

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2022

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

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

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconomi.it

**Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912**

Rivista di CLASSE A AREA 12 (Scienze giuridiche) e Scientificità AREA 13 (scienze statistiche ed economiche)

INDICE

Editoriale di Giuseppe Verde p. 4

DOTTRINA

Giacinto Della Cananea *La cassazione, i derivati e gli enti pubblici: verso una giurisprudenza costante*p.10

Camilla Buzzacchi *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*p.17

Maria Cristina Razzano *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile*p.30

Chiara Bergonzini *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*p.64

Maria Alessandra Sandulli *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*p.82

Monica Bergo e Marcello Cecchetti *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*p.95

Giacomo Menegus *"Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione*p.122

Vanessa Manzetti *Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato*p.136

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistoriop.144

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Leonardo Cinotti *L'indebito oggettivo e l'indebito contrattuale: un'irrisolta questione storica*p.149

Laura d'Ambrosio *Le autonomie locali dall'emergenza sanitaria al PNRR*p.159

STORIA DELLA DOTTRINA

Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno
Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principip.168

Storia della dottrina

Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi

di Simone Pajno e Guido Rivosecchi*

1. – La Rivista riproduce in questo numero il noto scritto di Luigi Einaudi dal titolo *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*. Il contributo vide originariamente la luce nel numero del 10 settembre 1955 di *Mondo economico*, ed è stato successivamente pubblicato anche in L. Einaudi, *Lo scrittoio di un Presidente. 1948-1955*, I, Torino, Giulio Einaudi, 1956, 201 ss.

Si tratta di un testo certo noto a chi si occupa abitualmente di finanza pubblica e, soprattutto, delle caratteristiche del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio, ma probabilmente conosciuto anche ad un pubblico più vasto, non uso ad addentrarsi in questi territori, in virtù della sua collocazione nella celebre raccolta di testi einaudiani.

Perché riproporlo, allora? L'utilità che oggi può derivare da una sua lettura dipende dalle suggestioni e dagli spunti che la stessa può offrire nel contesto attuale, caratterizzato da (ancora non sopiti) dibattiti sulla interpretazione dell'equilibrio di bilancio, introdotto dalla riforma costituzionale del 2012 nell'art. 81 Cost., nonché negli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. per tutte le amministrazioni pubbliche e gli enti sub-statali.

Come si vedrà, infatti, le riflessioni che – con un delicato tono dubitativo che non si può apprezzare in un'epoca in cui i più affidano trancianti quanto superficiali sentenze ai c.d. *social media* – Luigi Einaudi svolge sull'*originario* testo della disposizione costituzionale in parola possono contribuire gettar lumi sul testo *vigente*, sia pur non senza un ovvio aggiornamento necessario per adeguarle ad un contesto così mutato, sotto tanti profili.

2. – Nella fase immediatamente anteriore e in quella successiva all'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 2012 in dottrina si è molto discusso se il precetto dalla stessa introdotto nel nostro diritto costituzionale sia quello di un flessibile equilibrio di bilancio, ovvero quello – più rigido – che prescrive un bilancio in pareggio. Occorre precisare che ambedue le posizioni possono vantare, almeno in apparenza, buoni argomenti a proprio favore.

Il dubbio interpretativo è peraltro instillato dallo stesso *testo* della legge costituzionale n. 1 del 2012. Quest'ultima, infatti, mentre nell'articolato fa costantemente riferimento all'*equilibrio*, nel titolo spinge nella direzione opposta, qualificando il testo normativo «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». Analogamente, la legge “rinforzata” n. 243 del 2021, adottata ai sensi del “nuovo” art. 81, sesto comma, Cost. è intitolata «*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*» e contribuisce a suscitare dubbi interpretativi circa il significato da attribuire al precetto costituzionale. Ad alimentare il dubbio sono peraltro intervenuti anche il Governo e la Corte dei conti, che in alcune circostanze hanno esplicitamente fatto riferimento al «*pareggio*»¹.

Il titolo della legge costituzionale n. 1 del 2012 è stato però efficacemente definito «molto evocativo ma ben poco significativo»². E infatti non certo a caso si è sviluppato un vivace dibattito in dottrina, che ha visto orientarsi numerosi e autorevoli commentatori verso l'opinione secondo la

* Il contributo è frutto della riflessione comune e della stretta collaborazione nella stesura tra i due autori. Ad ogni modo, nei parr. 1 e 3 è prevalente l'apporto di Guido Rivosecchi, nei parr. 2 e 4 quello di Simone Pajno.

¹ Lo evidenzia M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 13, che menziona al riguardo il d.P.C.M 26 giugno 2013 (Proroga di termini di interesse del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), e (per quel che riguarda il Giudice contabile) la Del. 14-10-2013 n. 23/SEZAUT/2013/INPR.

² A. Brancasi, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2012.

quale, nonostante il titolo, il vigente diritto costituzionale non conterrebbe la “rigida” regola del pareggio, intesa in senso aritmetico, bensì il più flessibile principio dell’equilibrio, anche facendo leva sulla nota giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte di cassazione secondo la quale le disposizioni si interpretano alla luce del loro contenuto normativo, mentre, a tali fini, non sono dirimenti né l’autoqualificazione né il titolo della legge, potendo ritenersi quest’ultimo rilevante al più come supporto interpretativo³.

Secondo autorevoli contributi dottrinali, peraltro, dirimente in tal senso sarebbe la considerazione dei precetti della legge n. 243 del 2012, accompagnate dalla rete di disposizioni sovranazionali cui le stesse fanno rinvio⁴, concernenti la corrispondenza dell’equilibrio dei bilanci con l’obiettivo di medio termine, ovvero con il rispetto del percorso di avvicinamento allo stesso: variabili queste, come è noto, frutto delle determinazioni della Commissione europea e delle interlocuzioni – intrinsecamente politiche – che i Governi degli Stati membri svolgono con la stessa⁵. Il “parametro” del bilancio, in questa prospettiva, «si apre alla manipolazione – in sede di trattativa politica – dei soggetti che dovrebbero esserne vincolati»⁶.

La richiamata elasticità della disciplina costituzionale sarebbe poi confermata dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato un’interpretazione «dinamica» dell’equilibrio di bilancio, condizionata, cioè, dalla congiuntura e dalle crisi economico-finanziarie. Infatti, secondo la Corte, il principio dell’equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»⁷ attraverso l’impiego delle risorse pubbliche in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rivolto a garantire «l’equilibrio tendenziale del bilancio»⁸.

Di contro, si è acutamente osservato che – da un punto di vista tutto interno all’ordinamento costituzionale – nonostante gli elementi di flessibilità, l’ordinamento italiano è tenuto ad adeguarsi ad una regola rigida che impone la adozione di uno specifico comportamento individuato tramite l’indicazione di una quantità numerica, anche se tale quantità non è direttamente stabilita dalla regola, ma fissata con significativi margini di discrezionalità sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento europeo⁹.

Che gli obblighi finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e dalla conseguente costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio abbiano introdotto elementi di rigidità sembra dimostrato, tra l’altro, dall’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019, con la quale è stato dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri sollevato da un gruppo parlamentare di opposizione in relazione all’asserito abuso del maxi-emendamento e della questione di fiducia da parte del Governo in occasione dell’approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2019. La Corte ha infatti negato che la riduzione dei tempi dell’esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga

³ Cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 12 ss.; Id., *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, Giuffrè, 2019, 53 ss., spec. 57.

⁴ Cfr. sul punto, tra gli altri, G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2013, 10 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 8 ss.

⁵ Così, G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., 12, ove è reperibile una approfondita argomentazione della posizione sintetizzata nel testo.

⁶ G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., 12. Evidenza la fondamentale politicità delle valutazioni sottese alla individuazione degli standard sovranazionali anche E. Cavasino, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 166 e 289 ss.

⁷ Sent. n. 250 del 2013, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁸ Sent. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del “Considerato in diritto”.

⁹ O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 403 ss.

interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», integrasse «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»¹⁰. In altre parole: dalla rigidità del precetto dell'equilibrio derivante dalla sua “amministrazione” da parte delle istituzioni europee discende l'esigenza costituzionalmente imposta di modificare i saldi e i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un'ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la compressione dell'*iter legis*¹¹. Analoga rigidità emerge dalla successiva ordinanza n. 60 del 2020, con la quale la Corte, nel dichiarare inammissibile analoghi ricorsi per conflitto tra poteri, si richiama ripetutamente alle esigenze di funzionalità ed efficienza delle istituzioni parlamentari «in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei»¹² che impongono di sacrificare il contraddittorio parlamentare per preservare gli equilibri e le compatibilità finanziarie¹³.

3. – Facendo un passo indietro, secondo le opinioni più accreditate la regola costituzionale sulla copertura finanziaria contenuta nell'art. 81, quarto comma, Cost., nel testo antecedente alla riforma del 2012, non era invece in grado di esprimere un vincolo ad un determinato equilibrio finanziario poiché non limitava in alcun modo le decisioni da prendere in occasione del voto sul bilancio in ordine ai i saldi della finanza pubblica, conformemente del resto all'approccio di molte delle Costituzioni del secondo dopoguerra. È anzi stato tradizionalmente visto come un punto di forza dell'originario diritto costituzionale del bilancio quello di non “prendere partito” per una specifica teoria economica, consentendo non soltanto il pareggio, ma anche lo squilibrio o l'avanzo di bilancio.

In altre parole, l'originario art. 81 Cost. non avrebbe accolto una *determinata* teoria di finanza pubblica, rivolta, ad esempio, a introdurre limiti al debito o al disavanzo, sul modello delle teorie della *Public Choice* o del c.d. costituzionalismo fiscale e monetario per irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio¹⁴. All'opposto, sarebbe stato affermato il principio di neutralità della decisione di bilancio rispetto all'indirizzo politico di maggioranza, come si desume dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente, con particolare riguardo alle parole di Meuccio Ruini e al successivo rigetto dell'emendamento del repubblicano De Vita che prevedeva l'innalzamento del *quorum* per l'approvazione del bilancio e delle relative proposte di modifica nel corso dell'esame del disegno di legge¹⁵.

In tale prospettiva, il senso delle originarie norme costituzionali non era né quello di recepire la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio (secondo la quale soltanto formalmente

¹⁰ Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

¹¹ Criticamente, sul punto, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. 4 s., il quale pone in rilievo «le contraddizioni dell'ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi- emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019»; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, spec. 618 s., la quale definisce «problematici e dubitativi» gli argomenti addotti dalla Corte per dichiarare il conflitto inammissibile, risolvendosi, essi, nell'idoneità del coinvolgimento della Commissione bilancio a «compensare la restrizione inferta ai poteri delle Camere» sotto la spinta dei rigidi vincoli al governo dei conti pubblici.

¹² Ord. n. 60 del 2020.

¹³ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020, 26 s.

¹⁴ In questo senso, invece, cfr. J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. Buchanan, R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. Buchanan, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. BRENNAN – J.M. BUCHANAN, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981.

¹⁵ Per un approfondimento, cfr. S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 20 s.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 221 ss.

tale atto poteva ascriversi alla categoria delle fonti di rango primario, rappresentando, in realtà, un “conto” presentato dal Governo al Parlamento, che, una volta approvato, diventava espressione di scelte politiche insindacabili dell’Esecutivo), né quello di introdurre dei limiti “quantitativi” al governo dei conti pubblici sotto forma di pareggio o in altra forma vincolante.

La *ratio* dell’originaria disciplina costituzionale si coglie attraverso l’interpretazione letterale e sistematica dell’originario art. 81 Cost. che poggia sulla distinzione tra legge di bilancio e “altre” leggi. La prima era da intendersi come sede in cui stabilire gli equilibri finanziari e quindi soggetta ai limiti previsti dall’originario terzo comma dell’art. 81 Cost., non potendo, cioè, «introdurre nuovi tributi e nuove spese» che – si deve specificare – non trovassero già titolo nell’ordinamento¹⁶. Le “altre” leggi, invece, *diverse* dal bilancio, erano rivolte a garantire gli interessi costituzionali *diversi* dall’equilibrio finanziario, vale a dire i diritti costituzionali che implicano spesa¹⁷. Detto altrimenti: la legge di bilancio, pur non potendo prevederne di nuove, poteva finanziare o defanziare leggi che generano automatismi di spesa su cui ogni anno è necessario un intervento del Parlamento per finanziare i diritti sociali (ad esempio: pensioni, stipendi, misure a vario titolo di protezione sociale), sicché anche la variazione di una sola cifra nel bilancio aveva già allora valore sostanziale. Le “altre” leggi, invece, erano soggette all’obbligo di copertura ai sensi dell’originario art. 81, quarto comma, Cost.¹⁸ proprio perché rivolte a perseguire interessi costituzionali diversi dall’equilibrio a garanzia dei diritti: la qualità e la quantità della spesa pubblica. In forza di questa distinzione costituzionalmente prevista, la legge di bilancio non era soggetta all’obbligo di copertura, ma era “limitata” dalle leggi vigenti; le leggi di spesa, invece, erano “limitate” dal precetto costituzionale della copertura (che doveva essere annualmente assicurato dagli stanziamenti previsti in bilancio) perché non dovevano pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli¹⁹.

In questa prospettiva, la legge di bilancio non poteva modificare le altre leggi perché rispondeva al diverso interesse finanziario e per questo era soggetta a limitazioni di ordine costituzionale (originario art. 81, terzo comma, Cost.): il che non significava che fosse un atto meramente ricettizio, ma soltanto che poteva muoversi esclusivamente negli ambiti residuali rispetto ai *limiti costituzionalmente previsti* e negli spazi non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria²⁰. Da ciò discende, come anche di recente è stato esattamente osservato, che l’originario terzo comma dell’art. 81 Cost. era da classificare tra le norme costituzionali rivolte a determinare limitazioni al legislatore, allora opponibili alla legge di bilancio, alla stessa stregua di altre limitazioni all’attività legislativa previste da altre norme costituzionali²¹.

Il significato degli originari terzo e quarto comma dell’art. 81 Cost. risiedeva pertanto in questo rapporto di reciproco condizionamento perché la legge di bilancio, da un lato, e le “altre” leggi, dall’altro lato, rispondevano a interessi costituzionali diversi.

In altre parole: il fine della garanzia dei diritti costituzionali a cui è costituzionalmente orientata l’azione dei pubblici poteri non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi per conseguirlo (tra cui,

¹⁶ Come per primo osservato da V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, 18.

¹⁷ In questo senso, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 399 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 273 ss.; G. RIVOCCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 221 ss.; Id., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 13 ss.

¹⁸ «Ogni altra legge – da intendersi diversa da quella di bilancio – che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» (cors. ns.).

¹⁹ Cfr. V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria*, cit., 15 ss.; A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 115 ss. e 161 ss.; nonché G. Rivocchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 222 ss.

²⁰ In questo senso, v. ancora A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, cit., 115 ss. e 161 ss.

²¹ Cfr. M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2019, 50, che, alla nota 196, richiama a titolo esemplificativo, quali limiti all’attività legislativa, gli artt. 32, secondo comma; 33, quarto comma; 76; 20; 21, secondo comma; 16, secondo comma; 22; 26, secondo comma, Cost.

appunto, le risorse finanziarie). Dal diverso fondamento ontologico discende che i diritti non sono bilanciabili né dalla Corte costituzionale, né dai giudici comuni con le risorse, trattandosi di entità disomogenee²². Ne consegue, come è stato acutamente osservato, che «solo il legislatore – per la legittimazione che gli conferisce la rappresentanza politica – può graduare le prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*»²³ e che neppure gli organi giurisdizionali «possono farsi portatori di tali esigenze nell'amministrare i diritti, se non applicando i limiti che la legge impone»²⁴. Alla Corte può essere affidato soltanto un controllo esterno sul bilanciamento tra diritti e risorse realizzato dal legislatore. Ciò significa che il bilancio è materia rigorosamente riservata alla rappresentanza politica, come confermato dall'art. 75 Cost. che vieta espressamente qualsiasi influenza diretta del corpo elettorale su tale materia e dalla giurisprudenza costituzionale che, agli stessi fini, ha fornito un'interpretazione estensiva delle leggi in materia finanziaria che sono assimilabili al bilancio e, in quanto tali, escluse dal *referendum*²⁵.

Dall'interpretazione letterale, storica e sistematica dell'originario art. 81 Cost. non era quindi desumibile il precetto dell'equilibrio, né tantomeno la regola del pareggio in senso sostanziale. La disciplina costituzionale si limitava a imporre che il bilancio – in ragione della sua stessa natura nell'ambito del mondo contabile – fosse necessariamente organizzato in modo tale eguagliare attività e passività, senza per questo tuttavia esprimere alcun equilibrio finanziario, essendo invece necessario a tal fine prendere in considerazione i saldi che lo caratterizzano, ed in particolare il ricorso al mercato²⁶.

Così interpretato, l'originario quadro costituzionale consegnava alla legge di bilancio una funzione di indirizzo della gestione delle finanze pubbliche. Il punto massimo di ricaduta di questa *teoria* del bilancio nel diritto pubblico italiano è rappresentato, da un lato, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, che ha escluso l'interpretazione restrittiva del precetto della copertura, aderendo a quella estensiva, mantenendo al contempo elasticità alla decisione finanziaria, e, dall'altro lato, dalla monografia di Valerio Onida del 1969, significativamente intitolata «*Le leggi di spesa nella Costituzione*», proprio nel tentativo di fornire piena legittimazione all'interpretazione dell'art. 81 Cost. sopra richiamata a garanzia della funzione della legge di bilancio e della tutela dei diritti costituzionali.

Una lettura dell'originario art. 81 Cost., come norma in grado di imporre un qualche vincolo di tipo sostanziale al bilancio era invece proposta proprio nel contributo einaudiano che qui si presenta. Secondo il Presidente cuneese il significato della disposizione costituzionale, «sul terreno strettamente giuridico», non poteva essere se non quello del divieto di alterare con nuove leggi, *in peius*, l'equilibrio risultante dal bilancio: l'art. 81, infatti, non distingueva «tra bilancio deficitario, bilancio in pareggio, e bilancio in attivo». E tuttavia dal complessivo tenore della disposizione

²² Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 250.

²³ Così, R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi* (27 aprile 2015) in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 (cors. nel testo).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Per queste ragioni, ad esempio, non convince la nota sentenza n. 10 del 2015, con la quale la Corte ha dichiarato incostituzionale l'addizionale all'imposta sul reddito delle società (c.d. *Robin tax*) operanti nel settore petrolifero, accertando la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, richiamando, al contempo, l'art. 81 Cost. per adottare una pronuncia di accoglimento con clausola di irretroattività degli effetti temporali che si estende sino al giudizio *a quo*. In altre parole: è accertato che la maggiorazione dell'imposta è incostituzionale, ma gli effetti della pronuncia si producono dal momento della pubblicazione della sentenza. In caso contrario – ha osservato la Corte – se fosse stata cioè applicata la regola della retroattività, si sarebbe determinato uno squilibrio di bilancio che il Parlamento avrebbe dovuto fronteggiare con «una manovra finanziaria aggiuntiva» che avrebbe penalizzato le «fasce più deboli» (sent. n. 10 del 2015, punto n. 8 del “Considerato in diritto”). Con questa pronuncia, dunque, la Corte si sostituisce doppiamente al legislatore: da un lato, nella redistribuzione delle risorse e nella conseguente graduazione delle prestazioni connesse ai diritti e, dall'altro lato, nella modulazione degli effetti temporali trasformando in mera abrogazione l'effetto di annullamento della dichiarazione di incostituzionalità.

²⁶ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit. 65 s.

costituzionale Einaudi riteneva che la portata precettiva di quest'ultima non potesse ritenersi limitata al rispetto dell'equilibrio stabilito dal bilancio, anche quando tale equilibrio fosse «puramente teorico», comprensivo di un disavanzo. Viceversa, l'articolo in questione andava interpretato nel senso di ritenere esistente un «obbligo», per «governi e parlamenti», di «fare ogni sforzo verso il pareggio» (sostanziale), dedicando «innanzi tutto l'opera loro ad aumentare le entrate e a diminuire le spese, o a compiere una combinazione opportuna delle due azioni sí da giungere al pareggio» (sostanziale), in modo da eliminare o quantomeno ridurre il disavanzo.

La tesi einaudiana ha avuto una certa eco, probabilmente più rilevante di quanto si sia portati a prima vista a pensare, per lo meno guardando all'andamento dei conti pubblici italiani nel corso del tempo. Eco che peraltro – almeno in alcuni casi – ha condotto a risultati decisamente ulteriori rispetto a quelli prefigurati dallo scritto che qui si presenta, per il quale, come si è visto, sul piano “strettamente giuridico” l'art. 81 Cost. non sarebbe riuscito ad imporre una peculiare regola sostanziale.

Sul piano della Contabilità pubblica, il riferimento è anzitutto alla nutrita riflessione di Castelli Avolio, interprete rigoroso del principio dell'equilibrio e dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi²⁷, capace, anche da giudice costituzionale, di estendere la portata applicativa del principio sino ai limiti del costituzionalmente consentito²⁸.

Sul piano del Diritto costituzionale, la mente corre, ad esempio, ai notevoli contributi a più riprese sviluppati da Giovanni Bognetti che già poneva il problema della sostenibilità nel tempo dei diritti costituzionali e sottolineava l'esigenza di assicurare, a prescindere dalla lettera della norma costituzionale, un'interpretazione dell'originario art. 81 Cost. nel senso del pareggio anche da parte del Giudice costituzionale²⁹.

Un approccio particolarmente significativo, che però, ora come allora, sconta un limite originario: quello di presupporre che le funzioni allocative e redistributive del Parlamento che si esprimono nel finanziamento delle leggi di spesa debbano necessariamente corrispondere alle risorse disponibili,

²⁷ Cfr. G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, in *Atti Camera*, II legislatura, nn. 1603-A e 1603 bis-A, 1953.

²⁸ Il riferimento è, ancora, alla sent. n. 1 del 1966 che ha escluso l'interpretazione restrittiva del precetto della copertura, secondo la quale l'obbligo avrebbe riguardato soltanto le leggi che, dopo l'approvazione del bilancio, ne avessero alterato in via successiva l'equilibrio, aderendo, invece, a quella estensiva, per la quale il principio della copertura deve essere osservato nei confronti di qualsiasi spesa, nuova o maggiore, che la legge preveda per gli esercizi futuri. Non si poteva, invece, chiedere allora alla Corte, come pretende, ad esempio, G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio: un excursus storico (1948-2012)*, in *La dimensione globale della finanza e della Contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 62 (il quale parla addirittura di «effetto eversivo» della pronuncia), di affermare che la copertura delle spese nell'ambito del bilancio in pareggio dovesse essere conseguita tramite «entrate reali», quindi «senza ricorrere all'indebitamento» perché ciò sarebbe stato in contrasto con l'interpretazione letterale e sistematica della Costituzione. La sent. n. 1 del 1966 si limitava correttamente a confermare che, nel rapporto tra il terzo e il quarto comma dell'originario art. 81 Cost., non sussisteva quell'automatismo generalmente ricondotto alla ricostruzione di Einaudi che avrebbe determinato, già nell'originario quadro costituzionale, il pareggio di bilancio. Tale pronuncia riconosceva due categorie di leggi di spesa: da un lato, quelle vincolate, che obbligavano a iscrivere i relativi stanziamenti in bilancio, per i quali doveva essere assicurata la puntuale copertura per l'esercizio finanziario in corso e per quelli futuri; dall'altro lato, quelle che non necessariamente vincolavano il bilancio a prevedere stanziamenti che erano annualmente finanziate o defanziate nella legge di bilancio richiamando la stessa legge di bilancio ad assicurarne la copertura.

²⁹ G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, II Ed., Milano, Giuffrè, 1995, 111 ss., spec. 114; Id., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, n. 3/2008, 35 ss. Del tutto peculiare, invece, la tesi di G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29.19.2014, 2 ss. secondo il quale, in base all'originario quadro costituzionale, la copertura delle spese nell'ambito del bilancio in pareggio avrebbe dovuto essere conseguita tramite «entrate reali», quindi «senza ricorrere all'indebitamento».

stabilendo così che il legislatore può riconoscere soltanto diritti finanziariamente condizionati³⁰, nella misura in cui le leggi che generano automatismi di spesa possono essere attuate soltanto nei limiti della spesa effettivamente coperta.

La tesi richiamata è stata sostenuta con un duplice ordine di argomentazioni: da un lato, facendo rientrare l'originario art. 81 Cost. nell'ambito di una nozione prescrittiva di "costituzione economica", sostanzialmente sovraordinata alle altre disposizioni costituzionali³¹; dall'altro lato, muovendosi prevalentemente sul terreno degli argomenti "originalisti" nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, alla ricerca della vera o presunta intenzione del Costituente³², spesso ben al di là di quello che è stato l'effettivo contributo di Luigi Einaudi; argomenti di per sé scivolosi e non a caso mai utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento all'art. 81, i quali nascondono spesso una concezione recessiva della Costituzione³³.

Per concludere sul punto, la tesi del presunto accoglimento della teoria del c.d. pareggio non poteva avere alcun peso nell'interpretazione dell'originario art. 81, quarto comma, Cost. per la semplice considerazione che si riscontrava almeno una legge – quella di bilancio – non soggetta all'obbligo di copertura per espressa previsione costituzionale³⁴. Da questo punto di vista, la teoria dell'interpretazione storico-soggettiva poco si presta a cogliere appieno le potenzialità delle norme costituzionali, garantite invece dall'approccio esegetico-testuale e da quello logico-sistematico, specie di fronte a fenomeni che non erano presenti al momento costituente, come, appunto, i vincoli europei al governo dei conti pubblici.

4. – Certo, oggi colpisce nel discorso einaudiano la distinzione tra il piano "strettamente giuridico", sul quale la precettività della disposizione costituzionale appare circoscritta, e un piano ulteriore, evidentemente diverso, ove invece era reperibile l'obbligo di tendere il più possibile al pareggio. Ma lo scritto non può non essere letto alla luce del suo tempo: e il tempo era quello in cui, solo pochi anni prima, Piero Calamandrei in Assemblea costituente riteneva i principi in tema, ad esempio, di diritto al lavoro e proprietà meri «desideri» e «speranze»³⁵, poiché solo i precetti condizionati, caratterizzati dalla formula se-allora (o, secondo altra tradizione positivista, consistenti in un obbligo assistito da sanzione), potevano essere qualificati vere e proprie norme giuridiche³⁶. L'idea della non giuridicità delle disposizioni programmatiche e di principio non era del resto del tutto nuova, avendo avuto una

³⁰ Per alcuni aspetti problematici, tra i tanti, cfr. già C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, Giappichelli, 1994, 548 ss.

³¹ Si veda la riflessione del c.d. "Gruppo di Milano": cfr. G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Ricerca promossa dal Cesis su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", diretta da G. Miglio e condotta da G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni, F. Pizzetti, tomo I, Milano, Giuffrè, 1983, 318 ss. Per una critica, cfr. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, 374 ss.

³² Cfr. G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, cit.

³³ Sul punto, cfr., ad esempio, C. TRIPODINA, *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di F. Giuffrè – I. Nicotra, Torino, Giappichelli, 2008, 249 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 2011, 54 ss.

³⁴ Al riguardo, cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 399 ss. e 761 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 273 ss.; Id., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 351 ss., spec. 353.

³⁵ Cfr. P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e le libertà*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, 15 ss., nonché il discorso pronunciato da Piero Calamandrei in aula e poi pubblicato col titolo *Chiarezza nella Costituzione*, in *Assemblea Costituente. Atti. Discussioni*, Roma, Tipografica della Camera dei deputati, 1947, III, 1743 ss., adesso in Id., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Scandicci (Firenze), La Nuova Italia, 1996, 79 ss.

³⁶ Cfr. P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e le libertà*, cit., 26 s.

nota ed importante anticipazione nel dibattito “weimeriano” tra Schmitt e Kelsen³⁷: e del resto, nonostante il rigetto della tesi preambolista di Calamandrei, e l’inserimento di tali disposizioni nel testo costituzionale, già in Assemblea costituente si fece strada – proprio in connessione con il tema della “politicalità” dei principi costituzionali “programmatici” – la ricostruzione della Corte costituzionale come istituzione “ibrida”, a metà strada tra diritto e politica³⁸.

Molto tempo è passato da allora, e oggi – grazie alla poderosa riflessione originata dal pionieristico contributo di Ronald Dworkin sul tema degli anni ’60³⁹ – distinguiamo usualmente, all’interno della categoria delle norme giuridiche, tra *regole* e *principi*⁴⁰: le prime aventi i caratteri del precetto condizionato (se-allora), e suscettibili di essere applicate tramite la tecnica della sussunzione, a fronte dei secondi, costruiti invece come precetti di ottimizzazione che impongono di realizzare uno stato di cose al massimo grado possibile, secondo le possibilità di fatto e di diritto in una determinata circostanza, e applicabili tramite la tecnica del bilanciamento, ormai nota anche se non certo priva di profili problematici⁴¹. Si può anzi dire che – nonostante non manchino forti voci critiche che denunciano il rischio di una grave “invasione di campo” a scapito dell’ambito che dovrebbe restare riservato alla legislazione democratica, in ragione della ascrizione alla sfera della giustizia costituzionale di importanti scelte discrezionali imperniate su valutazioni di moralità politica –

³⁷ Il rilievo non è certo originale. Si veda al riguardo la perspicua ricostruzione di O. CHESSA, in *I giudici del diritto*, Milano, Franco Angeli, 2014, 106 ss., nonché, ad es., M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1982, 29-30; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 150-151. Le critiche schmittiane alla presunta normatività alla congerie di principi, programmi, direttive e compromessi dilatori che vedeva nel testo costituzionale sono reperibili in C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, trad. it. Milano, Giuffrè, 1981, 72, mentre per la replica del Maestro praghese si veda H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, trad. it. Milano, Giuffrè, 1981, 247 ss. La posizione di Schmitt peraltro deve essere collocata nel più ampio contesto offerto dalla sua teoria della costituzione come decisione politica fondamentale, differente (e prevalente) sulla c.d. “legge costituzionale” che in quanto tale non può certo essere affidata, per la sua garanzia, ad un “guardiano giurisdizionale”. In tema, di recente, cfr. A. CARRINO, *Weimar. Critica di una Costituzione*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, 272 ss. Per il pensiero del giurista di Plettemberg invece il rinvio, d’obbligo, è ovviamente a C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. Milano, Giuffrè, 1984, 15 ss.

³⁸ Cfr. al riguardo C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. I. Le ideologie del Costituente*, Milano, Giuffrè, 1979, 180 ss.).

³⁹ R. DWORKIN, *The Model of Rules I*, pubblicato poi anche nel notissimo *Taking Rights Seriously*. La traduzione italiana è reperibile in R. DWORKIN, *Il modello delle regole (I)*, in Id., *I diritti presi sul serio*, trad. it. il Mulino, Bologna, 1982, 79 ss. La proposta teorica di Ronald Dworkin ha suscitato un dibattito molto vasto, del quale sarebbe impossibile fornire indicazioni bibliografiche esaustive in questa sede. Al riguardo si vedano almeno, tra gli scritti che in Italia per primi si occuparono del tema, S. BARTOLE, *In margine a “Taking Rights Seriously” di Dworkin*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1980, 185 ss.; A. PINTORE, *Norme e principi. Una critica a Dworkin*, Milano, Giuffrè, 1982, nonché A. SCHIAVELLO, *Riflessioni sulla distinzione rules/principles nell’opera di Ronald Dworkin*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, IV serie, LXXII, 1, 1995, 159 ss.;

⁴⁰ Sulla distinzione tra regole e principi si è ormai sviluppato un dibattito che non è esagerato definire sterminato, del quale ovviamente non è possibile render conto in questa sede. A mero titolo esemplificativo, ad ogni modo, si veda R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2012, 102 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008, 210 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 9 ss.; P. COMANDUCCI, *Assaggi di metaetica due*, Torino, Giappichelli, 1998, 81 ss.; C. LUZZATI, *Principi e principi. La genericità nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, 29 ss.; H. ÁVILA, *Teoria dei principi*, trad. it., Torino, Giappichelli, 2014; G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010, 52 ss.; O. CHESSA, *Principi e moral reading nell’interpretazione costituzionale*, in G. ACOCELLA G., *Materiali per una cultura della legalità*, Giappichelli, Torino, 2019, 93 ss.

⁴¹ Questo, almeno, è l’approccio ormai classico, reperibile ad es. in R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, 102 ss.; Id., *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, rispettivamente 27 ss. La nitidezza di tale distinzione è tuttavia contestata (soprattutto in ambito giusfilosofico) da un corposo fronte dottrinale, il quale ritiene che tra regole e principi sussisterebbe solo una differenza debole, “quantitativa”, di grado, dipendendo dalla maggiore o minore presenza di determinate caratteristiche nelle prime e nei secondi: in tale ottica anche le regole potrebbero talvolta essere oggetto di bilanciamento (cfr., ad es., J.J. MORESO, *Come far combaciare i pezzi del diritto*, in *Analisi e diritto 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 79 ss.; Id., *Conflitti tra principi costituzionali*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2002, 19 ss.; P. COMANDUCCI, *Assaggi di metaetica due*, cit., 85 ss.; H. ÁVILA, *Teoria dei principi*, cit., 32 ss.).

l'approccio principialista rappresenta, nel bene e nel male, la contemporanea *koinè* costituzionale dell'occidente.

Ebbene, Einaudi ovviamente non poteva disporre di questi strumenti teorici, sulla esatta portata dei quali il dibattito è peraltro ancora apertissimo, nonostante l'ampia diffusione della loro utilizzazione: eppure la distinzione dei due precetti sopra illustrata può essere letta proprio in questa chiave. Pare proprio di poter dire che per il Presidente cuneese l'art. 81 Cost. fosse in grado di esprimere, a fianco una *regola* necessariamente rigida nella sua applicazione, proprio in quanto regola, ma avente una portata meramente formale, un *principio* a carattere flessibile (anche in questo caso: proprio in quanto principio), dotato però di una valenza sostanziale. Un principio volto ad individuare uno "stato di cose" come ottimale – ossia l'esistenza di un bilancio caratterizzato da pareggio sostanziale – ma tale da consentire, alla luce di situazioni contingenti, situazioni di sbilancio, e però in grado di imporre a Parlamento e Governo di adottare tutte le misure possibili al fine di raggiungere il pareggio o comunque di avvicinarsi quanto tali situazioni lo consentano.

La dottrina e la giurisprudenza del tempo, come si sa, non hanno dato ragione a Einaudi: ma forse in qualche modo la storia gli ha reso giustizia, se è vero che le ultime letture che la Corte costituzionale ha proposto del vecchio art. 81 lo vedono come norma non posta semplicemente a tutelare "un" equilibrio, quale che sia, purché sia individuato dalle leggi di bilancio, ma "*l'equilibrio*" come nozione sostanziale sia pure di tipo tendenziale⁴². Equilibrio che, pur avendo indubbiamente una natura "sostanziale" e non meramente "formale", non appare equiparabile alla regola "pareggio sostanziale", proprio in ragione della circostanza secondo la quale impegnerebbe i pubblici poteri non già ad una specifica condotta, ma – secondo la logica principialista – a massimizzare un obiettivo consistente nell'«*armonico e simmetrico bilanciamento*» tra entrate e spese, rinviandosi evidentemente, quanto alla individuazione degli specifici comportamenti da seguire, alle circostanze che via via si vanno verificando⁴³.

Del resto, anche sulla scorta del dibattito dottrinale più sopra evocato, è possibile affermare che la legge cost. n. 1 del 2012 abbia in qualche modo sancito una "rivincita" di Einaudi, poiché la disposizione del nuovo art. 81, primo comma, Cost., considerata isolatamente, pone in effetti – a fianco della regola, ovviamente mai tramontata, del pareggio *formale* del bilancio – un principio flessibile in grado di tener conto del complesso degli altri principi costituzionali che molto assomiglia a quello teorizzato nello scritto qui presentato. Certo, come ha evidenziato la dottrina più attenta, se si guarda il livello subcostituzionale, anche alla luce delle norme dell'ordinamento sovranazionale cui nel medesimo si fa rinvio, il precetto flessibile appena richiamato si concretizza in una regola rigida che impone la adozione di uno specifico comportamento individuato tramite il rinvio ad una quantità stabilita nell'ordinamento sovranazionale: il che pone il problema⁴⁴ se il meccanismo appena ricordato sia idoneo a consentire che il *principio* dell'equilibrio sia declinato in modo da tener conto degli altri principi costituzionali rilevanti, eventualmente – ove necessario – anche perseguendo politiche anticicliche di tipo keynesiano. Ma questa, evidentemente, è un'altra storia.

⁴² Sent. n. 250 del 2013, spec. punto n. 2 del "Considerato in diritto".

⁴³ Cfr., ancora, sent. n. 250 del 2013.

⁴⁴ ... sollevato da O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 406 ss.

Sulla interpretazione dell'articolo 81 della costituzione⁴⁵

«Mondo economico», 10 settembre 1955, pp. 13-14

Lo scrittoio del Presidente (1948-1955), Einaudi, Torino, 1956, pp. 201-207

Nel numero del 10 settembre 1955 del «Mondo economico» ed in appendice ad uno studio del sen. Giuseppe Paratore era riprodotta l'unita lettera inviata dal presidente Einaudi al ministro del tesoro Pella.

La ringrazio assai di avermi dato modo di leggere la relazione, sulla interpretazione dell'articolo 81 della costituzione, che le è stata trasmessa dai presidenti del Senato e della Camera. La ringrazio soprattutto perché la lettura di questa relazione mi ha grandemente confortato nella fede antica sul valore dell'istituto parlamentare. La relazione rimarrà come un documento di alto valore, prova della virtù della collaborazione fra parlamento e governo nell'attuare i principi posti nella carta fondamentale della Repubblica italiana.

La relazione mi offre il destro di presentarle alcune osservazioni che da tempo andavo maturando, ma che mi ero trattenuto finora dal mettere in carta perché l'occasione del riflettere era data da provvedimenti in cui l'esame oggettivo dell'articolo 81 in se stesso trovava congiunto con proposte specifiche di spese o di entrate, il giudizio intorno alle quali poteva influire su quello della applicazione dell'articolo 81, sì da mutare la considerazione di principio in una casistica troppo particolare. La relazione offre invece la occasione, forse unica, di esaminare la portata dell'articolo 81 indipendentemente dall'esame di qualsiasi diverso provvedimento.

Trattasi di discutere, cioè, il significato dell'articolo 81 per se stesso, senza essere indotti contemporaneamente a discutere la bontà o meno delle spese o delle entrate alle quali l'articolo 81 possa mettere un limite.

L'esame, che potrebbesi dire puro, dell'articolo 81 si impone in particolar modo a chi scrive per l'indole dei compiti che la costituzione assegna al presidente della Repubblica. Né, d'altro canto, io vorrei in questo momento esporre nulla più che alcuni dubbi sorti in me dalla lettura attenta della relazione delle due commissioni parlamentari delle finanze e del tesoro.

Sulle conclusioni esposte concordo sostanzialmente quasi in tutto; poiché i dubbi si riferiscono soltanto a quel punto della relazione nella quale si dice che «in via di massima sembra potersi ritenere che il legislatore costituente si sia preoccupato di non alterare *in pejus* con nuove leggi, proposte durante il corso dell'esercizio finanziario e recanti maggiori oneri al bilancio statale, quell'equilibrio fra entrate e spese che venne approvato con la legge del bilancio, sia che l'equilibrio risulti effettivo attraverso il pareggio del complessivo importo delle une e delle altre, sia che risulti soltanto teorico per la ammissione di un deficit formalmente determinato».

Parmi necessario distinguere due punti di vista: il primo, che può dirsi della interpretazione giuridica del testo dell'articolo 81, ed il secondo, che tenta di guardare alle conseguenze sostanziali della interpretazione adottata.

Se si contiene l'interpretazione della norma sul terreno strettamente giuridico sembra difficile discostarsi dalla conclusione alla quale pervengono le commissioni del Senato e della Camera.

In mancanza, infatti, di un esplicito comando della costituzione non può ritenersi vietata la utilizzazione delle nuove entrate in nuove spese, prima che ad eliminazione del deficit di bilancio. Fa d'uopo riconoscere che un esplicito divieto non si legge nel testo dell'articolo 81, il quale non distingue tra bilancio deficitario, bilancio in pareggio, e bilancio in attivo sicché potrebbe il parlamento, anche in questa ultima avventurata ipotesi, deliberare, per la copertura di nuove spese,

⁴⁵ Con il titolo *Lettera del presidente Einaudi al ministro del tesoro Pella*. La lettera, datata «Roma, 13 dicembre 1948», costituisce l'appendice III all'articolo di Giuseppe Paratore *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato* (pp. 8-12)

nuove imposte destinando l'incremento delle vecchie imposte ad altri fini, ad esempio di estinzione di debiti.

Resta da questa considerazione giuridica travolto il principio di ragione secondo cui si deve attentamente considerare la opportunità di ammettere nuove spese prima di avere eliminato o diminuito il deficit? Può questo principio essere trascurato dal governo, e dal parlamento nell'applicare la norma?

Qui entriamo in un campo nel quale dal comando giuridico in senso stretto devesi risalire al principio a cui l'articolo 81 si informa.

Appare innanzitutto difficile il comprendere quale possa essere il significato di quell'equilibrio fra entrate e spese, di cui tratta il relatore, quando l'ammontare delle spese risulti superiore, di molto o di poco – e bene a ragione il relatore fa osservare che il problema non è di quantità, la modestia della spesa non autorizzando a violare la norma costituzionale – alle entrate. Può invero chiamarsi equilibrata una situazione nella quale i due piatti della bilancia si trovino l'uno ad altezza diversa dall'altro?

La relazione sembra accennare ad un equilibrio teorico che si otterrebbe quando il disavanzo fosse formalmente determinato nella legge di bilancio; ma non riesce per fermo agevole definire, in materia di entrate e spese dello stato, un equilibrio «teorico». Ci si potrebbe chiedere, sempre per porre innanzi dubbi di interpretazione, i quali tormentano chi esamini l'articolo 81 nelle sue diverse membra e nella concatenazione di ogni comma di esso con ogni altro comma: quando l'articolo 81 dichiara che le camere approvano ogni anno i bilanci, non è implicitamente affermato che esse approvano un documento nel quale si constati il bilanciarsi delle entrate con le spese? Un bilancio il quale non soddisfi alla condizione del bilancio o pareggio fra le due quantità, può essere considerato un vero e proprio bilancio?

A questo punto, ecco presentarsi alla mente il contrasto fra quello che è il presupposto necessario dell'articolo 81, e quelle che possono essere le contingenze straordinarie le quali vietano l'attuazione del presupposto.

È vero che, se in via normale il bilancio presuppone il pareggio sostanziale fra entrate e spese, in tempi straordinari, all'indomani di una guerra, feconda di sì doloroso retaggio, ci si può contentare di un equilibrio formalmente determinato in un bilancio in cui il pareggio non esista. Si può, tuttavia, pur in siffatte circostanze straordinarie, dimenticare che se in un certo momento fu giocoforza al parlamento approvare un bilancio che fosse lontano dal pareggio, lo sforzo di tutti deve tendere verso la meta del pareggio?

Il relatore sente questa esigenza logica quando, verso la fine della relazione, afferma che verrebbe meno il rispetto alla norma costituzionale dell'articolo 81 «se la indicazione dei mezzi avesse riguardo puramente e semplicemente alle entrate del bilancio facendo affidamento su di una loro elasticità in aumento. La elasticità, quando possa ragionevolmente essere prevista, sarà di conforto per la gestione del bilancio già approvato, ma non costituisce elemento per coprire nuove o maggiori spese se non quando si sia tradotta in un incremento effettivo formalmente riconosciuto con nota di variazione della entrata».

Qui il relatore sembra distinguere tra uno stato di fatto e uno stato di diritto. Finché gli aumenti delle entrate costituiscono soltanto un fatto reso noto al pubblico dalle situazioni mensili del tesoro, l'aumento stesso dovrebbe esser devoluto a coprire le spese del bilancio già approvato, sia che queste rientrino nei limiti del bilancio, sia che li eccedano in conseguenza di leggi precedenti alla pubblicazione del bilancio medesimo. Se però quelle maggiori entrate vengono formalmente riconosciute con nota di variazione, allora esse potrebbero essere destinate a coprire nuove o maggiori spese.

È adombrato così il concetto di maggiori entrate, le quali potrebbero convenientemente essere destinate alla copertura del disavanzo determinato nel bilancio di previsione. Finché non si verifichi l'atto formale di una nota di variazione, la convenienza porterebbe infatti a trarre partito dagli incrementi naturali delle entrate per coprire le spese lasciate scoperte nel bilancio di previsione;

intervenuto l'atto formale della variazione di bilancio, altra potrebbe essere la destinazione delle maggiori entrate medesime.

Dipenderebbe, cioè, dalla volontà del governo e del parlamento di destinare le maggiori entrate a coprire il disavanzo di bilancio (silenzio) ovvero nuove o maggiori spese (nota di variazione dell'entrata).

Si può presumere che questo sia stato l'intendimento del legislatore costituente?

Bene il relatore, con espressione lapidaria, ha posto in rilievo il punto fondamentale del problema: ha voluto davvero il legislatore preoccuparsi soltanto di non alterare *in pejus* con nuove leggi l'equilibrio fra entrate e spese approvato con legge di bilancio, sia che questo equilibrio sia effettivo, ovvero sia puramente teorico?

Qui il nocciolo del problema; e sembra che per risolverlo occorra badare alle conseguenze, le quali deriverebbero dalle diverse interpretazioni date al comando del legislatore costituente.

Se si suppone che l'ultimo comma dell'articolo 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio, se ne deduce la conseguenza che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio. Quindi, in una situazione di disuguaglianza fra entrate e spese, il costituente avrebbe ordinato a parlamenti e governi di dedicare innanzi tutto l'opera loro ad aumentare le entrate e a diminuire le spese, o a compiere una combinazione opportuna delle due azioni sì da giungere al pareggio.

Se si suppone invece che si tratti soltanto di un divieto «di non alterare in peggio», non si consacra quasi, almeno per l'esercizio in corso, la permanenza del disavanzo? Non si riconosce in questa maniera, ai disavanzi previsti al principio dell'anno, quasi un diritto a perpetuarsi? Che cosa si direbbe di un padre di famiglia il quale, malauguratamente per lui, al principio dell'anno prevede di avere un reddito di 50.000 lire al mese ed una spesa di 70.000; ma, poiché durante l'anno le sue entrate crescono da 50.000 a 55.000 lire al mese, si dimentica delle 20.000 lire di vuoto che ha nel suo bilancio ed allegramente seguita a far debiti per 20.000 lire consacrando le 5.000 lire di maggior reddito a portare il totale delle sue spese da 70.000 a 75.000 lire? Si direbbe che costui è assai imprevedente, ed un po' per volta il credito verrebbe a mancargli, così che ben presto sarebbe costretto forzatamente a ridurre le sue spese nei limiti delle disponibilità.

Lo stato si può comportare diversamente? Il punto merita esame attento; ma certo non si può risolvere partendo dall'assioma che i disavanzi iniziali siano tabù da conservare religiosamente intatti.

L'articolo 81 della costituzione costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle relative entrate.

Quando il legislatore costituente ha introdotto nella costituzione una norma tanto giustamente rigida, è forse partito dal presupposto che essa potesse essere interpretata nel senso di lasciar perpetuarsi un disavanzo preesistente?

Se così fosse, il valore dell'articolo 81 non si ridurrebbe a nulla? Basterebbe negli stati di previsione attenuare le cifre delle entrate ed incrementare quelle delle spese per dare ad un governo il quale fosse meno, di quello che il parlamento ha oggi designato a reggere le cose dello stato, pensoso del pareggio del bilancio e della salvezza della lira, la possibilità di girare l'articolo 81, osservandolo nell'apparenza e violandolo nella realtà. Attenuando le previsioni delle entrate si faciliterebbe la formazione di maggiori entrate e si incoraggerebbero quindi le maggiori ed ulteriori spese.

Si può ammettere che di fatto non tutti i bilanci si bilancino a causa di situazioni provvisorie derivanti da conseguenze di guerra, o da crisi, o da altri avvenimenti: ma si deve altresì riconoscere che se bilancio vi ha da essere, il parlamento non può non essere animato dalla volontà di fare tutto lo sforzo possibile per ottenere che esso si chiuda con l'eguaglianza fra entrate e spese, od almeno con la minore possibile disuguaglianza fra di esse.

Possiamo noi dunque partire dalla premessa che, poiché un dato disavanzo era previsto al principio dell'anno finanziario, il disavanzo medesimo sia considerato come una specie di idolo a cui non si possa recare offesa tentando di farlo scomparire?

Forse, a cosiffatte gravi domande, non si può dare una risposta perentoria, valida in tutti i casi. Prendendo l'esempio del padre di famiglia, unanime sarebbe per fermo il biasimo verso chi, noncurante dello sbilancio preesistente nella sua economia, si affrettasse a convertire ogni nuovo guadagno in una nuova spesa; ma riscuoterebbe più che indulgenza approvazione colui che contraesse nuovi debiti o destinasse anche tutti gli incrementi di entrate all'acquisto di medicine necessarie a salvare la vita del figlio.

A conclusione analoga si può forse giungere in materia di copertura di spese pubbliche. Ardua impresa è quella di distinguere fra incremento nel gettito di vecchie imposte accertato per l'esperienza dell'esercizio finanziario in corso ed incremento sperato dall'adozione di nuovi tributi o da inasprite tariffe di imposte vecchie. Poiché la materia imponibile è una sola ed il gettito di ogni imposta è dipendente da quello di ogni altra imposta, ben può darsi che la istituzione di una nuova imposta o l'inasprimento della tariffa di una vecchia sia cagione di diminuzione, anziché di aumento nel gettito «complessivo» dei tributi statali; e ben può accadere che il mezzo più efficace per accrescere il gettito complessivo sia la diminuzione delle tariffe delle vecchie imposte.

In ogni caso, la soluzione da darsi al problema della utilizzazione degli incrementi di entrata, sia che questi derivino da più abbondante rendimento dei vecchi tributi, sia che essi siano la conseguenza della istituzione di nuove imposte, non sembra che possa essere sempre la stessa.

La norma posta dall'articolo 81 non vieta esplicitamente che l'incremento di entrata possa essere devoluto a coprire nuove spese; ma non obbliga a seguire siffatta regola. La prudenza nella gestione del pubblico denaro sembra invero consigliare una condotta appropriata alla situazione di fatto del bilancio.

In una situazione di bilancio in effettivo pareggio od avanzo, la mente è tratta soprattutto a meditare, quando si verifichi un incremento nelle entrate, sulle alternative: nuove spese e quali? Od alleggerimento e quindi perfezionamento delle imposte vigenti? Ovvero ancora rimborso di debiti? E può darsi che governo e parlamento scelgano una giusta combinazione delle diverse vie.

Ma in una situazione di bilancio, com'è l'attuale, di grave disavanzo, la mente sembra altrettanto spontaneamente rivolgersi al compito ansioso di riconquistare il pareggio, condizione prima di progresso economico del paese e di salvezza della lira; e pare consentire a trarre dall'incremento delle entrate, qualunque ne sia l'origine, da vecchie o da nuove imposte, argomento a nuove spese solo quando queste si palesino davvero urgenti e necessarie, e non assorbano tutto l'incremento delle entrate, che ragione e convenienza destinano a coprire innanzi tutto e soprattutto il disavanzo accertato all'inizio dell'anno finanziario.

Questi, che le ho esposto, caro ministro, sono dubbi e quesiti; lascio a lei di considerare se gli stessi meritino di essere tenuti presenti nell'assolvimento dei compiti che la costituzione affida all'opera concorde di tutti i poteri dello stato.

13 dicembre 1948.