati la volontà di verificare l'opportunità della richiesta del monarca e l'utilità della relativa spesa. Esse erano interessate solo a valutare la gravità del sacrificio da sopportare e allo stesso tempo a evitare possibili abusi del monarca, senza nulla eccepire sull'utilità e la convenienza della spesa collegata all'entrata che erano chiamate a consentire<sup>5</sup>. Né potevano controllare l'uso che se ne faceva. Anche nei pochi casi in cui c'era qualche ingerenza da parte dei rappresentanti sulla destinazione delle somme concesse, questo non era sintomo dell'intenzione di sindacare o contestare l'uso delle somme da parte del sovrano, ma più semplicemente, della volontà di frenare la richiesta dei sussidi<sup>6</sup>.

Tuttavia, le assemblee rappresentative degli ordini costituirono per lungo tempo lo strumento principale di difesa nelle mani 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'assolutismo<sup>7</sup>. Inoltre,

---

cfr. per tutti G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 9 ss..

<sup>2</sup> Cfr. sul punto G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 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., 261, oltre a riferirsi sempre agli "articoli che i baroni costrinsero il re Giovanni a firmare" rileva 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., 73, sostiene che tale principio "affermato 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., 166; E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato*, cit., 1, conferma implicitamente tale tesi quando colloca l'elaborazione del principio intorno al XIII secolo. Mentre S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 24, sposta all'indietro l'origine riferendosi addirittura alla Carta delle libertà (1100) di Enrico I.

<sup>3</sup> S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 24-25; V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 166-167.

<sup>4</sup> E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato*, cit., 2.

<sup>5</sup> E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato*, cit., 11-12. Questo autore riferendosi ai sudditi afferma che: "Unico esame interessante per essi, dominati dallo spirito di latente ribellione e di antagonismo col monarca che non consideravano come rappresentante della nazione, ma piuttosto come avversario, era il vedere se il monarca non tendeva una trappola ai sudditi e se non era per essi un sacrificio troppo grave quello di dare al sovrano una parte de' loro redditi; assai di rado si esaminava se la spesa poteva essere evitata, perché inutile, o fatta con minore sacrificio".

<sup>6</sup> Cfr. G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 31.

<sup>7</sup> Cfr. G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, cit., 261-262. Tale A., riferendosi sempre al principio in questione, parla di "mezzo efficacissimo di opposizione all'assolutismo invadente" e "salda guarentigia delle libertà popolari".



il fatto che i re, per poter imporre qualsiasi tributo, dovevano richiedere il consenso preventivo dei rappresentanti si tradusse gradualmente nella principale garanzia per la periodica convocazione delle assemblee stesse<sup>8</sup>.

Nonostante l'affermazione progressiva del principio del consenso necessario per istituire nuove imposte, non si poteva parlare ancora di bilancio nel senso compiuto del termine. Infatti, non erano ancora presenti le più importanti caratteristiche che contraddistinguono i bilanci moderni, pertanto non si poteva considerare completato il percorso di formazione del concetto giuridico-politico di bilancio. Senza voler entrare nel merito della discussione tecnica sulle caratteristiche necessarie di un bilancio<sup>9</sup>, mi limiterò ad indicare le più importanti tra quelle che caratterizzano un bilancio moderno e che mancavano nei bilanci dell'*ancien régime*.

Si tratta dell'universalità, dell'unità e della periodicità (modernamente tradotta nel principio di annualità). L'universalità, che è forse la qualità più importante di un bilancio, implica che tutte le entrate e tutte le spese siano iscritte in esso. Nelle monarchie assolute non vi era una regolare amministrazione della finanza pubblica e quindi non tutte le entrate e le spese venivano iscritte nei documenti contabili. Le esattorie non versavano al Tesoro la totalità delle somme incassate, trattenendo i diritti di esazione. Per di più, teoricamente al fine di ridurre gli spostamenti del denaro liquido, si usava decurtare sul posto una parte delle entrate per coprire direttamente alcune spese ordinarie, rendendo quindi impossibile da decifrare l'ammontare esatto delle une e delle altre. Ma anche quando tutto ciò non succedeva, o il fenomeno era più circoscritto, era invalso il metodo della scrittura delle entrate al netto. Più in generale si usava compensare buona parte delle varie spese ed entrate<sup>10</sup>, rendendo così impossibile parlare di universalità del bilancio nell'*ancien régime*.

Vi è, poi, il principio di unità del bilancio, che presuppone l'inclusione dell'intera entrata e dell'intera spesa in unica gestione, con esclusione dunque di altri bilanci o documenti contabili. A sostegno del fatto che anche tale qualità mancava nei documenti contabili delle monarchie assolute, basterà ricordare che in esse vigeva il sistema delle casse speciali<sup>11</sup>, che assieme ai vari bilanci speciali e all'affidamento dei controlli a diversi tribunali rendeva praticamente impossibile la ricostruzione completa del bilancio.

Per quanto riguarda infine la periodicità, bisogna sottolineare che i documenti contabili venivano predisposti senza una cadenza regolare. Essi venivano redatti, di solito, in occasione delle richieste di nuovi sussidi da parte dei re ed erano diretti – più che a rappresentare globalmente la situazione delle entrate e delle spese dello Stato – a dimostrare la difficile situazione delle casse del re, in maniera tale da far apparire estremamente necessari i sussidi che si stavano richiedendo, così da ottenerli più facilmente<sup>12</sup>. Dunque, non solo non c'era una regolare periodicità nella formazione dei documenti contabili, ma anche quando incidentalmente e in via di fatto una certa periodicità poteva crearsi, non era consapevolmente finalizzata al miglioramento dell'amministrazione della finanza pubblica.

<sup>8</sup> L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio* (Estratto dalla *Nuova Antologia*), Roma, Tipografia Barbèra, 1881, 25.

<sup>9</sup> Per i requisiti astratti di un bilancio v. S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 35 ss.. Per quanto riguarda invece le caratteristiche della legge di bilancio nell'ordinamento italiano vigente v. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, 25 ss..

<sup>10</sup> Cfr. S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 36, il quale ricorda che anche Necker violò l'universalità del bilancio sottraendo da esso per compensazione delle ingenti somme.

<sup>11</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 30.

<sup>12</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 8.



Oltre a queste osservazioni di carattere prevalentemente tecnico, inerenti ai requisiti essenziali del bilancio, ve ne sono alcune altre di carattere più teorico-generale riguardanti il rapporto tra spese<sup>13</sup> e bilancio. Perché si potesse parlare di bilancio vero e proprio, 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 decisione di spesa rimaneva competenza esclusiva del re<sup>14</sup>. Secondo alcuni<sup>15</sup>, i primi controlli dei rappresentanti dei ceti sulle spese si rinvengono agli inizi del XIV secolo nella Francia di Filippo il Bello il quale, 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<sup>16</sup> ancor più significativo 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; 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 interesse<sup>17</sup>. L'intervento dei cittadini nei pubblici affari era previsto solo su invito<sup>18</sup> del re, mancando però, negli uni, la consapevolezza necessaria per poter incidere realmente sul governo delle finanze, e, nell'altro, la sincera volontà di farli partecipare, essendo il suo invito diretto a tutelare in modo esclusivo l'interesse privato del sovrano e 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 richieste<sup>19</sup>. Tale clausola di appropriazione, che a partire dal regno di Anna divenne una pratica parlamentare costante<sup>20</sup>, fu accompagnata dall'istituzione della lista civile<sup>21</sup> nel 1689 e dalla creazione del fondo consolidato nel 1787<sup>22</sup>. Sempre sotto la regina Anna troviamo i primi preventivi di spese ed entrate per l'anno successivo<sup>23</sup>. Con questi ultimi sviluppi, si poteva considerare concluso per l'Inghilterra quel lungo percorso che ebbe inizio con la *Magna Charta* e che portò dopo una lunga e lenta evoluzione – come spesso succede nella tradizione di questo paese – verso una moderna concezione del procedimento di bilancio.

<sup>13</sup> V. al riguardo F. FLORA, *Manuale della scienza delle finanze*, Livorno, Giusti, 1921, 89. Tale A. sostiene che “il bilancio non ha altro ufficio che di assegnare un limite alla spesa, oltre il quale il potere esecutivo non può spingersi”.

<sup>14</sup> Cfr. S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 29; V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 168.

<sup>15</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 10.

<sup>16</sup> Tale episodio viene ricordato sempre da G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 11. Tale autore ritiene che anche in quell'occasione la domanda dei Comuni fu 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”.

<sup>17</sup> E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato*, cit., 9.

<sup>18</sup> G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 11, parla appunto di intervento al governo dei pubblici affari determinato dall'invito del re.

<sup>19</sup> Cfr. L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, cit., 15; E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato*, cit., 9 e 128-129; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 41; V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 168.

<sup>20</sup> L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, cit., 15.

<sup>21</sup> Cfr. sull'istituto della lista civile G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 41

<sup>22</sup> Per l'istituto del fondo consolidato cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 41 e 45 ss..

<sup>23</sup> Cfr. L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, cit., 15.



Per quanto riguarda l'evoluzione storica della formazione del bilancio in Francia, sebbene siano presenti molti elementi di discontinuità rispetto all'esperienza britannica, esso condivide con il Regno anglosassone molte caratteristiche<sup>24</sup>. 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'Inghilterra<sup>25</sup>. 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 costituzionale<sup>26</sup>. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, difatti, 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<sup>27</sup> del 1791, nella quale si disciplinarono per la prima volta in modo congiunto il potere di imposizione, il potere di spesa e quello di controllo<sup>28</sup>.

L'esperienza francese fu estremamente significativa ai fini dello studio della natura del bilancio e del suo rapporto con il potere politico, perché, da una parte, determinò il definitivo mutamento dei principi dell'ordine finanziario<sup>29</sup>, 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. Infatti, i soggetti chiamati a decidere sulla spesa pubblica non erano più i rappresentanti dei ceti, ma i rappresentanti della nazione. Il rapporto finanziario nell'*ancien régime*, come visto, veniva considerato come un *do ut des*: il re concedeva un privilegio o accoglieva una petizione e in cambio gli Stati generali accordavano i sussidi domandati<sup>30</sup>. Quando questo rapporto consensuale e di natura privatistica<sup>31</sup> si tramutò in un dovere verso la nazione<sup>32</sup> e quindi in un rapporto di diritto pubblico<sup>33</sup>, fu

<sup>24</sup> Cfr. al riguardo E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1986, 19-20.

<sup>25</sup> 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., 13.

<sup>26</sup> Cfr. E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa*, cit., 21.

<sup>27</sup> Cfr. Cap. III, Sez. I, art. 1.

<sup>28</sup> V. sempre E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa*, cit., 23.

<sup>29</sup> Cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 15.

<sup>30</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 15.

<sup>31</sup> G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico*, cit., 15 rileva 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”.

<sup>32</sup> Cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 20. Tale A. afferma che “la potenza legislativa del Parlamento non si svolge realmente che quando il consentimento dell'imposta rappresento non più una personale oblazione in forma di “scutaglia, tridaglia, tallagia”, ma un dovere della nazione per garantire i diritti dello Stato”.



possibile l'istituzione dell'ordinamento della finanza pubblica. Le entrate e le spese non erano più quelle del principe, bensì le entrate e le spese dello Stato. Proprio tale cambiamento, che ha come diretta conseguenza il sostituirsi dell'obbligo fiscale generalizzato<sup>34</sup> – 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.

Quanto finora brevemente illustrato ci permette di osservare due cose. La prima è che il consenso dei rappresentanti della nazione alle decisioni di entrata e di spesa è connotato all'essenza dei regimi rappresentativi<sup>35</sup>. 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”<sup>36</sup>, e che allo stesso tempo spiega la perdurante centralità<sup>37</sup> della decisione di bilancio nel 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 nei rispettivi ordinamenti.

La seconda cosa da sottolineare è che la Rivoluzione francese occupa una posizione preminente nell'itinerario di formazione della moderna decisione di bilancio per almeno due ragioni. La prima è che i principi fondamentali affermatasi con essa hanno permeato di sé la maggior parte dei sistemi di bilancio del Continente<sup>38</sup>, tra cui anche quello italiano. La seconda ragione è che la Rivoluzione francese ha avuto, o almeno ritengo che abbia avuto, un ruolo cruciale per la conformazione della natura del bilancio nei termini che dirò tra poco. Il collegamento tra questa e la decisione di bilancio merita, dunque, di essere trattato separatamente.

---

<sup>33</sup> Cfr. ancora G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 30 il quale sottolinea il fatto che l'imposta trova la propria ragione nel diritto pubblico.

<sup>34</sup> G. JELLINEK, *Gesetz und verordnung. Staatrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist. anastatica dell'ed. del 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997, 226-227.

<sup>35</sup> Sulla stretta connessione tra decisione di finanza pubblica e regimi rappresentativi cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 18 il quale rileva: “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., 264, il quale asserisce: “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”; L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, cit., 29 il quale riferendosi al diritto del bilancio afferma che “è sempre la pietra angolare del diritto parlamentare”; V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 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 fondamenti”.

<sup>36</sup> G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., 225.

<sup>37</sup> Cfr. al riguardo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, 20-22 settembre 2012, 2 il quale da ultimo 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”.

<sup>38</sup> Cfr. per tutti G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 26. Tale A. rileva che “I principi assoluti, proclamati dalla rivoluzione francese sonosi inoculati nel sistema di bilancio seguito nel Continente”.



## 2. La Rivoluzione francese e la sua influenza determinante sulla natura della decisione di bilancio<sup>39</sup>

Non c'è bisogno di spendere tante parole per descrivere la formidabile influenza che ebbe la Rivoluzione francese a livello globale, in quanto i suoi straordinari riflessi di carattere universale sono ben noti a tutti. Mi soffermerò quindi specificamente su quegli aspetti che ritengo utili ai fini della configurazione della natura della decisione di bilancio.

Negli anni appena precedenti a quelli della Rivoluzione la Francia era già entrata in una fase di grande fermento e di continui rivolgimenti sociali, causati in parte anche dalla disastrosa situazione delle sue finanze. La contrapposizione tra vecchio e nuovo era più stridente in questo paese rispetto al resto del Vecchio Continente. Forse proprio per queste ragioni, la crisi rivoluzionaria fu portatrice di alcuni aspetti innovativi, il cui sviluppo e consolidamento avrebbero significativamente caratterizzato la situazione giuridica e politica venutasi a creare dopo la caduta del vecchio ordine.

La borghesia, alla vigilia della Rivoluzione, era già la classe economicamente ed ideologicamente dominante. La mozione presentata dall'abate Sieyès, diretta a trasformare gli Stati generali in Assemblea nazionale ed approvata il 17 giugno 1789, e la sua risposta alla sua domanda "Che cos'è il terzo stato?", lo dimostrano. Sieyès stesso, come pure tutta la borghesia, voleva che quella risposta venisse data da tutto il nuovo ordine giuridico e politico che si stava costituendo in Francia<sup>40</sup>. La Rivoluzione, dunque, può essere vista come il coronamento di un lungo processo caratterizzato dalla progressiva ascesa della classe economicamente emergente, la quale, ad un certo punto, si sentì finalmente pronta a mostrare la sua forza e a distruggere l'edificio traballante dell'*ancien régime* che ormai ostacolava il pieno sviluppo delle sue immense potenzialità.

Il Terzo stato dell'epoca rivoluzionaria era però una realtà composita che includeva non solo la piccola, media e grande borghesia, ma anche l'embrione di quell'ordine sociale che successivamente prenderà il nome di "Quarto stato": il proletariato. L'emersione di questa nuova classe sociale fu uno degli aspetti anticipatori più importanti della Rivoluzione, quantunque non si trattasse ancora del vero proletariato industriale<sup>41</sup>.

Tale nuovo gruppo sociale era però ancora a uno stato embrionale, pertanto la classe che dominò l'esperienza rivoluzionaria fu soprattutto la borghesia e non poteva essere diversamente<sup>42</sup>. Essa, infatti,

---

<sup>39</sup> In questo scritto si parla di natura della decisione di bilancio prescindendo dagli strumenti attraverso i quali tale decisione viene formalizzata. In questo modo, cercando di ricostruire lo schema logico-concettuale della decisione di bilancio unitariamente intesa, si evita di prendere in considerazione la distinzione tra bilancio e legge di approvazione e di conseguenza anche la questione della natura giuridica (formale o sostanziale) di quest'ultima. Questa scelta è stata dettata dal fatto che l'economia di questo lavoro non permette di trattare con il dovuto approfondimento la questione, che implicherebbe la necessità di affrontare preliminarmente l'ammissibilità della distinzione legge formale – legge sostanziale.

<sup>40</sup> Cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 46.

<sup>41</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 13° edizione, Bologna, Zanichelli, 2010, 78. Questo A. rileva che "i sans-coulottes parigini sono già dei proletari moderni, lavoratori senza alcuna proprietà, che proprio per questo vivono vendendo sul mercato la propria forza lavoro".

<sup>42</sup> Cfr. A. GRAMSCI, *Ai margini della storia (Storia dei gruppi sociali subalterni)*, in *Antonio Gramsci. Quaderni dal Carcere* (edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana), Torino, Einaudi, 1975, Vol. III, 2283-2284, il quale rilevava: "I gruppi subalterni subiscono sempre l'iniziativa dei gruppi dominanti, anche quando si ribellano e insorgono: solo la vittoria "permanente" spezza, e non immediatamente, la subordinazione. In realtà, anche quando paiono trionfanti, i gruppi subalterni sono solo in istato di difesa allarmata (questa verità si può dimostrare con la storia della Rivoluzione francese fino al



era la sola ad avere una piena consapevolezza dei propri mezzi, un alto grado di organizzazione e quella coscienza di classe che le permetteva di ragionare in termini di interessi di classe e di conseguenza – essendo la profonda conoscenza dei propri interessi una condizione indispensabile per la loro adeguata tutela – era l'unica classe sociale in grado di perseguirli efficacemente. In altre parole, essa era l'unica classe che sapeva bene ciò che voleva, “quando il quarto stato non lo sapeva ancora, e la nobiltà non lo sapeva più”<sup>43</sup>. Inoltre, ed era forse l'elemento decisivo, la borghesia fu in grado di cogliere e interpretare perfettamente lo spirito del tempo e facendo tesoro delle nuove dottrine filosofiche seppe formulare alcuni principi di agevole comprensione, di carattere universale e di una razionalità disarmante che – proprio perché dotati di tali qualità – si prestavano benissimo ad essere usati come generatori di un'artificiale comunanza degli interessi di tutto il popolo.

La libertà, l'eguaglianza, la fratellanza e l'illuministica ragione erano principi e valori in grado di riunire – all'interno dell'immane vastità della loro universale portata – contro le istituzioni del vecchio ordine politico, giuridico e sociale, potenzialmente, tutti i cittadini della Francia. E ci riuscirono. Il cosiddetto Quarto stato, invece, non aveva ancora, in termini di ideologia e dottrina, quasi niente da poter contrapporre alla già articolata e consolidata ideologia della classe egemone, che sebbene fosse espressione di interessi di parte, aveva come suo grande pregio un contenuto che in quel preciso momento storico veniva percepito come universale e inerente la natura dell'uomo in quanto tale e che di conseguenza tutti potevano sentire come proprio. D'altronde, è innegabile che molte delle conquiste della Rivoluzione francese furono incontestabilmente delle conquiste di civiltà e come tali, di fondamentale importanza per l'intera umanità. Che poi, tali formidabili conquiste fossero condizione necessaria ma non sufficiente per l'emancipazione politica delle classi subalterne, queste – benché istintivamente e in modo ancora troppo nebuloso cominciarono a percepirlo – non erano in grado, causa la loro immaturità politica, di averne piena coscienza. Non deve stupire, dunque, se la tumultuosa esperienza rivoluzionaria nei suoi tratti fondamentali e soprattutto nei suoi risultati rimase profondamente borghese.

Tuttavia, pur mancando nel Quarto stato una vera e propria coscienza di classe, esso percepiva, seppur confusamente, che gli interessi propri e quelli della borghesia erano incompatibili e di ciò si ebbe conferma molte volte nel corso della Rivoluzione. In ogni caso, tale mancanza fece in modo che inizialmente le classi umili non si ponessero in una posizione di aperto conflitto con lo Stato. Quest'ultime, quindi, in origine non pretendevano di combattere lo Stato, né tantomeno di distruggerlo, ma molto più semplicemente, pensavano di avere anch'esse diritto a qualche piccolo miglioramento rispetto alle loro misere condizioni di vita, rigorosamente all'interno, però, del quadro generale disegnato e realizzato dalla classe egemone. Tali gruppi sociali subalterni, nel grande scontro tra Terzo stato e antico regime – assorbiti com'erano all'interno del Terzo stato e senza una ben definita e indipendente identità politica – non poterono che rappresentare l'ala radicale della rivoluzione. Ma dire che rappresentarono semplicemente l'ala radicale non deve sembrare riduttivo, in quanto più volte il destino della Rivoluzione – soprattutto nei momenti in cui la linea tra fallimento

---

1830 almeno). Cfr. sul punto anche K. MARX – F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista*, Roma, Edizioni Rinascita, 1953, 134-135. Anche Marx ed Engels consideravano come inevitabile il fallimento del proletariato dell'epoca rivoluzionaria rilevando che: “I primi tentativi fatti dal proletariato per far valere direttamente il suo proprio interesse di classe in un tempo di fermento generale, nel periodo del rovesciamento della società feudale, dovevano di necessità fallire, sia per il difetto di sviluppo del proletariato, sia per la mancanza di quelle condizioni materiali della sua emancipazione, le quali non possono essere che il prodotto dell'epoca borghese”.

<sup>43</sup> L'incisiva frase è di G. MARANINI, *Classe e Stato nella rivoluzione francese*, Perugia, Regia Università degli studi, 1935, 67.





e successo era molto sottile – fu nelle loro mani. Pertanto, pur non avendo saputo fare propria la Rivoluzione, quella della classe dei non possidenti fu comunque una partecipazione importante e decisiva<sup>44</sup>.

Dunque, la prima apparizione del proletariato nella storia non fu senza conseguenze, all'opposto ebbe delle ripercussioni decisive almeno in due direzioni. In primo luogo, durante la crisi rivoluzionaria svolse, in più momenti, il ruolo di ago della bilancia, riuscendo a salvare la Rivoluzione sia dal pericolo controrivoluzionario monarchico sia, nelle fasi cruciali, dalla parte più conservatrice della borghesia stessa. In secondo luogo, le prime avvisaglie di resistenza di classe da parte delle classi subalterne furono estremamente significative in quanto – in un momento molto delicato dove l'esito della Rivoluzione era ancora in bilico tra antico e nuovo regime – preannunciarono il grande conflitto che avrebbe caratterizzato i secoli a venire, quello tra capitale e lavoro<sup>45</sup>. Furono proprio i primi sintomi di questo dissidio che permisero l'emersione nel corso della Rivoluzione, a fianco della crisi politica, anche del conflitto sociale. E la questione era molto delicata anche con riguardo all'esito della Rivoluzione stessa.

Infatti, se da una parte il Quarto stato, non avendo una precisa identità di classe, si era lasciato ingenuamente assorbire nel seno del Terzo stato – in realtà anche per merito dell'universalità politica che sembrava trasparire dagli ideali borghesi – dall'altra, aveva beneficiato di un certo miglioramento delle difficili condizioni di vita come conseguenza della poderosa attività economica della borghesia. Esso, dunque, persuaso della parziale coincidenza degli interessi, lasciò alla borghesia la titolarità e i meriti dell'azione rivoluzionaria. Successivamente, però, a causa dell'inflazione e del rincaro insostenibile dei prezzi, insorsero dei movimenti popolari e il conflitto divenne più evidente anche tra le correnti interne alla borghesia in quanto tali movimenti rimisero in discussione l'idea della libertà economica e quella della proprietà. Inoltre, queste agitazioni erano molto indicative perché dimostravano come, seppur confusamente e senza una precisa visione sociale alternativa, la classe subalterna stesse lentamente sviluppando una primitiva consapevolezza riguardante i propri interessi di classe. D'altronde, la borghesia percepiva chiaramente che il peggioramento delle condizioni di vita delle masse le stava portando ad aggredire – con le richieste di regolamentare i prezzi e i salari – i concetti fondamentali della proprietà e della libertà economica, e questo, per la classe egemone, era un pericolo da evitare ad ogni costo.

Con il cosiddetto periodo del “terrore” la messa in discussione della tutela della proprietà e del principio di libertà economica diventò più consistente. Sebbene costretto dal corso degli eventi,

---

<sup>44</sup> Cfr. sul ruolo delle classi subalterne nella Rivoluzione francese già G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., 6 il quale riferendosi alla Rivoluzione affermava: “Preparata dalle classi più colte delle nazioni fu attuata dalle più rudi” e di nuovo a p. 11: “la rivoluzione, risultato delle forze efficienti della classe colta e delle forze istintive del popolo, stimulate da bisogni materiali, ha improntato in tutte le odierne libere Costituzioni la norma: che l'imposta non ha valore che nel consenso della nazione” e G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino, Loescher, 1884 ora in Id., *Scritti politici* (a cura di) Giorgio Sola, Vol.1°, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Torino, UTET, 1982, 525, il quale così si esprimeva: “In Europa, nell'ultimo secolo, si è andata compiendo una delle più grandi rivoluzioni fra tutte quelle alle quali un organismo sociale è stato soggetto. Di rivolte brusche e violente, di governi rovesciati in un giorno ce ne è stata dovizia. Sia aggiunga a ciò che la formula politica, in nome della quale si è andata compiendo questa grande rivoluzione, quella della libertà e dell'uguaglianza, è quanto mai atta a suscitare le speranze della plebe; si aggiunga infine che l'esecuzione materiale, il braccio col quale questa rivoluzione si è compiuta, l'ha dato in buona parte la plebe stessa”. V. anche G. U. RESCIGNO, *Corso*, cit., 78 che riferendosi ai sans-coulottes rileva: “Come è noto, essi costituiscono la parte più attiva del periodo rivoluzionario acuto, la punta di diamante del movimento che imprimerà ad esso un corso più rapido e radicale”.

<sup>45</sup> Cfr. G. MARANINI, *Classe e Stato*, cit., 54, che parla di “dissidio delle due grandi forze del mondo nuovo: l'oro e il lavoro”.



seppure in forme molto rudimentali e grossolane, il Comitato di salute pubblica, attraverso le requisizioni di molti generi alimentari, la fissazione dei prezzi massimi di molti beni primari e la regolamentazione dei salari attuava così una forma di politica sociale, seppure ancora embrionale. Il decreto della Convenzione del 3 settembre 1793 che istituiva un consistente prestito forzoso sui cittadini più abbienti fu poi un tangibile esempio di quanto fosse reale il rischio che correvano i principi basilari della concezione borghese della società. Questa politica economica e sociale, volta, nelle intenzioni di chi la adottò, a perequare per quanto possibile le fortune tra i cittadini, costituiva uno dei primi tentativi di redistribuzione della ricchezza attraverso l'intervento del potere pubblico.

Vista con gli occhi della borghesia, la proprietà appena liberata dalle anguste strutture dell'*ancien régime* si ritrovava minacciata da una nuova entità, forse più pericolosa perché rifiutava in pieno il concetto stesso di proprietà e non ne voleva garantire alcuna forma di tutela. Quindi, come se non bastasse il sacrificio materiale della libertà economica e della proprietà, con la cosiddetta dottrina della salute pubblica, tali fondamentali principi della concezione borghese dello Stato trovarono anche un'opposizione ideologica<sup>46</sup>. Infatti, affermare che il superiore interesse pubblico poteva giustificare il sacrificio della libertà e della proprietà, significava scuotere l'edificio borghese, ancora in via di consolidazione, dalle fondamenta<sup>47</sup>.

Ciononostante, la forza che uscì completamente vittoriosa dal tumulto rivoluzionario fu la borghesia, che di conseguenza si appropriò in modo esclusivo del potere politico. Non poteva non essere così, in quanto era l'unica forza, che, grazie alla sua potenza economica, aveva avuto a disposizione tutto il tempo occorrente per crearsi l'attitudine<sup>48</sup> necessaria all'assunzione del potere politico che indiscutibilmente il Quarto stato, in quel determinato momento storico, non aveva. Quest'ultimo di fatto era già una classe, ma, – non avendo la consapevolezza di esserlo – non riusciva ancora a porsi coerentemente e continuamente come tale, e di conseguenza, non era in grado di tutelare adeguatamente i propri interessi. Alla fine, “il popolo dei senza proprietà”, nonostante il ruolo decisivo avuto nella rivoluzione, “rimase fuori della città politica”<sup>49</sup>.

Così descritto lo *status quo* ai tempi della Rivoluzione, si può avanzare un'ipotesi sulla ricostruzione concettuale della decisione di bilancio. Il conflitto lacerante tra il Terzo e il Quarto stato rappresentò la vera ragione per cui la decisione di bilancio fu congegnata in modo da costituire l'esito di un ragionevole compromesso tra la classe egemone<sup>50</sup> e quella subalterna.

Come emerso da quanto illustrato in precedenza, il Terzo stato si era trovato a fare i conti durante la Rivoluzione anche con le rivendicazioni della sua parte più umile, ma era riuscita comunque ad

---

<sup>46</sup> Cfr. al riguardo S. RODOŦÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1990, 97. Tale A. afferma che “Robespierre, in realtà, contesta radicalmente la natura inviolabile e sacra del diritto di proprietà, senza tuttavia contrapporre forme comunistiche di gestione dei beni, bensì proponendo di dare rilevanza istituzionale alla relazione tra il diritto di proprietà e l'interesse generale”.

<sup>47</sup> Cfr. G. MARANINI, *Classe e Stato*, cit., 254.

<sup>48</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, 131-132, il quale sottolinea il fatto che “bisogna considerare pure la questione della attitudine di una determinata classe ad esercitare nello Stato il potere o a parteciparvi” e aggiunge che “La borghesia – grazie alla sua situazione economica – era stata in grado di prepararsi al potere politico dal quale la nobiltà era stata a suo tempo estromessa”.

<sup>49</sup> Le parole sono di G. MARANINI, *Classe e Stato*, cit., 143.

<sup>50</sup> Cfr. sul concetto di classe dominante H. TRIEPEL, *Hegemonie. Ein Buch von fuhrenden Staaten*, Stuttgart, 1938, trad. it. di G. Battino, *L'egemonia*, Firenze, Sansoni, 1949, 97. Tale A. rileva che “Le classi sono dominanti quando o i loro appartenenti si trovano in singoli rapporti di potenza verso gli appartenenti all'altra classe – schiavi, sudditi o salariati – o quando i titolari del pubblico potere escono dalle loro file, il Capo dello Stato o il gruppo governante della burocrazia”.



impossessarsi in modo esclusivo del potere politico che rappresentava l'importantissima posta in gioco. La borghesia, però, era consapevole, da una parte, che a salvare la sua Rivoluzione era stato appunto il Quarto stato; dall'altra, che le grandi potenzialità dimostrate da quest'ultimo rappresentavano un rischio serio per il nuovo ordine costituito. Tale consapevolezza può essere interpretata come un ulteriore elemento idoneo a rafforzare la propensione della classe egemone al compromesso<sup>51</sup>.

Fine supremo della borghesia rimaneva, in ogni caso, l'adeguata tutela e la massima espansione possibile della proprietà – che le rivendicazioni delle masse popolari avevano messo a repentaglio durante la Rivoluzione – e il potere politico appena conquistato era diretto soprattutto a realizzare tale scopo<sup>52</sup>. La proprietà, in astratto, può venire attaccata in due modi: o attraverso il potere politico<sup>53</sup>; o attraverso violenti rivolgimenti sociali<sup>54</sup>. La classe egemone, essendosi già impossessata del potere dello Stato non aveva ragione di temere il primo tipo di pericolo. Raggiungendo invece l'ipotizzato compromesso con la classe sociale che aveva escluso dal potere politico, la borghesia, ad un tempo, allontanava il rischio di eventuali movimenti rivoluzionari diretti ad “espropriarla”, e consolidava ulteriormente il potere politico interamente acquistato. I termini di questo ipotetico accordo sarebbero stati, dunque, da una parte l'accettazione dell'esclusione totale del Quarto stato dal potere politico e dall'altra – in compenso di questa esclusione e del contributo decisivo recato alla buona riuscita della rivoluzione borghese – la sua partecipazione alla decisione di bilancio. Ovviamente, non essendo tale compromesso una verità storica, ma uno schema logico-concettuale, non ci si può attendere né un'esatta descrizione dei precisi termini posti a fondamento del compromesso, né tantomeno una loro perfetta equivalenza sinallagmatica. Tale ipotesi rientra propriamente nella categoria delle finzioni giuridiche che – come opportunamente è stato ricordato di recente – fanno parte dell'ordinario modo di procedere nella scienza del diritto costituzionale e continuano a rappresentare un espediente molto utile<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. al riguardo A. GRAMSCI, *Quaderno 9 (Miscellanea e Note sul Risorgimento italiano)*, in *Antonio Gramsci. Quaderni dal Carcere* (edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana), Torino, Einaudi, 1975, Vol. II, 1120, il quale afferma: “Due forze «simili» non possono fondersi in organismo nuovo che attraverso una serie di compromessi, oppure con la forza delle armi; alleandosi su un piano di eguaglianza o subordinando una forza all'altra con la coercizione. Se l'unità delle due forze è necessaria per vincere una terza forza, evidentemente il ricorso alla coercizione (dato che se ne abbia la disponibilità) è una pura ipotesi metodologica e l'unica possibilità concreta è un compromesso”.

<sup>52</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore*, cit., 61 il quale afferma che “gli stati storici appaiono in maggior parte, ad uno sguardo realista che penetri attraverso la nube delle apparenze ideologiche che ogni organizzazione di forza diffonde intorno a sé, come funzionanti, innanzi tutto, nell'interesse di un gruppo dominante”.

<sup>53</sup> B. CONSTANT, *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France*, Paris, Eymery, 1815, trad. it. a cura di U. Cerroni, *Principi di politica*, Roma, Editori riuniti, 1970, 101. Il noto A. rilevava alquanto esplicitamente che “lo scopo necessario dei non-proprietari è di arrivare alla proprietà: tutti i mezzi che darette loro essi li impiegheranno a questo scopo. Se alla libertà di facoltà e di industria che dovete loro aggiungete i diritti politici che non dovete loro, questi diritti nelle mani del più gran numero serviranno infallibilmente a invadere la proprietà. Essi vi arriveranno per questa strada irregolare invece di seguire la strada naturale del lavoro”.

<sup>54</sup> V. ancora B. CONSTANT, *Principi di politica*, cit., 101-102, il quale sembra, se interpreto bene, riferirsi alla paura dei proprietari nei confronti dei non proprietari proprio nel senso indicato nel testo quando rileva che “Nel corso della nostra rivoluzione i proprietari – è vero – hanno concorso con i non-proprietari a fare leggi assurde e spoliatrici. Ma il fatto è che i proprietari avevano paura dei non-proprietari investiti del potere e volevano farsi perdonare la loro proprietà. Il timore di perdere quel che si ha rende pusillanime e si imita allora il furore di coloro che vogliono ottenere quel che non hanno. Gli errori o i crimini dei proprietari furono una conseguenza dell'influenza esercitata dai non-proprietari”.

<sup>55</sup> Cfr. al riguardo E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013, spec. 228 ss. e 299 ss..



Ora, il compromesso di cui stiamo parlando – oltre a sembrare nella natura delle cose per come si svilupparono i rapporti tra classi nel periodo rivoluzionario – può essere visto come necessario<sup>56</sup>, anche se ragioniamo più in generale in termini di esigenza per ogni gruppo egemone di neutralizzare il conflitto sociale<sup>57</sup>. Uno strumento utilissimo, dunque, per ogni classe sociale che volesse mantenere lo *status quo* e consolidare la propria egemonia. Proprio ciò che serviva alla borghesia vittoriosa, che, benché fosse riuscita ad aggiudicarsi il potere politico per intero – non essendosi quest’ultimo ancora consolidato dopo l’enorme vuoto di potere causato dalla crisi rivoluzionaria – non poteva certo permettersi l’emersione di conflitti sociali di particolare veemenza che persino un regime politico consolidato avrebbe avuto difficoltà a gestire e dominare. Purtuttavia, arrivare ad un compromesso<sup>58</sup> non vuol dire estinguere il conflitto, ma semmai moderarlo. Di conseguenza, i reali rapporti di forza tra le parti in causa, non avrebbero mancato di riprendere il loro gioco, facendo valere il proprio peso determinante – ovviamente a favore della classe egemone – appena le condizioni l’avrebbero nuovamente permesso.

La ricerca di un compromesso da parte della borghesia, nonostante la sua innegabile posizione di forza, può anche essere letta come espressione di una volontà di auto-moderazione da parte sua, in quanto egemonia vuol dire anche potenza addomesticata<sup>59</sup>. Del resto, “essere pieni di forza ed essere tuttavia arrendevoli, richiede la più alta maturità<sup>60</sup>”. Così facendo, la borghesia voleva riuscire nella difficile impresa di far sentire indirettamente rappresentato<sup>61</sup> anche chi rappresentato non era, tentando così di mostrarsi come rappresentante del tutto quando invece lo era di una parte sola.

Per quanto riguarda invece la posizione della classe subalterna rispetto al compromesso ipotizzato – considerata la mancanza di una vera e propria coscienza di classe e la situazione di minorità economica, sociale e politica in cui versava – esso rappresentava, per il Quarto stato, il risultato massimo raggiungibile. Essendo infatti esclusa dal potere politico, non poteva che accontentarsi di una promessa. Quest’ultima, può essere ben rappresentata dall’articolo 21 della Dichiarazione dei diritti annessa alla Costituzione francese del 1793 il quale recitava: “*Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en*

---

<sup>56</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, Corso, cit., 81 che parlando delle contraddizioni dello Stato liberale afferma “la necessità di mediare e giungere a compromessi con classi e modi di produzione non capitalistici”

<sup>57</sup> Cfr. su questo punto 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 Nicolò Zanon e Francesca Biondi Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109-117, 114. Per l’importanza della risoluzione dei conflitti nel diritto costituzionale cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, spec. 109 ss..

<sup>58</sup> Cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, 175 che afferma: “non esiste una società umana nella quale regni a priori in ogni campo una armonia degli interessi essenziali, ma occorre che questa armonia venga creata da compromessi duraturi eppure suscettibili di essere continuamente rinnovati”.

<sup>59</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *L’egemonia*, cit., 155

<sup>60</sup> L’efficace espressione è di F. WIESER, *Das Gesetz der Macht*, 1926, 538, citato da H. TRIEPEL, *L’egemonia*, cit., 155.

<sup>61</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *L’egemonia*, cit., 104 il quale rileva che “Nel grande gruppo cresciuto attraverso gruppi la conquista indubbiamente difficile di una effettiva direzione viene però resa essenzialmente ancor più difficile dal fatto che la ristrettezza dell’idea del singolo gruppo parziale non consente di giungere al riconoscimento di una qualità rappresentativa da parte degli altri gruppi parziali. Quando uno di tali gruppi parziali ha realmente conquistato una vera posizione di direzione, quando per esempio una nazionalità o un cetto ha conquistato la direzione nello Stato, il gruppo dirigente dovrà essere considerato anche come rappresentativo. Si è in tale caso definito il cetto come «titolare dello Stato», e con questo si è conferita al pensiero della rappresentanza una incisiva espressione figurativa”.



*assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler*". Emblematicamente, tale costituzione che aveva anch'essa la natura di un compromesso<sup>62</sup>, non entrò mai in vigore.

La decisione di bilancio veniva così a configurarsi come incontro della volontà della classe che era divenuta Stato con quella della classe che dallo Stato era rimasta esclusa. Di quella parte, cioè, della società, che costituendosi Stato aveva precluso l'accesso a tutte le altre, con quelle parti che dallo Stato, in quanto potere politico, erano rimaste fuori.

### 3. Decisione di bilancio e suffragio

Le classi subalterne ebbero modo ben presto di rendersi conto che l'unico modo per uscire dallo stato di minorità in cui versavano era l'emancipazione politica, e cioè la partecipazione tramite propri rappresentanti al potere politico<sup>63</sup>. Il compromesso, dunque, doveva divenire "legale", doveva cioè generarsi non più all'esterno del potere politico, bensì all'interno di esso e più precisamente nel seno degli organi rappresentativi<sup>64</sup>. E siccome la funzione primigenia<sup>65</sup> e più qualificante della rappresentanza è quella di coordinare e controllare le entrate e le spese dello Stato, ecco che la decisione di bilancio si intreccia inestricabilmente con la questione del suffragio.

Era stato un interesse di classe<sup>66</sup> a imporre il suffragio ristretto, ed erano interessi della stessa natura quelli che, contrastando il primo, dopo aver raggiunto la necessaria organizzazione politica, cominciarono ad incalzare affinché il diritto di voto venisse via via allargato, fino ad estendersi a tutti gli aventi diritto. Quando la classe borghese non fu più l'unica ad avere la deliberata volontà di far sì che le proprie finalità di carattere politico-generale si traducessero in finalità dello Stato, cominciò il lento e faticoso processo dell'allargamento progressivo del suffragio.

Si viene a creare così un trilatero composto da rappresentanza, suffragio e bilancio dove tutte e tre le componenti si condizionano a vicenda. La rappresentanza è lo strumento che, tentando di "risolvere positivamente in se stessa la separazione tra stato e società<sup>67</sup>", dovrebbe avvicinare reciprocamente i due termini del rapporto contribuendo a conseguire la migliore armonizzazione possibile dell'ordinamento giuridico-formale alle condizioni reali della società, permettendo così a quest'ultima di riflettersi nello Stato<sup>68</sup>. Il pieno rispetto del principio democratico richiede che il suffragio venga esteso fino al suo limite logico, solo così la rappresentanza riesce a riprodurre fedelmente nella sfera pubblica gli interessi confliggenti dei gruppi sociali che compongono la società. Quindi, è l'estensione

<sup>62</sup> G. MARANINI, *Classe e Stato*, cit., 349. Tale A., riferendosi alle condizioni in cui la Costituzione del 1793 fu preparata rileva che "in tali circostanze la dichiarazione dei diritti e la costituzione debbono inevitabilmente assumere il carattere di un compromesso".

<sup>63</sup> Cfr. su questo K. MARX, *Opere filosofiche giovanili*, Roma, 1968, 134-135, il quale rileva: "Soltanto nell'elezione *illimitata*, sia attiva che passiva, la società civile si solleva *realmente* all'astrazione da se stessa, all'esistenza *politica* come sua vera esistenza generale, essenziale" (corsivo nell'originale).

<sup>64</sup> Cfr. V. MICELI, *Diritto costituzionale*, cit., 628. Tale A. afferma incisivamente che "Il diritto è, in tutte le sue parti, conciliazione d'interessi e le conciliazioni non possono prodursi se non quando tutti gli interessi sono rappresentati in tutta la loro entità. A questo mirano appunto gli organi rappresentativi".

<sup>65</sup> Così G. FERRARA, *Sulla rappresentanza*, cit., 44.

<sup>66</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, Vol. 1, 426 e G. FERRARA, *Sulla rappresentanza*, cit., 47.

<sup>67</sup> L'efficace espressione è di G. FERRARA, *Sulla rappresentanza*, cit., 37.

<sup>68</sup> Cfr. V. MICELI, *Diritto costituzionale*, cit., 288 ss..



del suffragio che rende possibile il trasferimento degli interessi di tutte le classi dal piano sociale a quello politico e giuridico<sup>69</sup>. Ognuna di queste, pretende di fare in modo che i propri fini vengano imposti allo Stato e quindi da questo perseguiti. Siccome, però, per raggiungere i propri fini, lo Stato utilizza come mezzo principale proprio la decisione di bilancio, allora risulta evidente anche l'intrinseco collegamento tra essa e il suffragio.

Ora, proprio per le sue enormi potenzialità – basti menzionare la capacità di trasferire parti della ricchezza socialmente prodotta da una classe all'altra – la decisione di bilancio costituisce il bersaglio più ambito da tutti i gruppi sociali che si propongono fini politici. Si può dire allora che la lotta per la rappresentanza – avendo essa come qualità innata quella di gestire le entrate e le spese dello Stato – sia stata in buona parte anche lotta per il bilancio. Ad ulteriore conferma delle formidabili potenzialità di tale poderoso strumento, basti pensare al fatto che un suo utilizzo alternativo rispetto al passato – reso possibile a sua volta dall'estensione del suffragio<sup>70</sup> – creò i presupposti formali e sostanziali per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale.

Così ricostruita la natura della decisione di bilancio e descritta la sua stretta connessione con la rappresentanza e il suffragio, possiamo fare alcune brevi osservazioni sul suo rapporto con il Parlamento e il Governo. È indubbio che, come sostenuto quasi dalla totalità degli studiosi del bilancio, ci sia una solida connessione tra decisione di bilancio e il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo. Se però, come si evince da quanto fin qui detto, la decisione di bilancio è intrinsecamente correlata con il rapporto tra Stato e Società e conseguentemente con i conflittuali rapporti tra le diverse classi che compongono quest'ultima, i termini del rapporto tra bilancio, Parlamento e Governo necessitano di una piccola precisazione.

È noto che nello Stato liberale classico, il suffragio era ristretto e di solito a base censitaria. Ciò comportava che a trovare rappresentanza nella sfera pubblica era una classe soltanto, la borghesia, e, di conseguenza, sia il Parlamento che il Governo erano espressione di quest'unica classe. Pertanto, se è vero che – come ho finora cercato di argomentare – la decisione di bilancio è l'incontro dei confliggenti interessi che attraversano la società, il minimo comun denominatore tra i reali rapporti di forza delle rispettive classi sociali, allora, nella misura in cui tale incontro avveniva al di fuori del circuito rappresentativo, si può dire che inevitabilmente la decisione di bilancio sfuggiva parzialmente ai rapporti tra Parlamento e Governo. Pertanto, la decisione di bilancio ricade completamente dentro l'ambito di questi rapporti solo con il raggiungimento del suffragio universale. In regime di suffragio ristretto, invece, i conflitti tra Governo e Parlamento non sono veri e propri conflitti di interessi sociali contrastanti, ma piuttosto divergenze di interessi nell'ambito della stessa classe.

#### **4. Decisione di bilancio, globalizzazione e revisione dell'art. 81 della Costituzione**

È noto come negli ultimi decenni vi sia stata una forte accelerazione del processo di mondializzazione ed è altrettanto noto come tale tendenza abbia riguardato soprattutto i flussi finanziari e commerciali. Tale imponente processo ha ovviamente avuto degli effetti notevoli, oltre che per le economie di quasi tutti i paesi del mondo anche e soprattutto per i loro ordinamenti giuridici e – in modo ancor più

<sup>69</sup> Cfr. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 158.

<sup>70</sup> Sulla considerazione che l'estensione del suffragio creò le condizioni per la costruzione dello Stato sociale cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza*, cit., 47.



incisivo – per le loro Costituzioni<sup>71</sup>. Ciò che diede inizio all'imponente movimento fu l'abbandono degli accordi di Bretton Woods e non è superfluo sottolineare che il ruolo di gran lunga più importante e più ricco di implicazioni l'ha svolto la libertà di movimento dei capitali<sup>72</sup>. L'azione congiunta delle tre componenti principali della globalizzazione – e cioè libertà di movimento dei capitali, dei beni e delle persone – ha avuto quindi, delle rilevanti conseguenze per gli ordinamenti giuridici statali, tantoché è stato rilevato autorevolmente che “proprio con riguardo ai poteri di più diretto intervento nella economia, lo Stato diviene non-Stato<sup>73</sup>”.

Parallelamente, c'è stato, per buona parte dei paesi europei, il graduale sviluppo del processo d'integrazione comunitaria che soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht cominciò ad avere un'influenza sempre più determinante sulle economie e gli ordinamenti giuridici dei paesi membri. L'aspetto più rilevante dell'integrazione comunitaria, ai nostri fini, è senz'altro la perdita della sovranità monetaria. Quest'ultima, non solo costituisce, di per sé, una prerogativa essenziale della sovranità<sup>74</sup> *tout court*, ma la sua perdita, accompagnata dalla libertà di movimento dei capitali, comporta in larga misura anche la perdita della sovranità fiscale<sup>75</sup>.

Ma quel che più interessa in questa sede, è l'influenza che tutti questi elementi possono aver esercitato sulla decisione di bilancio degli Stati membri dell'Unione e in particolare, dell'Italia. La prima cosa da sottolineare al riguardo è che già con il Trattato di Maastricht<sup>76</sup> furono posti dei limiti importanti alla

---

<sup>71</sup> Cfr. da ultimo per l'analisi dell'influenza della mondializzazione sulla crisi della capacità normativa e ordinante delle costituzioni G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, spec. 134 ss..

<sup>72</sup> Pongono l'accento sulla libertà di movimento dei capitali, tra i costituzionalisti, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, spec. 168 e 185 il quale sottolinea da una parte che “La libertà di investimento del capitale è invece, nella società globalizzata, una libertà (l'unica) nella quale è percepibile solo il suo versante individuale: nessun valore collettivo le si contrappone, perché non esiste nessuna collettività cui imputare quel valore, e comunque non esiste nessun potere sociale che possa imporre il suo rispetto. Per questo non possiamo neppure parlare di un vero e proprio *diritto* di libertà, in questo caso, quanto piuttosto di una semplice libertà di fatto, di una libertà che viene goduta e si autotutela fuori dello spazio coperto dal diritto. Anche se è auspicabile che il diritto non pretenda di estendersi a tutte le forme dell'agire umano, non è pensabile che sia coerente con l'idea stessa della giuridicità la sottrazione al diritto di atti e comportamenti di tale importanza” e dall'altra e di conseguenza che “finché non esisterà un governo (democratico) mondiale, la libertà dei capitali dovrebbe trovare un qualche limite e dei controlli, vuoi che derivino da accordi di diritto internazionale stipulati *ad hoc* dagli stati, vuoi che vengano da istituzioni sovranazionali regionali, che ovviamente siano costituite e funzionanti su base autenticamente democratica”. Tra gli economisti, v. invece M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, 5, il quale sottolinea in primo luogo che la liberalizzazione dei movimenti del capitale ha “eliminato l'ostacolo principale al perseguimento dell'obiettivo di localizzare per quanto possibile i processi produttivi laddove il costo del lavoro è minimo, generando ingenti flussi di investimenti in impianti e attrezzature verso i paesi in via di sviluppo” e in secondo luogo che “con la rinuncia al controllo dei movimenti di capitali, il livello dei tassi di interesse finisce per essere dettato principalmente dall'obiettivo di impedire deflussi di capitali incompatibili con la politica del tasso di cambio stabilita dalle sue autorità, o con la permanenza del paese in un regime internazionale di moneta unica”.

<sup>73</sup> La suggestiva terminologia è di 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 e ora in Id., *Dalla Costituzione all'Unione Europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, Vol. IV, Napoli, Jovene, 1994, 321.

<sup>74</sup> Cfr. al riguardo M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 166.

<sup>75</sup> Cfr. sul punto M. PIVETTI, *Economia politica*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 159.

<sup>76</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012, 43, la quale rileva “È proprio nelle modifiche ai Trattati introdotte nel 1992 che si devono rintracciare i prodromi delle politiche restrittive in materia di bilancio. Nel titolo VI – dedicato alla Politica economica e monetaria – si dichiara in modo esplicito l'adesione dell'Unione a



gestione nazionale della finanza pubblica<sup>77</sup>. Si trattava del rapporto tra disavanzo e PIL che non doveva superare il 3% del prodotto, e del rapporto tra debito pubblico e PIL che non doveva superare il 60%. Si è passati poi al Patto di stabilità e crescita del 1997, il quale mirava alla armonizzazione delle politiche di bilancio degli stati membri in vista dell'avvio della terza fase dell'UEM<sup>78</sup>. Il Patto di stabilità e crescita comportava senz'altro un'interpretazione restrittiva<sup>79</sup> dei vincoli di Maastricht, precisando che i bilanci degli Stati membri devono tendere al pareggio in modo da rispettare il limite del 3% anche nelle fasi avverse del ciclo<sup>80</sup>.

Con la grave crisi economico-finanziaria del 2007-2008 cominciarono ad esserci delle forti disarmonie tra le varie economie dell'area euro e con ciò si ritenne opportuno ritoccare la disciplina europea sul bilancio. Fu fatto con il cosiddetto *six-pack*, che era un pacchetto composto da sei atti legislativi, volti ad introdurre una più rigorosa applicazione del Patto. In particolare, si stabilisce che gli Stati membri devono convergere verso l'obiettivo del pareggio, con un miglioramento annuo dei saldi pari ad almeno lo 0,5%; si stabilisce l'obbligo per i paesi con debito superiore al 60% del PIL di ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni; si rendono quasi automatiche le procedure sanzionatorie in quanto le sanzioni sono raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non le respinga con voto a maggioranza qualificata (la cosiddetta maggioranza inversa) degli Stati dell'area euro. In conclusione, il *six-pack* era diretto a rendere più severa la parte sanzionatoria, sperando in quel modo di rendere anche più efficace l'intera disciplina del Patto.

Si arrivò così al più noto *Fiscal compact*, il quale ribadisce la regola del bilancio in pareggio o in attivo<sup>81</sup>. Con questo trattato, le parti contraenti s'impegnano a introdurre "al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione intendo sottolineare, invece, un aspetto della riforma che mi sembra non sia stato sufficientemente posto in evidenza. Dal sintetico *excursus* nella normativa europea del bilancio emerge chiaramente che il filo conduttore di tutta la disciplina è il progressivo allontanamento della relativa competenza legislativa dall'ambito del rapporto Parlamento-Governo verso le istituzioni comunitarie. Tale percorso si è sviluppato di pari passo con il processo di mondializzazione di cui parlavamo poc'anzi e da un lato è stato una conseguenza di tale processo e dall'altro, ha contribuito ad alimentarlo. Ma l'allontanamento della decisione di finanza pubblica dal suo alveo naturale – il circuito Parlamento-Governo – ha significato una frattura sempre più evidente di quel rapporto intrinseco che sussiste tra tale decisione e la rappresentanza politica, e come necessaria conseguenza, un'intollerabile compressione del principio democratico.

---

un'economia aperta di mercato e a un regime di libera concorrenza: nell'art. 102 si stabiliva pertanto in modo definitivo la scelta di campo cui l'Europa tutta doveva aderire".

<sup>77</sup> Cfr. al riguardo G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 42 ss..

<sup>78</sup> Per un'efficace esposizione del percorso seguito dalla disciplina europea della politica di bilancio cfr. G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *il Filangieri*, Quaderno 2011, 81 ss..

<sup>79</sup> Cfr. al riguardo G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico*, cit., 371.

<sup>80</sup> Lo rileva G. L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., 81.

<sup>81</sup> Cfr. ancora G. L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., 83.

<sup>82</sup> Cfr. Art. 3, Comma 2 del *Fiscal compact*.





Nonostante siano passati oramai decenni dal momento in cui si pose problematicamente la questione del cosiddetto *deficit* democratico<sup>83</sup>, l'arretramento delle garanzie democratiche, soprattutto con riguardo alla politica di bilancio – lungi dall'essersi fermato – è diventato sempre più acuto<sup>84</sup>. Se così è, come a me sembra, allora, la revisione dell'art. 81 Cost. può essere vista come il risultato finale di questo lungo processo e non invece come imposizione di un particolare atto legislativo europeo<sup>85</sup>. Nella misura in cui tale processo è espressione di un'ideologia dominante, anche l'introduzione in Costituzione del relativo principio diviene prevalentemente di carattere ideologico. Più precisamente, si potrebbe dire che è la diretta conseguenza della netta affermazione di un'ideologia sulle altre. A scanso di equivoci, è però bene precisare che il termine "ideologia" non riveste qui nessuna valenza negativa. Con tale termine, si vuole indicare semplicemente una particolare visione del mondo che in quanto tale non è né più e né meno parziale di tutte le altre. È proprio quando un'ideologia pretende di autoqualificarsi come "naturale"<sup>86</sup>, reclamando la propria obiettività, che il genuino meccanismo del confronto politico si rompe. In quel preciso momento, quell'ideologia – pretendendo di non essere più una visione parziale, bensì totale, tecnica, obiettiva, naturale – cade in una contraddizione in termini, nella misura in cui è un'ideologia che dichiara di non esserlo, accusando tutto ciò che è diverso di ideologismo.

Ritengo, invece, che l'unico metodo che un'ideologia deve poter avere per riuscire a prevalere sulle altre è quello democratico, ossia il confronto continuo nel gioco politico, dove l'unico giudizio di valore che conta, è quello espresso dagli elettori. Infatti, ogni ideologia, in quanto visione del mondo fatalmente parziale, presuppone il sacrificio di alcuni interessi in favore di altri, e quasi sempre, tali interessi sono confliggenti. Proprio per questo, è indispensabile che gli interessi da tutelare e quelli da sacrificare vengano scelti nell'ambito del confronto politico tra le parti.

Alla luce di queste considerazioni, a mio modesto avviso, è possibile affermare che l'accezione "quantitativa" del principio del pareggio divenga di secondaria importanza. Con ciò intendo dire che, volendo seguire la lettura qui proposta, perderebbe gran parte della propria rilevanza la disputa riguardante la "misura" del pareggio imposta dal nuovo art. 81 Cost. e quella che veniva già richiesta dalla disciplina europea.

Il punto cruciale, invece, è il rovesciamento<sup>87</sup> della precisa scelta fatta dai Costituenti di rifiutare qualsiasi dogmatismo<sup>88</sup> teorico e più specificamente, la dottrina del pareggio di bilancio. In effetti, una

<sup>83</sup> Cfr. al riguardo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., 14.

<sup>84</sup> Cfr. D. SCHEFOLD, *Integrazione europea e sovranità. Da un problema classico alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12-9-2012*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2012, 194. Tale A. rileva che "Il metodo di ricondurre l'Unione Europea sui principi democratici degli Stati membri si è avverato insufficiente e lacunoso. La portata dei poteri dell'Unione è aumentata, necessariamente, oltre i limiti stabiliti nelle sentenze tedesche sui Trattati di Maastricht e Lisbona. Il principio di trasferimento soltanto di poteri speciali dettagliati all'Unione Europea non basta più, e la legittimazione tramite la democrazia nazionale non comprende le decisioni reali ed essenziali".

<sup>85</sup> Per l'osservazione che non c'era nessun obbligo giuridico ad imporre la revisione dell'art. 81 v. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., 18 ss..

<sup>86</sup> Cfr. con riferimento alla "naturalità" le illuminanti considerazioni di N. IRTI, *Diritto europeo e tecno-economia*, in *Rivista di diritto civile*, n. 1, 2006, 1. L'autorevole A. afferma che "La «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 l'obbligo di restaurarlo e proteggerlo".

<sup>87</sup> Ovviamente, il rovesciamento prospettato si intende riferito specificamente al principio del pareggio di bilancio in quanto esplicitamente discusso in Assemblea Costituente. Non si vuole sottintendere con ciò, invece, il rovesciamento dell'intera prospettiva della Costituzione repubblicana o l'alterazione radicale del suo carattere.

<sup>88</sup> Cfr. al riguardo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., spec. 27 e 29-30.



particolare dottrina economica è stata ormai elevata al rango costituzionale. È proprio questa, mi sembra, la questione centrale dell'avvenuta revisione.

Si potrebbe affermare, dunque, che l'effetto più importante della costituzionalizzazione del citato principio, risiede, appunto, nella costituzionalizzazione stessa. Sebbene essa sia stata, come ho cercato di argomentare sin qui, anche e soprattutto un'operazione di immagine – in quanto atta a trascrivere nel testo costituzionale la manifesta superiorità di un'ideologia sulle altre – non mancano in essa rilevanti conseguenze concrete<sup>89</sup>.

Tuttavia, tenendo sempre conto della congenita affinità tra rappresentanza e decisione di bilancio, l'effetto più rilevante e interessante mi sembra essere la parziale fuoriuscita di quest'ultima dalla dialettica Parlamento-Governo. Parziale, nel senso che, se sulla quantità della spesa pubblica, gli organi rappresentativi hanno perduto le loro principali prerogative, possono ancora intervenire sulla sua composizione.

Si potrebbe dire, che siamo di fronte, in parte, ad un fenomeno vicino a quello che si verificava in regime di suffragio ristretto, quando, con modalità diverse ma per ragioni simili, il bilancio sfuggiva parzialmente al dominio dell'interazione tra potere legislativo e potere esecutivo. Questo ci permette di osservare che la decisione di bilancio viene inglobata completamente all'interno di tale rapporto, solo quando la rappresentanza, espandendo al massimo le proprie potenzialità, riesce ad assorbire adeguatamente il distacco tra Stato e Società.

## 5. Brevi cenni conclusivi

Le indicazioni più importanti che emergono da questa indagine sono principalmente tre.

La prima osservazione da fare è quella riguardante il profondo legame che intercorre tra decisione di bilancio e rappresentanza. Da tale intrinseca connessione si possono dedurre due importanti considerazioni. La prima è che la naturale collocazione della decisione riguardante le entrate e le spese dello Stato è all'interno dei rapporti tra Parlamento e Governo. La seconda è che, in caso di conflitto sul bilancio, tra i due organi, deve prevalere quello più immediatamente rappresentativo.

Una seconda indicazione rilevante che emerge da quanto fin qui sostenuto è che nella configurazione teorica della decisione di bilancio è molto importante la categoria del conflitto. 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”<sup>90</sup>. Queste diverse articolazioni, come ho cercato di argomentare, hanno interessi contrastanti tra di loro. Tale conflittualità, unita alla scarsità delle risorse disponibili, rende indispensabile il sacrificio di alcuni di

---

<sup>89</sup> Su questo punto v. per tutti M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., spec. 24, il quale rileva che “Nell'edificio istituzionale di diritto internazionale e sovranazionale che è stato così costruito lo spazio per delle conseguenze giuridiche sugli atti e sulle omissioni degli Stati non c'è. Questo spazio si apre, invece, nel diritto interno, nel quale il giudice costituzionale può pronunciare l'annullamento degli atti legislativi in contrasto con il diritto internazionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. La revisione della Costituzione dunque, è tutt'altro che irrilevante, perché modifica radicalmente il regime della legislazione nazionale” e G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *il Filangieri*, Quaderno 2011, spec. 240 ss., il quale a p. 246 si chiede se “non sia sostanzialmente inutile pretendere che le Corti costituzionali salvino le finanze pubbliche brandendo la scure del pareggio, visto che la decisione di porre un ragionevole freno all'indebitamento è esclusivamente politica”.

<sup>90</sup> L'espressione è di L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, 1.



essi, in favore di alcuni altri. Questa scelta, dev'essere – diversamente da quanto in realtà succede – di competenza esclusiva dell'organo che incorpora la rappresentanza.

La terza e forse, più importante osservazione da fare, è la natura eminentemente politica<sup>91</sup> della decisione di bilancio. Da ciò, deriva immediatamente, che, anche la scelta di perseguirne il pareggio, è puramente politica, nella stessa identica misura in cui lo sono quelle di perseguire l'avanzo o il disavanzo.

Il fatto che, esteriormente, la decisione di bilancio si presenta come un conto delle entrate e delle spese non ne altera la natura, costituendo, invece, semplicemente la forma attraverso la quale si esprime la decisione. Il bilancio, dunque, può essere considerato il contenitore delle scelte periodiche<sup>92</sup> fondamentali. Proprio questa sua natura, fa sì che la questione del bilancio rientri in quel tipo di questioni che chiamerei di "attualità permanente". D'altronde, la cosa non deve stupire se si pone mente al fatto che trattandosi di un istituto che è nato insieme alle istituzioni parlamentari non può che seguirne il destino, ovviamente con alterne vicende, ma costantemente al centro della sfera pubblica.

Forse, Vittorio Emanuele Orlando faceva un ragionamento simile quando all'apertura di un suo scritto sulla legge di bilancio affermava<sup>93</sup> che "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 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 acquietate nella pace di un universale consenso". Se la natura della decisione di spesa fosse stata, invece, quella di un semplice conto delle entrate e delle spese, il "consenso universale" si sarebbe raggiunto da tempo, essendo sufficiente a tale scopo un contabile virtuoso.

---

<sup>91</sup> Cfr. al riguardo M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004, 21, il quale afferma: "Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti. Un processo quindi eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio".

<sup>92</sup> Periodiche, in quanto quelle permanenti si trovano fissate in Costituzione.

<sup>93</sup> Cfr. V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1911, 268-276, 268.