

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'ECONOMIA E TUTELA DELLE
SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

XXIX CICLO

DEFICIT DI BILANCIO E FORMA DI STATO

DALLO STATO DEMOCRATICO-SOCIALE ALLA *GOVERNANCE* ECONOMICA
EUROPEA

CORDINATORE

CHIAR.MO PROF.

MASSIMO IOVANE

CANDIDATO

DOTT. LUIGI SICA

TUTOR

CHIAR.MA PROF.SSA

LOREDANA STRIANESE

INDICE

CAPITOLO I

1. Debito sovrano. La sovranità del debito nello Stato neoliberale.....	4
2. Ascesa, apogeo e crisi dello Stato democratico-sociale.....	8
3. Stato democratico sociale e distribuzione della ricchezza.....	15
4. Crisi fiscale ed espansione del debito pubblico.....	22

CAPITOLO II

2.1. Costituzione finanziaria e compromesso costituzionale in Italia.....	28
2.2. L'articolo 23 della Costituzione. Il principio di autoimposizione agli albori dello Stato moderno. La dialettica tra sovranità, proprietà e rappresentanza.....	32
2.3. L'odierno principio di legalità dei tributi contro l'antico concetto di autoimposizione?.....	39
2.4. L'articolo 81 della Costituzione nella definizione della forma di Stato	43
2.5. Genesi dei commi primo e terzo dell'articolo 81 nei lavori dell'Assemblea Costituente .	48
2.6. Genesi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione	51

CAPITOLO III

3.1. L'articolo 81 della Costituzione come strumento della costruzione dello Stato democratico-sociale.....	57
3.2. Dal dopoguerra al <i>boom</i> economico: il centrismo e la Costituzione economica inattuata.....	63
3.3. Il centrosinistra	67
3.4. Letture keynesiane dell'articolo 81 della Costituzione a cavallo degli anni '60. Dottrina, giurisprudenza costituzionale, prassi parlamentare.....	69
3.5. L'inizio della crisi della finanza pubblica.....	75
3.6. Gli anni '70: la crisi, l'inflazione e i tentativi di governarli.....	79

3.7. La nuova Costituzione monetaria: il divorzio tra Tesoro e Banca di Italia.....	84
3.8. Gli anni '80.....	86
3.9. Libero Stato in libero mercato: il mercato unico dei capitali e le scelte di finanza pubblica	89
3.10. La nascita dell'euro e a nuova Costituzione economica e finanziaria	92
3.11. Il passaggio degli anni '90.....	95

CAPITOLO IV

4.1 Dalla costruzione dell'euro alla crisi finanziaria. Dalla convergenza agli squilibri macroeconomici.....	99
4.2 <i>No credit without control</i> . I fondi salva-stati e la <i>governance</i> economica europea.....	104
4.3 <i>No credit without control</i> . I meccanismi di sorveglianza multilaterale sui bilanci nazionali.....	108
4.4 L'Italia nella crisi dei debiti sovrani.....	113
4.5 L'introduzione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio in Costituzione.....	116
Bibliografia.....	124

Bibliografia	
--------------------	--

CAPITOLO I

Sommario: 1.1 Debito sovrano. La sovranità del debito nello Stato neoliberale
1.2 Ascesa, apogeo e crisi dello Stato democratico sociale 1.3 Stato democratico sociale e distribuzione della ricchezza 1.4 Crisi fiscale ed espansione del debito pubblico

1. Debito sovrano. La sovranità del debito nello Stato neoliberale

In un fortunato libro di qualche anno fa Roberto Esposito¹ – quasi ad *excipit* della sua riflessione sul rapporto tra debito, alterità e soggettivizzazione – si interroga sullo slittamento semantico che è connesso all'utilizzo dell'espressione “debito sovrano”. L'autore in particolare si chiede perché questa espressione abbia in parte sostituito nella pubblicistica corrente il termine “debito pubblico”, che dal punto di vista sia economico sia giuridico dovrebbe esserne l'esatto equivalente. “Debito sovrano”, dice Esposito, è una espressione ellittica che intende riferirsi al “debito *del* sovrano”, non più la Corona nel caso di specie, ma lo Stato. Tuttavia l'espressione “debito sovrano” presenta una particolare e perturbante ambiguità. Ognuno dei due termini dell'endiadi infatti è suscettibile di significare sia il soggetto sia l'attribuzione: se si rivolta l'ordine del discorso, afferma Esposito, il “debito *del* sovrano” diventa allora la “sovranità del debito”. La locuzione dunque

¹ R. ESPOSITO, Due. *La macchina della teologia politica e il posto del pensiero*, Einaudi, Torino, 2013, pp. 221 ss.

diviene allora quasi inconsciamente allusiva di un “cambiamento di padrone”², di una traslazione della sovranità dello Stato ai mercati finanziari.

In effetti, dopo la crisi dei debiti sovrani in Europa all’inizio di questo decennio, anche all’osservatore più distratto appare chiaro quali profondissimi processi di riforma stiano investendo gli Stati nazionali: il definitivo ridimensionamento dell’intervento pubblico nell’economia, la contrazione del sistema dei diritti di prestazione³, le politiche cosiddette di *austerity*. È altrettanto chiaro come direttamente o indirettamente questi sconvolgimenti profondi della forma di Stato democratico-sociale avvengano sulla spinta della crisi da indebitamento di quegli Stati stessi. Il salvataggio di Grecia e Portogallo da parte dei *partner* europei si è svolto in un regime di strettissima condizionalità degli aiuti stessi. Gli Stati in crisi debitoria sono stati, politicamente e giuridicamente, obbligati ad adottare politiche finanziarie di forte austerità, con ampi tagli alle prestazioni sociali, al sistema previdenziale, alle retribuzioni dei dipendenti pubblici, ad abbondanti piani di privatizzazioni. Agli Stati sottoposti a programmi di salvataggio, così come pure agli altri Stati anche solo fortemente indebitati – basti pensare alla stagione delle “lettere della BCE” ad Italia e Spagna – tuttavia, non è stata chiesta solo l’approvazione di misure strettamente attinenti il controllo delle grandezze della finanza pubblica. Parte importante delle richieste hanno riguardato – e riguardano ancora – riforme economiche complessive, volte indirettamente a sostenere i debiti pubblici attraverso il rilancio della competitività dei rispettivi sistemi economici: liberalizzazione nel campo dei servizi pubblici, diminuzione delle tutele in capo al lavoro dipendente. L’idea, tutta neoliberale, è che l’aumento dell’efficienza dei sistemi economici non possa che avvenire liberando il meccanismo “naturale” di formazione dei prezzi. C’è bisogno dunque di *istituire* mercati dove prima i mercati non

² G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della crisi*. Editoriale Scientifica, Napoli 2012 p. 4

³ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015.

c'erano e quindi liberalizzare il mercato dei servizi pubblici o quei settori dove c'erano state storicamente dei meccanismi di contingentamento dell'offerta. Ancora, non potendosi più dopo l'adozione della moneta unica procedere ad un recupero della produttività dei sistemi economici nazionali dei paesi dell'area euro attraverso una svalutazione nominale delle retribuzioni, ci si è posti l'obiettivo di articolare un sistema di relazioni industriali che permetta una svalutazione reale delle retribuzioni: non più svalutazioni competitive della moneta ma diminuzione (o comunque controllo) dei salari: da qui l'enfasi sulle misure che possano rendere più facili i licenziamenti, o la disarticolazione dei diritti sindacali in maniera da rendere più debole il lavoro subordinato nei rapporti con la controparte datoriale.

Agli albori dello stato liberale, attraverso la combinazione del principio del *no taxation without representation* e di quello della limitazione censitaria del suffragio, si era realizzata la connessione profonda tra sovranità e proprietà. Il blocco sociale che aveva costruito lo Stato liberale era l'insieme delle borghesie agrarie, commerciali e industriali. Nel dopoguerra, in ragione dell'irrompere definitivo delle masse nella vita politica nazionale, quella connessione tra proprietà e sovranità era stata superata: nello Stato democratico-sociale il soggetto a fronte della sovranità non era più la proprietà ma il lavoro, come è chiaramente riconosciuto nell'articolo 1 della Costituzione repubblicana⁴. Oggi, attraverso l'affermarsi di un principio che potrebbe chiamarsi del *no credit without control*, lo Stato neoliberale realizza economicamente, politicamente e giuridicamente la sintesi tra la sovranità e il credito.

In questo senso il contenuto di questo lavoro sta nel perimetro di tre ipotesi.

La prima, piuttosto pacifica, è che l'ultimo trentennio (o forse oramai quarantennio) ha assistito ad una decisiva trasformazione riguardante il modo

⁴ Decisiva in questo senso C. MORTATI, *Articolo 1*, in a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli e Soc. Ed. del Foro italiano, Bologna e Roma, 1975.

in cui le esperienze giuridico-istituzionali dei paesi dell'Europa occidentale hanno articolato, da una parte, la connessione dei loro elementi fondamentali – nello specifico il rapporto tra cittadini e sovranità, tra Stato-apparato e Stato-comunità – dall'altra, la definizione dei fini stessi della comunità politica fattasi istituzione giuridica. La forma di Stato democratico-sociale è andata in crisi, una nuova forma di Stato che si può definire neoliberale si è progressivamente affermata.

La seconda ipotesi, il secondo lato di questo perimetro immaginario, è che lo studio della disciplina del bilancio e della spesa pubblica, del finanziamento di questa attraverso la tassazione, l'inflazione o il ricorso al debito pubblico, dica tanto non solo sulla forma di governo – come è ormai testimoniato da una illustre tradizione di riflessione giuspubblicistica⁵ – ma anche proprio sulla forma di Stato⁶, cioè sulla strutturazione complessiva del rapporto tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità, sui fini ultimi che lo Stato-apparato si pone. La seconda ipotesi può, dunque, essere formalizzata in questi termini: la disciplina della spesa pubblica, dei modi e delle procedure per addivenire alla sua modulazione e alla sua copertura, la dialettica tra tassazione e debito pubblico, possono essere una chiave di lettura e di ricostruzione, parziale ma pur sempre rilevante, dei nessi eziologici che stanno alla base del successo

⁵ Tradizione che è ormai un classico a partire dalla riflessione della giuspubblicistica tedesca del secondo ottocento, si pensi solo alle opere di Jellinek, di Geist e di Laband. I due testi classici, *Gesetz un budget. Constitutionelle Streifragen aus der preussischen Ministerkrisis von Maerez 187* di Geist e, *Gesetz und verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtvergleichender* di Jellinek sono tradotti in italiano con ampia introduzione a cura di C. FORTE, *Rudolf Gneist. Legge di bilancio. Georg Jellinek. Legge e decreto*, Giuffrè, Milano 1997. Si veda anche in tema di rapporto tra bilancio e forma di governo, dopo la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, M. DELLA MORTE, *Pareggio di bilancio e vincoli costituzionali*, in a cura di F. BOCCIA, M. DELLA MORTE, G. PALMIERI, *La riforma del bilancio dello Stato. Atti del convegno di Campobasso 30 gennaio 2016*, Editoriale scintifica, Napoli, 2016, pp. 101 e ss.

⁶ La stessa prospettiva di analisi, la trattazione cioè del tema del diritto del bilancio e in particolare del suo finanziamento in *deficit* è quella dichiarata da G. BOGNETTI, *Costituzione de bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 giugno 2010.

della forma di Stato democratico-sociale, alla sua crisi e al passaggio allo Stato neoliberale.

La terza ipotesi è che il passaggio in questione possa essere letto con chiarezza solo tenendo insieme l'analisi sia delle modifiche istituzionali formali che di quelle materiali. Si avanza cioè l'idea che il passaggio dallo Stato democratico-sociale allo Stato neoliberale possa essere considerato come un grande processo insieme destituente del vecchio ordine e costituente del nuovo modello che, a cavallo tra i vecchi Stati nazionali e le nuove istituzioni della *governance* economica europea, vede come attori grandi forze collettive ed imponenti blocchi sociali in larga parte differenti rispetto a quelli che erano stati protagonisti della grande stagione costituente del secondo dopoguerra.

1.2. Ascesa, apogeo e crisi dello Stato democratico sociale.

Si individuava come prima ipotesi il passaggio dallo Stato democratico-sociale allo Stato neoliberalista: occorrerà dunque spendere alcune sommarie parole sulle caratteristiche salienti di ciascuno dei due modelli. Quando si pensa allo Stato democratico-sociale si pensa in generale ad un insieme di politiche pubbliche, volte nei singoli contesti, quasi sempre in maniera coordinata, a garantire i diritti sociali, a combattere la povertà assoluta, ad articolare una politica economica attiva⁷. Queste politiche – indubbiamente caratteristiche della forma istituzionale in questione – si basano su una serie di assunti di politica economica, che superano in questo senso il modo d'essere dello Stato liberale ottocentesco. Il primo assunto è che la distribuzione della ricchezza

⁷ Si veda tra i tanti G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 2011.

costituisca – sia dal punto di vista ontologico che deontologico – un fatto politico e non il frutto di un presunto ordine naturale.

Lo Stato liberale ottocentesco impone, come limite allo svolgersi e all'agire dei poteri pubblici, la dimensione del 'libero mercato' così come definito dall'economia politica. L'assunto dell'economia politica dello Stato liberale ottocentesco è l'esistenza di un piano nel quale ogni sforzo costruttivistico dell'ordine sociale imposto dall'autorità politica sarebbe destinato a fallire, condannato all'inefficienza. Quel piano sul quale lo Stato non dovrebbe operare – nella concezione *laissez-féristica* – sarebbe costituito dal reticolare articolarsi degli interessi economici, nel quale gli individui, agendo liberamente, creerebbero un ordine e una determinata distribuzione delle risorse, di per sé *naturale*⁸.

In questo senso si può dire che esiste una particolare dinamica insieme di continuità ma anche di contrapposizione tra la grande tradizione giuridica europea nata a cavallo del XVI del XVII secolo e la tradizione filosofica che darà vita più un secolo e mezzo dopo all'economia politica. Un'alterità genealogica che terrà distinti anche concettualmente il dato giuridico e il dato economico del liberalismo rendendo pregnante la distinzione crociana tra liberalismo e liberismo. Il pensiero giuridico del XVI e XVII secolo, avanti all'affermarsi del grande tema teorico e politico della costruzione dello Stato moderno, aveva indagato il campo della limitazione di tale potere: fino a dove il potere del Sovrano avrebbe potuto spingersi senza tramutarsi in arbitrio tirannico? Scartata la dimensione etica trascendente propria del pensiero medioevale, le risposte a questa domanda furono molteplici: le 'leggi fondamentali del regno' preesistenti alla istaurazione dell'istituzione monarchica rivendicante la propria sovranità⁹, la teoria dei diritti naturali

⁸ M. FOUCAULT, *La nascita della biopolitica*, Milano, Feltrinelli, 2015, p.122.

⁹ L'idea che esistano delle norme giuridiche di remotissima formazione, la cosiddetta *lex terrae*, preesistenti alla istaurazione della stessa monarchia normanna, tali da vincolare e limitare l'esercizio del potere della Corona medesima, è molto diffusa nel dibattito

deducibili logicamente dalla stessa razionalità intrinseca dell'uomo. L'esito ultimo del pensiero giusnaturalistico era stata l'idea, teoricamente affermata nel XVIII secolo, dell'uguaglianza dei diritti. Se esiste una natura umana e da quella natura umana è possibile astrarre posizioni perfette intangibili da parte di un potere sovrano che non voglia perdere la propria legittimità tramutandosi dunque in tirannide, allora, essendo unica la natura umana, uguali saranno anche i diritti deducibili in capo ai soggetti. L'esito del percorso teorico come si vede è duplice: da una parte l'affermazione dei diritti individuali, dall'altra quel particolare modo d'essere dei diritti individuali costituito dall'uguaglianza formale nell'attribuzione dei diritti stessi¹⁰.

Nei decenni in cui il pensiero giuridico avanzava le proprie conclusioni si andava sviluppando su un altro fronte, quello dell'economia politica, una nuova e diversa frontiera del limite all'attività di governo: non più i diritti, ma il mercato. Il presupposto di questa limitazione – ben delineato nelle riflessioni di un filone di pensiero che da Locke arriva fino a Smith – poggia su una diversa forma di uguaglianza. L'intima razionalità degli individui comporta un'uguaglianza che non è più tanto quella dei diritti. Tutti gli uomini sono uguali in quanto condividono degli interessi (preferiscono il più al meno, il benessere al malessere, ecc.) e in quanto sono portati a perseguire questi interessi. In questo senso l'ordine sociale ed economico generato dal libero dispiegarsi degli interessi individuali è, a sua volta, *un ordine naturale*. Essendo ogni individuo unico giudice del proprio interesse, il Sovrano non è in grado di ripetere le valutazioni dei singoli soggetti e dunque ogni tentativo dello Stato di addentrarsi nell'ambito di sviluppo della dinamica economica è destinato al fallimento cioè al mancare il perseguimento degli interessi dei

giuspubblicistico inglese come fondamento – almeno dal punto di vista cronologico – della Costituzione si veda A Torre, *Regno unito*, Il Mulino, Bologna, 2013.

¹⁰ Si veda anche S. MAROTTA, *Le nuove feudalità. Società e diritto nell'epoca della globalizzazione*, Istituto Italiano per gli Studi filosofici, Napoli, 2007.

privati¹¹. Compito dello Stato liberale classico allora diventa quello di garantire l'uguaglianza formale dei diritti e la effettività dei titoli di legittimazione (rispetto della proprietà, adempimento delle obbligazioni ecc.¹²), in maniera che i soggetti siano liberi di perseguire il proprio interesse.

Lo Stato democratico-sociale, di converso, considera questa prospettiva illusoria, ideologica: non esiste una naturalità dei rapporti economico-sociali, ogni determinato assetto della distribuzione delle risorse si configura come portato di determinati rapporti di forza strutturati direttamente nella società e nel mercato. In questo senso ogni distribuzione delle risorse e ogni ordine economico-sociale, lungi dall'essere naturale, appare invece profondamente politico, nella misura nella quale l'affermazione della politicità si produce sempre attraverso l'esplicitazione di un rapporto di forza. Da qui si arriva all'altro assunto fondamentale dello Stato democratico-sociale: non ogni ordine economico sociale è politicamente accettabile. Alcuni livelli di benessere e di riconoscimento sociale devono essere tutelati in capo alle persone in quanto esse partecipano alla comunità politica, altri ancora, più radicalmente, in quanto esse appartengono al genere umano. Nascono in questo senso i diritti sociali, afferenti ontologicamente allo *status* di cittadino o talvolta – sebbene più raramente – allo *status* di essere umano. Se è

¹¹ L'analisi che si ripete in queste pagine in ordine alla nascita del liberalismo è quella ormai classica di Foucault nel corso tenuto nel 1979 al *Collège de France* poi edito con il titolo di *Nascita della Biopolitica*. Rispetto al passaggio che si faceva nel testo si confronti la trascrizione del testo di Foucault: "Il liberalismo, nella sua consistenza moderna, è iniziato nel momento in cui è stata formulata la incompatibilità essenziale tra la molteplicità non totalizzabile, caratteristica dei soggetti di interesse, dei soggetti economici, e l'unità totalizzante del sovrano giuridico". Ancora nella stessa pagina: "*L'homo juridicus*, infatti, dice al sovrano: io ho dei diritti, te ne ho affidati alcuni non devi toccare gli altri, oppure: ti ho affidato i miei diritti per questo o quel fine. *L'homo oeconomicus* non dice questo. Certo anche lui dice al sovrano: non devi. Ma glielo dice in questa forma: non devi, perché non puoi. E non puoi nel senso che "sei impotente". E perché sei impotente, perché non puoi? Non puoi perché non sai e non sai perché non puoi sapere. M. FOUCAULT, *Nascita della Biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2015 p. 232.

¹² Si parla in questo senso di Stato guardiano notturno, intendendo proprio l'attitudine dello Stato liberale classico a fornire la garanzia coercitiva dei titoli di legittimazione sui quali si stava fondando il nascente capitalismo industriale: rispetto della proprietà, adempimento delle obbligazioni.

teoricamente e storicamente vero questo secondo assunto, allora la funzione storica dello Stato democratico-sociale si pone in continuità con la grande tradizione del costruttivismo proprio della modernità politica.

Lo Stato democratico-sociale si propone di costruire politicamente un ordine socio-economico nuovo che si imponga sulla presunta e ideologica naturalità dell'ordine spontaneo del mercato e che affermi, invece, come obbiettivo della comunità politica la garanzia dei diritti della persona e la tensione verso l'eguaglianza sostanziale¹³. La prospettiva rispetto alla tradizione precedente è capovolta: i cittadini non *sono* più uguali in quanto portatori di interessi ma *devono* essere uguali in quanto titolari di diritti. In quella dimensione deontologica, tuttavia, non si stabilisce solo una regola giuridica – come avveniva per l'uguaglianza formale propria della tradizione giuridica dello Stato liberale – ma si delinea un processo storico di emancipazione¹⁴. Se l'ambizione di costruire nella maniera appena vista i rapporti economico-sociali è la *funzione storica* dello Stato democratico-sociale, la sua *condizione storica* è rappresentata dalla partecipazione democratica. Lo Stato democratico sociale può nascere solo quando le masse entrano di slancio nella vita politica nazionale e l'affermazione del suffragio universale permette la rottura del rapporto biunivoco tra possesso della ricchezza e partecipazione politica. Il requisito della partecipazione politica nello Stato democratico-sociale sembra, allora, quasi traslare dalla proprietà al *lavoro: condicio sociale sine qua non* della forma di Stato in parola è una diversa composizione delle relazioni industriali, che veda il crescere della forza del lavoro salariato, condizione

¹³ Con questo non si afferma che nello stato democratico sociale il mercato non venga individuato come possibile elemento che concorra alla costruzione dell'ordine voluto ma significa più specificamente che in questo mercato debbano essere inseriti elementi specifici di politicità: vincoli, divieti, programmazione in questo senso si veda M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al convegno AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 2011.

¹⁴ Si esprime in questi termini riguardo al progetto egualitario contenuto nella Costituzione Repubblicana del 1948, V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Strutture di potere, democrazia, partecipazione*, Napoli, 1975.

storica a sua volta necessaria per impostare il nuovo ordine sociale. Va da sé che questo modo d'essere delle relazioni industriali si sostanzia in un portato normativo che vede aumentare progressivamente le tutele del lavoro subordinato e che questo riconoscimento normativo, a sua volta, contribuisca a consolidare quella forma progressiva delle relazioni industriali, rafforzando, per l'appunto, il lavoro subordinato nel conflitto con la controparte datoriale.

Quando si pensa allo Stato democratico-sociale, dunque, si pensa in primo luogo ad una serie di politiche pubbliche, ma si finisce in definitiva per individuare uno specifico modo d'essere del rapporto tra Stato-apparato e Stato-comunità e cioè, in altri termini una *forma di Stato*¹⁵.

Se gli assunti e la funzione storica dello Stato democratico-sociale sono quelli delineati sopra, gli strumenti della sua costruzione sono stati molteplici: la regolamentazione dell'economia, l'affermazione dei diritti sociali, la regolamentazione delle relazioni industriali, le politiche redistributive.

Nelle sue varie forme storiche lo Stato democratico-sociale ha tendenzialmente convissuto con l'economia di mercato assumendo tuttavia sempre – come si diceva prima – il compito di intervenire a monte e a valle del funzionamento di quella, al fine di correggerne le storture in termini di funzionalità e in termini di distribuzione della ricchezza. In questo senso un apporto decisivo nella strutturazione della teoria e della pratica dello Stato

¹⁵ Appare chiaro a questo punto del ragionamento, dunque, come la locuzione 'Stato democratico sociale' quale forma di Stato non debba essere confusa con quella di 'Stato sociale', inteso come *welfare*, come mero insieme di politiche pubbliche, di servizi. Non è un caso che una autorevole ricostruzione storiografica collochi l'origine dello Stato sociale, inteso come insieme di servizi e di prestazioni, cronologicamente ben prima della nascita della forma di Stato democratico-sociale. Ci si riferisce a quegli autori, di area tedesca, in particolare G. A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Bari, 2011, che riallacciano l'origine dello Stato sociale tedesco alla politica sociale bismarkiana. In questo senso l'origine dello Stato sociale si riconetterebbe "a due pilastri: da un lato l'antico problema della responsabilità sociale verso la povertà dall'altro il problema del nuovo contraccambio che lo stato deve offrire a dei cittadini su cui pone pesi di servizio piuttosto notevoli ed indiscriminati (dal servizio militare generalizzato alla tassazione sempre più ampia)", P. POMBENI, *Prefazione a op. ult. cit.*

democratico-sociale è stato fornito dalla destrutturazione keynesiana dell'economia classica e neoclassica.

Al centro della riflessione keynesiana sulle cause e sugli effetti della Grande depressione successiva alla crisi del '29 sta l'idea che il libero dispiegarsi delle forze economiche possa produrre equilibri spontanei – come prescritto dal paradigma neoclassico – ma ad un livello insufficiente di utilizzo delle risorse disponibili. Non essendo politicamente tollerabili alcuni di questi equilibri di sottoutilizzazione delle risorse, in particolare la tragica disoccupazione propria degli anni '30, si poneva avanti alla riflessione keynesiana la necessità di agire per modificare verso l'alto i valori di equilibrio del sistema. Se non esistono forze economiche endogene, in grado di portare il sistema all'equilibrio ad un livello di pieno utilizzo delle risorse, in particolare ad un livello di piena occupazione, lo strumento per rendere politicamente accettabile l'economia di mercato doveva essere trovata fuori di essa. Bisognava ripercorrere a ritroso il percorso che agli albori dello Stato liberale classico aveva finito con l'individuare il mercato come limite al potere del Sovrano. L'intervento pubblico, anche in *deficit*, veniva configurato come strumento in grado di spostare l'equilibrio economico ad un livello di utilizzo delle risorse politicamente accettabile.

Gli strumenti giuridici articolati in questo senso sono stati molteplici: la proprietà pubblica di alcuni mezzi di produzione (produzioni o servizi di interesse generale o operanti in mercati monopolistici), la disciplina dei divieti e dei controlli in capo all'iniziativa economica privata, fino al tentativo di programmazione e pianificazione dell'economia. L'intervento pubblico nell'economia, soprattutto nella sua forma keynesiana, rappresenta un modo originale di compenetrazione tra modelli di economia di mercato e finalità sociali; rispetto a questo modello, allora, lo sviluppo dei diritti sociali, almeno nei paesi dell'Europa occidentale, si pone in continuità solo rispetto alla dimensione teleologica. Da un punto di vista ontologico, invece, quelle

attinenti a istruzione, sanità, previdenza ecc. appaiono per lo Stato democratico sociale come prestazioni che il soggetto riceve non in quanto reperibili sul mercato ma in quanto attributi dello *status* stesso di cittadino.

1.3. Stato democratico-sociale e distribuzione della ricchezza.

Si è visto prima che la funzione storica che lo Stato sociale impone a se stesso è la costruzione di un assetto economico-sociale, e quindi anche una distribuzione delle ricchezze, diverso e più equo rispetto a quello che produrrebbe il mercato lasciato a se stesso. In questo senso può allora affermarsi che la funzione redistributiva risulta centrale nella fenomenologia della forma di Stato in questione. Questa funzione redistributiva si esplica in due direzioni, entrambe mediate dal diritto: la formazione dei redditi e la distribuzione del carico derivante dalla copertura della spesa pubblica. Dal primo punto di vista della formazione dei redditi, lo Stato democratico-sociale struttura, come si è visto in precedenza, una serie di diritti in capo al lavoro subordinato (diritto di sciopero, tutele dal licenziamento, libertà sindacali, ecc.). Tali diritti agiscono in due direzioni: da una parte sono la concretizzazione dei principi di libertà, uguaglianza e dignità umana calati nel mondo della produzione; dall'altra quegli stessi diritti contribuiscono a strutturare un sistema di relazioni industriali meno squilibrato a favore della parte datoriale e quindi, ad effetto di ciò, un minor potere contrattuale di quest'ultima nei confronti del lavoro subordinato e una distribuzione meno sperequata dei redditi. Come si vedrà meglio in seguito, dunque, il conflitto sociale sui luoghi della produzione sviluppa una forza politica che impatta anche – nelle maniere storicamente più varie – sugli assetti istituzionali della democrazia rappresentativa, generando una importante stagione dei diritti che,

chiudendo una circolarità, hanno contribuito a loro volta a spostare in termini progressivi gli stessi rapporti di forza all'interno delle relazioni industriali: dal conflitto sociale al diritto soggettivo, dal diritto soggettivo al conflitto sociale e inevitabilmente dunque dal conflitto sociale alla distribuzione della ricchezza.

La seconda modalità di redistribuzione del reddito nello Stato democratico-sociale è rappresentato dalla asimmetria tra carico della copertura e allocazione del beneficio per ciò che riguarda la spesa pubblica. Se i soggetti che beneficiano delle prestazioni attinenti ai diritti sociali sono tendenzialmente tutti i cittadini o in alcuni casi solo quelli meno abbienti, il carico della spesa pubblica è, o dovrebbe essere, prevalentemente a carico delle fasce più alte di reddito. Lo Stato democratico-sociale individua nel principio di progressività della tassazione uno degli strumenti di costruzione dell'ordine socio-economico desiderato.

Si è in precedenza visto come lo Stato democratico-sociale, al fine di costruire l'ordine sociale di cui si fa promotore, abbia bisogno di porre in essere una serie di attività che sono di per se costose: l'intervento pubblico nell'economia (anche in funzione anticiclica) richiede la necessità di investimenti, la costruzione del sistema dei diritti sociali necessita di un flusso continuo di risorse volto a coprire le spese correnti. Si è visto anche come il criterio di ripartizione delle spese pubbliche nello Stato democratico-sociale, venuta meno la simmetria tra contribuzione alle spese pubbliche e partecipazione politica censitaria propria dello Stato liberale classico, assuma un valore intrinseco e non meramente contingente rispetto al modello di ordine economico-sociale che si intende fondare e, quindi, in definitiva rispetto alla forma di Stato in questione. In questo senso viene in rilievo – come si vedrà meglio in seguito – la seconda ipotesi di fondo da cui muove questo lavoro e cioè l'idea che la dinamica della spesa pubblica e della sua copertura sia intrinsecamente connessa alla forma di Stato. Si è visto anche come il criterio

di perequazione della distribuzione delle risorse nello Stato democratico-sociale passi (anche) attraverso dei sistemi di tassazione progressiva. Questo, tuttavia, non significa che le varie forme storiche di Stato democratico-sociale abbiano coperto la spesa pubblica sempre e completamente attraverso la tassazione progressiva. Anzi, come verrà rilevato in seguito con particolare riferimento al caso italiano, le altre due forme possibili di finanziamento della spesa pubblica, cioè l'emissione di moneta (e quindi il ricorso all'inflazione) e il ricorso al finanziamento in debito hanno avuto un ruolo decisivo nella costruzione, nel consolidamento e per un lungo tratto nella sopravvivenza in alcuni contesti nazionali del sistema dei diritti sociali e della tenuta degli investimenti pubblici. Si introduce qui la prima tesi che si proverà a dimostrare nel prosieguo del lavoro: il ricorso all'inflazione e al debito è stato decisivo nella costruzione della forma di Stato democratico-sociale, perché attraverso questi due strumenti si è potuto costruire lo Stato dei diritti e l'intervento pubblico nell'economia anche senza intaccare attraverso una tassazione veramente progressiva i margini della rendita e del profitto¹⁶.

In questo senso, dal punto di vista della teoria economica appare decisivo il contributo keynesiano e la sua propensione per la spesa in *deficit*. Attraverso la formazione di sempre maggior base monetaria (con il finanziamento del *deficit* da parte delle Banche centrali) o attraverso il collocamento dei titoli di credito sul mercato dei capitali, lo Stato democratico-sociale ha potuto garantire l'estensione dei diritti e l'intervento pubblico nell'economia senza tuttavia limitare i processi di riproduzione e di accumulazione del capitale. Sulla base di queste premesse, risulta chiaro che la comprensione del compromesso alla base del definitivo consolidamento della forma di Stato democratico-sociale passi inevitabilmente per la riflessione sulla copertura dei *deficit* nei suoi bilanci. Non è un caso che nello Stato liberale classico, come

¹⁶ In questo senso J. O'CONNOR, *La crisi dello Stato fiscale*, Einaudi, Torino, 1979, pp. 12 e ss.

sottolinea Buchanan¹⁷, il pareggio di bilancio a lungo termine si ponga come regola implicita¹⁸ della contabilità nazionale. Il ricorso al *deficit* e al debito pubblico, infatti, sono considerati legittimamente ammissibili soltanto avanti ad eventi eccezionali, di carattere prevalentemente bellico, e il successivo rientro da questi *deficit* negli esercizi successivi è sentito come necessitato, se non costituzionalmente, almeno politicamente¹⁹. Scrive Buchanan con riferimento alla regola del pareggio di bilancio nello Stato liberale classico: “La parsimonia, e non la prodigalità, era accettata come virtù cardinale e questa regola assunse la sua forma concreta nel principio generalmente accettato nel principio secondo cui i bilanci pubblici dovevano essere chiusi in pareggio [...]. Disavanzi considerevoli e prolungati erano considerati

¹⁷ J.M BUCHANAN, R. E. WAGNER, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di lord Keynes*, Armando editore, Roma, 1997.

¹⁸ Regola implicita che Bognetti, in G. BOGNETTI, *op. cit.*, non stenta a definire afferente alla costituzione materiale dello Stato liberale ottocentesco.

¹⁹ “La storia fiscale non è contrassegnata da un bilancio rigidamente in pareggio su base contabile annuale. Da un anno all’altro si segnalano notevoli fluttuazioni di gettito, di spese e conseguentemente di avanzi e disavanzi. Non ostante ciò è possibile individuare una chiara tendenza: i disavanzi emergevano principalmente durante i periodi di guerra; i bilanci generalmente risultavano in pareggio nei periodi di pace; tali avanzi venivano impiegati per ritirare il debito emesso durante le emergenze belliche”, in questi termini J. W. BUCHANAN e R. E. WAGNER, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Armando Editore, Roma, 1997, p 26. Si veda in questo senso, ad esempio, il dibattito tra i padri costituenti americani sul tema del debito pubblico, esemplificati dalle posizioni antitetiche di Jefferson, che contesta in radice l’obbligo economico di una generazione nei confronti dei suoi predecessori, e Madison, che sostiene invece la necessità di contrarre debito proprio per far fronte ad alcune spese pubbliche delle quali si avvantaggerebbero anche le generazioni future. In questi termini Madison: “[...] ci sono debiti che vengono contratti direttamente negli interessi di chi non è ancora nato non meno di chi è ancora in vita: è il caso di quelli che si fanno per respingere un’invasione le cui sciagure colpirebbero ugualmente più generazioni. Ci sono debiti in oltre che si fanno principalmente a vantaggio della posterità, come quelli contratti dagli Stati Uniti in occasione della rivoluzione” J. MEDISON, *The papers of James Madison*, XIII, Charlottesville, 1981. P 24 (la traduzione italiana è di P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien regime e rivoluzione*, EUM, Macerata, 2007, p. 127. Si veda in questo senso anche Bartole per il quale lo stesso principio del controllo parlamentare sul bilancio nasce con lo scopo di limitare in qualche modo la spesa pubblica (della Corona, almeno alle origini): “ se è certamente troppo azzardato sostenere che il regime parlamentare è stato originariamente concepito per garantire il principio del pareggio di bilancio dello Stato, è innegabile che fin dagli albori del parlamentarismo il controllo del bilancio dello stato ad opera delle assemblee legislative è stato anzitutto utilizzato ai fini di un contenimento della espansione delle attività finanziarie pubbliche e della connessa determinazione di bassi livelli fiscali. 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, p. 198.

sinonimo di follia fiscale²⁰. Al di netto delle connotazioni moraleggianti è intuibile come il principio del pareggio a lungo termine del bilancio facesse da *pendant* rispetto all'idea della necessità del potere pubblico di arrestarsi sulla soglia della sfera dell'agire economico dei soggetti. Nello Stato monoclasse ottocentesco – nel quale resta solido il legame tra ricchezza, pagamento (tendenzialmente proporzionale) delle imposte e elettorato attivo – il principio della redistribuzione e con esso la propensione alla spesa pubblica in *deficit* non trovano alcuno spazio applicativo. Al contrario, si pongono altri interessi a fronte dei quali domina e si struttura il principio del tendenziale pareggio di bilancio sul lungo periodo, ben sintetizzati nell'impostazione ricardiana della cd 'finanza neutrale': la *necessità* di mantenere la dimensione ridotta degli apparati pubblici, la necessità della stabilità monetaria in un regime di convertibilità²¹, non ultimo la necessità di evitare effetti di spiazzamento e riservare quindi il risparmio disponibile non all'acquisto dei titoli di Stato, considerato in definitiva finanziamento di spesa improduttiva, ma all'investimento nel capitale industriale necessario ad un'economia che in quei decenni affrontava la prima e la seconda rivoluzione industriale.

Il sugello teorico generale di questa impostazione era rappresentato dalla nota legge degli sbocchi di Say, secondo la quale ogni produzione genera un reddito che consente ai percettori di questo di riacquistare i beni e i servizi, assorbendo perciò la produzione in questione. Corollario di questo assunto è che il debito pubblico non può che essere coperto dal risparmio privato, che a sua volta non può che defluire verso di quello se non a detrimento degli investimenti produttivi²². Questa necessità economica era ovviamente

²⁰ In questo senso ancora J. W. BUCHANAN e R. E. WAGNER, *op. cit.*, p. 24.

²¹ La Costituzione monetaria dello Stato liberale classico prevedeva, infatti, la fissazione per legge di una data parità tra carta-moneta e oro (o oro e argento nei sistemi a bimetallismo) la convertibilità di questa in quello. Ciò ovviamente garantiva le classi proprietarie da ogni rischio di inflazione oltre, naturalmente, la stabilità dei cambi, in questo senso, G. BOGNETTI, *op. cit.*

²² In fondo, probabilmente, da un punto di vista della teoria economica tutte le differenze in ordine al giudizio economico-politico sul grande tema dell'indebitamento pubblico stanno

particolarmente stringente in un regime monetario che faceva perno sul sistema del *golden standard* e non prevedeva la possibilità per la Banca centrale di stampare moneta.

Lo Stato democratico-sociale, invece, almeno da un certo punto di vista della sua storia, ha ridimensionato la sua natura di Stato fiscale per caratterizzarsi essenzialmente come Stato debitore. Si interpreta talvolta il fenomeno di finanziamento della spesa pubblica mediante il ricorso al debito, come il tentativo di far ricadere sulle generazioni future il peso della costruzione del sistema dei diritti sociali e del finanziamento degli investimenti pubblici e, in definitiva, come una forma di quello che gli economisti chiamano azzardo morale²³. L'approccio cosiddetto 'intergenerazionale' al tema del debito pubblico, tuttavia, è utile solo se più chiaramente specificato. Nella storia politico-istituzionale dello Stato democratico-sociale il problema del carico delle spese pubbliche ha solo un'apparenza dicotomica (tassare la generazione attuale o prendere a prestito e tassare le generazioni future). La questione, che come abbiamo visto risulta centrale nel delineare i contorni della forma specifica di Stato, appare avere invece natura triadica e dialettica. Avanti all'interesse e alla capacità di mobilitazione dei gruppi sociali subalterni (fondamentalmente del lavoro dipendente), avanti alla loro capacità di pressione politica nella direzione della costruzione del sistema dei diritti

nelle differenti maniere di affrontare la legge degli sbocchi: per coloro che ritengono in qualche modo valida la legge degli sbocchi, dai neoclassici ai marginalisti, dai marxisti e dai neomarxisti, ai monetaristi, il debito pubblico a lungo termine è un gioco a somma zero. Viceversa il punto di partenza teorico per una critica della finanza neutrale e per un sostegno alla politica di *deficit spending* non può che essere la critica alla legge di Say. È, come è noto, il nodo gordiano reciso da Keynes e dai keynesiani.

²³ Per una interessante ricostruzione del tema della responsabilità verso le generazioni future anche, nello specifico, in rapporto al tema della sostenibilità del debito pubblico si veda A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016. Sugli aspetti della legittimazione democratica dei *deficit* eccessivi si veda ad es. p. 360: “[...] il passato (i tanti presenti che lo hanno costituito) si è mangiato il futuro. Per le generazioni di volta in volta future rispetto a quelle che hanno prodotto questo debito eccessivo e incontrollato, il risultato è una tassazione iniqua, perché *without representation* e senza alcun presupposto di responsabilità, e un ostacolo alla realizzazione di politiche adeguate ai bisogni del tempo presente”.

sociali si è posto storicamente, nell'esperienza dello Stato democratico-sociale, la resistenza del profitto e della rendita nei confronti di forme più ampie di redistribuzione e di concezioni più marcatamente progressive della fiscalità. La soluzione di sintesi dialettica, il compromesso sul quale si struttura il successo del compromesso democratico-sociale è quella di rimandare il conflitto "comprando tempo", per usare la suggestiva espressione di Streek²⁴, garantendo l'espansione dei diritti e in definitiva la pace sociale senza tuttavia impostare ed imporre forme più radicali di redistribuzione delle risorse o margini significativamente minori di accumulazione dei capitale. Questa notazione apre il campo ad una prima riflessione sulla terza ipotesi cui si cennava in principio. Se la Costituzione in senso materiale è individuata da una forza politica che struttura il campo di forze che dal politico diviene giuridico, allora la Costituzione in senso materiale dello Stato democratico-sociale, che ha come contenuto quella promessa di un nuovo e più equo ordine economico sociale, ha come soggetto politico costituente l'alleanza, certo problematica, contrastata e conflittuale tra lavoro subordinato e borghesie produttive. Un blocco sociale del lavoro, si potrebbe dire, che riesce nella sintesi di mantenere il regime di produzione capitalistico e insieme garantire per fasce sempre più ampie di cittadinanza un tenore di vita, una espansione dei diritti sociali, un livello di partecipazione alla vita democratica senza precedenti. In questo senso, come si è provato ad anticipare, il *deficit* di bilancio – sia esso finanziato con l'emissione di nuova carta moneta sia esso finanziato mediante il ricorso al mercato dei capitali – svolge un ruolo determinante per la tenuta del compromesso democratico-sociale, risultando quindi, dal punto di vista della Costituzione in senso materiale fondamentale per la tenuta della forma di Stato.

²⁴ W. STREEK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

1.4. Crisi fiscale ed espansione del debito pubblico.

Come si è visto nel paragrafo precedente, il ricorso alla copertura della spesa pubblica mediante l'aumento della base monetaria (e quindi in definitiva mediante l'inflazione) e mediante il ricorso alla collocazione dei titoli del debito pubblico sul mercato dei capitali ha costituito uno degli strumenti di tenuta del compromesso sul quale si è fondato lo Stato democratico-sociale. Tuttavia il crescere dei debiti pubblici ha contribuito anche a determinare la crisi dello Stato democratico-sociale: il passaggio dallo Stato fiscale allo Stato a debito, cioè il sempre più massiccio ricorso al mercato dei capitali al fine di sostenere la spesa pubblica, ha comportato una dipendenza dello Stato dai mercati finanziari che si è fatta sempre più marcata, soprattutto dagli anni '80 in poi.

Per questa via, nei paesi a capitalismo avanzato così come anche nei paesi in via di sviluppo, l'idea della insostenibilità del debito pubblico ha funzionato come argomento per svuotare i capisaldi dello Stato democratico-sociale: i diritti sociali hanno iniziato ad essere considerati finanziariamente sempre più impegnativi, la proprietà pubblica dei fattori produttivi è stata dismessa al fine di reperire risorse necessarie per appianare i *deficit* di bilancio, lo stesso intervento pubblico è stato rivisto a favore o di una deregolamentazione dell'economia (come ad esempio nel caso della finanza) o di un ruolo attivo dello Stato nel costruire giuridicamente mercati concorrenziali. Tuttavia, il processo di trasformazione a cui ci si riferisce non solo ha eroso la dimensione *sociale* del vecchio modello, ma finanche quella *democratica*: il crescente peso degli investitori finanziari – soprattutto a seguito dei processi di apertura e di liberalizzazione del mercato dei capitali – nel finanziamento del fabbisogno ha reso lo Stato sempre più soggetto alle necessità, ai desideri, al

potere di indirizzo dei gruppi finanziari – strutturati in grandi istituzioni, spesso rappresentate dai governi degli Stati in cui questi prestatori privati risiedono – e degli organismi internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale o i vari fondi che hanno fatto fronte alla crisi dei debiti sovrani all’interno dell’Eurozona, che assumono come funzione istituzionale quella di far credito agli Stati in difficoltà finanziaria.

I soggetti che acquistano il debito pubblico, soprattutto quello degli Stati più esposti, dunque, iniziano a pretendere quasi a garanzia del loro credito, un controllo sempre più stringente delle politiche pubbliche dei loro debitori indirizzandole, ancora una volta, verso quel percorso di dismissione dell’intervento e della proprietà pubblica e verso il contenimento dei diritti sociali costosi. Lo Stato liberale classico aveva strutturato il paradigma della propria legittimazione (anche) sul principio del *no taxation without representation*, il nascente Stato neoliberale tende a strutturarsi (anche) attorno al principio del *no credit without control*. Il ricorso al debito pubblico dunque, che era stato decisivo nella formazione e nel consolidamento dello Stato democratico-sociale, diviene lo strumento della sua trasfigurazione.

La finanziarizzazione dell’economia coinvolge pesantemente anche lo Stato, trasforma il finanziamento della sua spesa pubblica in un momento del “processo di produzione del denaro a mezzo di denaro²⁵”, con i risultati in termini di distorsione dei procedimenti democratici che si sono appena visti. Si apre dunque un nuovo grande processo costituente, che vede trasformazioni profondissime all’interno degli ordinamenti costituzionali degli Stati nazionali e lo strutturarsi di sistemi di *governance* sovranazionali, dai confini ancora incerti ma dagli attori già chiaramente individuati. Se la forza costituente dello Stato democratico-sociale era stata il blocco sociale del lavoro, la forza costituente del nuovo ordine pare essere la grande finanza internazionale.

²⁵ L. GALLINO, *Finanzcapitalismo, La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011.

Le pagine che seguono hanno l'obiettivo di dimostrare quanto fin qui ipotizzato, applicando il modello all'evoluzione giuridico-istituzionale delle forme di finanziamento della spesa pubblica in Italia dalla Costituzione del '48 ai più recenti sviluppi in materia di specificazione dei meccanismi di *governance* finanziaria europea, affermatasi prepotentemente dopo la crisi dei debiti sovrani all'inizio degli anni '10 di questo secolo.

Si partirà dalla Costituente, luogo nel quale si è sostanziata la forza costituente del blocco sociale del lavoro, quell'alleanza tra lavoro dipendente e borghesia produttiva che, politicamente concretatasi nell'alleanza tra democristiani, socialisti e comunisti, gettò le basi della nascita della democrazia italiana dopo il ventennio fascista, provando la straordinaria impresa, nella quale erano fallite anche le forze politiche più mature e consapevoli dell'Italia liberale, di realizzare un solido inserimento delle masse popolari all'interno della vita democratica dello Stato.

Si analizzeranno, in particolare, le regole dettate in quella sede in ordine ai principi della Costituzione finanziaria e in particolare quelli riguardanti l'articolo 53 e l'articolo 81 della Costituzione. Si vedrà successivamente come il processo di costruzione dello Stato democratico sociale, che aveva visto nella stagione della Costituente uno straordinario prodromo, abbia subito in Italia un'incredibile e prolungata battuta d'arresto e, ancora, come nell'ambito del discorso sulla 'Costituzione inattuata' ci siano da inserire (oltre che tutta una serie di diritti sociali pur preconizzati dalla Carta del '48) gli stessi principi redistributivi di cui all'articolo 53.

Si vedrà, poi, attraverso la chiave di lettura dell'applicazione del combinato disposto del comma terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, come sia stata possibile una progressiva crescita anche in *deficit* della spesa pubblica, soprattutto a partire dalla stagione dei governi di centrosinistra nei primi anni '60.

L'epoca della costruzione dello Stato democratico-sociale, dall'inizio degli anni '60 in poi, attraverso il ricorso alla spesa pubblica in *deficit* conosce in Italia, come in tanta parte dei paesi occidentali, due fasi. La prima è quella caratterizzata dal ricorso all'inflazione, con la possibilità per la Banca centrale di poter monetizzare i disavanzi, o mediante gli scoperti sul conto del Tesoro o mediante l'acquisto in ultima istanza dei titoli di Stato sul mercato primario. Sono gli anni in cui si scongela la Costituzione²⁶, nei quali sulla spinta di un rinnovata capacità vertenziale del lavoro subordinato, l'Italia vede la costruzione di un primo embrione di un sistema dei diritti sociali, un intervento attivo nell'economia e la strutturazione di imperfetti, ma non indifferenti, meccanismi di redistribuzione sia sul campo della politica salariale, con il 'punto unico di contingenza', sia dal punto di vista fiscale, con il tentativo di attuazione del secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione attraverso le riforme tributarie degli anni '70.

La seconda fase, quella potremmo dire per comodità, del debito, può essere sinteticamente fatta incominciare con il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia e quindi con l'interruzione della pratica dell'acquisto, attraverso l'estensione della base monetaria, dei titoli di Stato invenduti sul mercato primario. Sarà interessante notare come la svolta sia stata in realtà preceduta dal tentativo, fallito, tra il '78 e l'81, di immaginare un meccanismo di controllo politico dell'inflazione concertato tra le forze sociali sullo sfondo del tentativo complessivo della 'solidarietà nazionale': si pensi alla politica dei redditi e alla 'svolta dell'EUR' , da una parte, e alla riforma Stammati, dall'altra. Il fallimento di quella stagione, dalla quale l'Italia è uscita con un radicale inversione dei rapporti di forza tra lavoro dipendente e parti datoriali, apre la strada ad una stagione nella quale a fronte di tentativi e proclami di riduzione della spesa pubblica si struttura invece una politica di spesa microsettoriale, il

cui obiettivo diventa quello di far persistere o inglobare gruppi sociali più vari all'interno del perimetro della rappresentatività delle forze di governo.

Il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia rappresenta un punto di passaggio cruciale nell'incancrenirsi del problema del gigantesco debito pubblico, il cui *stock* era stato fino ad allora tenuto a bada mediante l'opera di erosione dovuta ai processi inflattivi. La determinante lotta contro l'inflazione alla metà degli anni '80 – si pensi ad esempio al progressivo indebolimento del meccanismo di indicizzazione dei salari – ha comportato in quegli anni il crescere vertiginoso della spesa per gli interessi, soprattutto con riferimento ai titoli a lunga scadenza emessi negli anni ruggenti dell'inflazione tra la metà degli anni '70 e i primi anni '80. Il ricorso massiccio al credito da parte dei piccoli e grandi investitori ha acquistato poi una valenza particolare in relazione al processo europeo di liberalizzazione del mercato dei capitali.

In tale contesto, lo Stato diviene un ingranaggio all'interno della nascente economia finanziarizzata, con effetti sulla tenuta della forma di Stato democratico-sociale già evidenti al principio degli anni '90 anche sul piano della disciplina della finanza pubblica (si pensi solo ai parametri di Maastricht e al loro rapporto con la crisi finanziaria e politica del '92). L'ingresso nell'euro ha portato, poi, in regione della situazione del debito pubblico, l'Italia in una fase ulteriore della crisi dello Stato democratico-sociale. Praticamente da subito, l'adozione della moneta unica ha comportato, oltre ad una serie notevole di vantaggi – bisogna dire non sempre sfruttati – come ad esempio un serio e prolungato raffreddamento dei tassi di interesse sui titoli, anche il crescere degli avanzi commerciali dei paesi centrali della zona euro nei confronti dei paesi periferici. Questo avanzo commerciale è stato investito in maniera seria per sostenere la domanda pubblica dei paesi periferici, domanda che si è poi trasformata in importazioni dai paesi centrali, con il risultato che allo svoltare del primo decennio del nuovo secolo le grandi istituzioni finanziarie dei paesi centrali dell'Unione si sono trovate a gestire

una parte notevole del debito pubblico dei paesi periferici. Quando, con il protrarsi degli effetti della crisi economica nei paesi periferici, è venuta meno la fiducia, gli Stati centrali dell'eurozona hanno preteso di strutturare meccanismi di controllo nei confronti delle finanze pubbliche degli Stati periferici: Italia, Spagna, Grecia, Irlanda, Portogallo. È proprio in questa chiave di lettura che il lavoro intende analizzare il funzionamento delle istituzioni della *governance* economica europea, come paradigma di un processo costituente che sta avvenendo in Europa negli ultimi decenni.

La vicenda italiana, con l'introduzione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in questo senso appare paradigmatica. Lo stesso articolo 81 della Costituzione, appare esemplificativo di una crisi profonda dello Stato democratico-sociale. Da una parte, il vincolo materiale del tendenziale pareggio del bilancio rende praticamente impossibili le politiche di *deficit spending*, costituzionalizzando quella vocazione all'*austerity* che già stava mettendo sotto attacco la tenuta del sistema dei diritti sociali e l'intervento pubblico nell'economia. Dall'altra parte, il vincolo di doverosa corrispondenza tra il saldo da finanziare e gli obiettivi di medio termine, così come indicati in sede europea, rompono il circuito tra rappresentanza popolare e decisione di spesa che era stato uno dei capisaldi dello Stato costituzionale classico.

CAPITOLO II

Sommario 2.1. Costituzione finanziaria e compromesso costituzionale in Italia 2.2. Il principio di autoimposizione agli albori dello Stato moderno 2.3. La dialettica fra sovranità, proprietà e rappresentanza 2.4. L'odierno principio di legalità dei tributi contro l'antico concetto di autoimposizione? 2.5. L'articolo 81 della Costituzione nella definizione della forma di Stato 2.6. Genesi dei commi primo e terzo dell'articolo 81 nei lavori dell'Assemblea Costituente 2.7. Genesi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione

2.1 Costituzione finanziaria e compromesso costituzionale in Italia.

Il capitolo che segue affronta la storia giuridico-istituzionale della Costituzione in senso materiale della forma di Stato democratico-sociale in Italia dalla Costituente fino al passaggio degli anni '80. Una parabola, si starebbe per scrivere, se non fosse che in realtà il percorso di costruzione dello Stato democratico-sociale, anche da un punto di vista della gestione dell'entrata e della spesa pubblica, in Italia assomiglia più che altro ad un fiume carsico che avvia il suo corso negli anni della Costituente, per sprofondare durante gli anni del centrismo nei quali il fenomeno dell'inattuazione costituzionale viene a coinvolgere anche i diritti sociali e la progressività del sistema tributario. Il fiume ritorna in superficie all'inizio degli anni '60, quando, dopo il 'miracolo economico', l'equilibrio tra lavoro e capitale si sposta verso equilibri man mano più favorevoli al primo e le forze politiche iniziano – in quella che sarà la forma politica del centrosinistra – a porre le basi per l'attuazione della Costituzione e quindi anche della Costituzione economica. Si delinea, in tal modo, il primo nucleo di un sistema

dei diritti sociali che ambisce ad essere sempre più strutturato (si pensi, ad esempio, alla riforma che ha introdotto la scuola media unificata), si immagina un intervento pubblico nell'economia che corregga le insufficienze in termini di efficienza e di distribuzione propri del mercato (si impongono nazionalizzazioni, si insegue il miraggio della programmazione). In questi anni la crescente spesa pubblica è finanziata prevalentemente – come in larga parte dell'Europa occidentale – dal crescere vertiginoso della produttività e del prodotto interno lordo. Continuando nella schematizzazione, se gli anni '60 sono stati quelli nei quali la spesa pubblica poteva aumentare supportata dal corrispondente tasso di crescita del reddito nazionale, gli anni '70 sono stati gli anni dell'inflazione e gli anni '80 hanno conosciuto il ricorso al mercato dei capitali per il finanziamento del debito.

Dal punto di vista del finanziamento della spesa pubblica quindi, come si è visto, i tre decenni in questione hanno avuto caratteristiche tipiche che nella formulazione che si è proposto possono parere schematiche ma che non sono tutto sommato fuorvianti: crescita, inflazione, debito. Queste tre chiavi di volta hanno consentito la tenuta di un patto sociale, come si è visto in precedenza, hanno cementato quel blocco sociale del lavoro, formato da soggetti sociali che sicuramente avevano interessi differenti, quasi sempre conflittuali, che hanno spessissimo praticato conflittualità e, tuttavia, hanno costituito la forza politica che ha formato il pilastro della Costituzione in senso materiale della forma di Stato democratico-sociale negli anni del suo sviluppo.

Il conflitto sociale ha generato un compromesso istituzionale, che si è incarnato anche – se si condivide quanto fin qui detto – in una forma di Stato, al centro del quale è stata collocata una clausola dilatoria: i gruppi sociali subalterni hanno ottenuto un aumento del benessere e della protezione sociale, il riconoscimento di una dignità sociale e di fondamentali diritti di cittadinanza, a tratti anche una cooptazione molecolare all'interno dei gruppi dominanti. I gruppi dominanti, a loro volta, hanno ottenuto che la costruzione

del sistema dei diritti sociali e l'intervento pubblico nell'economia avvenisse al costo di una redistribuzione il più possibile contenuta delle risorse. Ciò in definitiva, finiti gli anni della crescita tumultuosa, è stato possibile mediante l'indebitamento, rimandando la resa dei conti ad un momento successivo.

Nella Costituzione del '48 le norme principali della costituzione finanziaria sono l'articolo 23, l'articolo 53 e l'articolo 81 oltre all'articolo 119, per quanto riguarda i rapporti tra centro e periferia che tuttavia in questa sede non verranno presi in considerazione. Il prosieguo della trattazione riguarderà prevalentemente l'articolo 81, essendo stato – nella tesi qui proposta – il meccanismo dell'indebitamento la chiave di volta per la tenuta del compromesso democratico-sociale. Eppure, da un punto di vista economico-istituzionale, l'articolo 81 nella vecchia formulazione è neutro rispetto alle finalità di solidarietà sociale e di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale che, come si è visto, costituiscono il fine della Repubblica. Neutro nel senso che, almeno dalla parte della spesa, l'applicazione dell'articolo 81 nella sua vecchia formulazione non porta come unico esito possibile la costruzione della forma di Stato democratico-sociale. Il che detto, da un altro punto di vista, può essere esplicitato in questi termini: la circostanza per la quale l'articolo 81 della Costituzione, nella sua concreta attuazione, rendendo possibile la spesa in *deficit*, abbia contribuito decisamente alla realizzazione dello Stato democratico-sociale, è stata il prodotto di una necessità storica e non anche di una interpretazione obbligata della disposizione in questione.

Da una parte, infatti, la disposizione dell'articolo 81, nella vecchia formulazione, sarebbe compatibile con altre forme di Stato, non integrando alcuna istanza redistributiva in qualche modo connessa ai doveri di solidarietà sociale e di uguaglianza sostanziale. Potrebbe infatti sostenersi, come è stato fatto più volte da parte liberale²⁷, che il combinato disposto dei commi 3 e 4

²⁷ Per l'interpretazione liberale dell'articolo 81 come norma che imponga il pareggio di bilancio si veda più avanti.

della vecchia formulazione dell'articolo 81 obblighi al pareggio di bilancio. In ogni caso, pur immaginando come fa la dottrina maggioritaria, che il vincolo dell'articolo 81 sia di natura esclusivamente procedurale, si potrebbe applicare la procedura stessa in maniera da portare avanti una politica finanziaria neutrale con bilanci in pareggio.

Dall'altra parte, invece, la Costituzione finanziaria impostata nella Carta del '48, incorpora altri sistemi dispositivi di copertura della spesa pubblica, sistemi rispetto ai quali la *ratio* redistributiva apparirebbe invece normativamente consustanziale. In questo senso, ameno *a priori*, risultano più strettamente connesse al grande progetto di emancipazione proprio della Costituzione, più fortemente legate alle sue finalità ultime, le disposizioni di cui all'articolo 23 e all'articolo 53: il principio di legalità dei tributi, il principio di capacità contributiva e il principio di progressività. Tuttavia, lo Stato democratico-sociale in Italia è stato costruito (anche) mediante politiche di *deficit spending* e non solo attraverso la leva fiscale. Il risultato, solo a tratti paradossale, è che il programma di riorganizzazione dell'ordine sociale immaginato dal Costituente si è storicamente realizzato – nella parte in cui si è realizzato – a mezzo di una serie di norme ricavabili da una disposizione, come l'articolo 81, le cui finalità non erano necessariamente progressive. Di converso, le disposizioni di cui all'articolo 23 e all'articolo 53 hanno avuto una storia attuativa inversa: nate per costituire – almeno dal lato della spesa – il fulcro del progetto di redistribuzione impostato dal costituente, sono state, per contingenza storica, non sempre all'altezza della propria funzione. Come si è visto prima, il ricorso al debito pubblico ha consentito di poter costruire lo Stato dei diritti e l'intervento pubblico nell'economia, erodendo in misura tutto sommato contenuta i margini del profitto e della rendita. Ciò, invece sarebbe avvenuto in maniera estremamente più decisa se il peso del livello prescelto di prestazioni sociali e di intervento nell'economia fosse stato, invece, interamente sostenuto dalla leva fiscale.

2.2 L'articolo 23 della Costituzione. Il principio di autoimposizione agli albori dello Stato moderno. La dialettica tra Sovranità, proprietà e rappresentanza.

Il principio di cui l'articolo 23 della Costituzione può essere considerato un fossile vivente del costituzionalismo. Se il costituzionalismo è insieme la teoria politica e il processo storico attraverso il quale il potere si razionalizza e si afferma attraverso la sua stessa limitazione²⁸, se la Costituzione rappresenta le condizioni alle quali la società, nelle sue articolazioni storico-concrete, accetta come legittimo il potere del Sovrano senza contestarne l'effettività, allora il principio di autoimposizione può esserne considerato l'archetipo.

La storia del principio muove i suoi passi – come è noto – nell'Inghilterra medioevale con la *Magna Charta*, in maniera ancora più specifica con la *Confirmatio Chartarum* del 1297 ad opera di Edoardo I, nella quale il monarca si impegnava solennemente in questi termini: “d'ora innanzi non leveremo tributi, carichi, tassi o tasse, se non col consenso comune di tutto il regno e per il suo comune vantaggio, eccetto gli antichi tributi ed incumbenti dovuti e consuetudinari”. Ancora, si legge, nello Statuto “*De tallagio non concedendo*”, anch'esso del 1297: *nullum tallagio vel auxilium per nos vel haeredes nostros de cetero in regno nostro imponatur seu levetur, sine voluntate et assensu communi a archiepiscoporum, episcoporum et alioru praelatorum, comitum, baronum, militum, burghensim et aliorum liberorum hominum in regno nostro*”. Il principio è ancora ribadito da Carlo I nel primo articolo della petizione dei diritti del 1628: “i sudditi hanno ereditato questa sicurezza, di non poter essere costretti a contribuire a nessuna tassa, imposta, contributo o altro onere simile, senza il comune consenso dato in parlamento”, e in forma

²⁸ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Bari, 2009, p. 5.

praticamente analoga, ripetuto nel *Bill of right*, volto a delimitare i poteri del Parlamento e della Corona dopo la rivoluzione del 1688.

È noto che i principî in parola iniziano a determinare nel diritto inglese un particolare schema dei rapporti tra la Corona e il Parlamento: il titolare del potere esecutivo tende a assorbire risorse per le guerre sul continente, i rappresentanti dei soggetti che sono tenuti a sopportare il carico fiscale tendono, se non a negare recisamente quelle risorse, almeno a voler partecipare alle decisioni in ordine alla loro specifica destinazione²⁹. È chiaro, dunque, che il principio del *no taxation without representation* trovi una solida collocazione nell'ambito degli studi sulla forma di governo: l'esecutivo non può istituire nuovi tributi senza l'approvazione di una legge specifica né può accertare o incassare annualmente le somme corrispondenti ai tributi già stabiliti senza un'autorizzazione specifica, contenuta in una legge di bilancio. Tuttavia, proprio in ragione della sua connotazione archetipica, il principio dell'autoimposizione dice molto anche sulla configurazione della forma di Stato. All'alba della nascita dello Stato moderno, consentendo al tributo, i gruppi sociali proprietari accettano come legittima e come esclusiva la potestà di imperio del Sovrano e, di conseguenza, la possibilità che egli possa porre in essere un indirizzo politico che è per forza di cose costoso. Non bisogna pensare che in quel consentire ci sia solo l'attribuzione di una legittimazione simbolica, c'è la stessa *condicio sine qua non* dell'esercizio del potere sovrano

²⁹ Nel sistema inglese dal basso Medioevo fino al XVIII secolo le entrate della Corona sono divise in due grandi titoli – si potrebbe dire – le spese derivanti da: “1. Proventi ereditari dei principi (ordinary revenue), comprendenti il demanio, le regalie, altri diritti doganali (costuma antiqua), nonché i cosiddetti diritti fiscali, i quali si erano determinati indipendentemente da un'autorizzazione degli stati generali[...]; 2. I sussidi periodici o i contributi alle spese dello Stato a carico del patrimonio nazionale, che, autorizzati dai ceti erano diventati le fonti principali dei diritti e delle costituzioni degli stati generali”, in questi termini R. GNEIST, *op. cit.* Le sempre maggiori esigenze finanziarie dell'esecutivo portano alla crescita delle spese a carico del patrimonio nazionale, ad una trasformazione in periodici dei prelievi straordinari, ormai irreversibile a partire dal XVIII secolo, e dunque ad uno sdoppiamento tra legge che istituisce il tributo e titolo che annualmente autorizza il governo all'incasso. Il passaggio dall'esclusività della legge di spesa alla necessità di un vero e proprio bilancio pubblico, nel senso più moderno del termine, appare chiaro, in questi termini ancora R. Gneist.

e dell'effettività dell'ordinamento che su di esso poggia, essendo le risorse personali della Corona ovviamente insufficienti a supportare e finanziare i crescenti compiti che il Sovrano ambisce assumere nel passaggio dallo Stato feudale a quello moderno. La condizione sulla quale Corona e gruppi sociali proprietari convengono, la condizione storica che in definitiva contribuisce in maniera decisa a far sì che il monarca divenga Sovrano, è il rispetto da parte di quest'ultimo della proprietà stessa. Quel rispetto per la proprietà si estrinseca nel principio per il quale il Sovrano non potrà istituire tributi senza il consenso della rappresentanza dei gruppi sociali proprietari, prima la nobiltà agraria, poi la borghesia commerciale, riuniti in Parlamento.

Si delinea *in nuce*, in Inghilterra con maggiore chiarezza dopo la Gloriosa Rivoluzione, quella che è una parte fondamentale dell'ossatura stessa dello Stato liberale classico: il rapporto dialettico tra Sovranità, proprietà e rappresentanza. Il processo costituente che vede affermarsi la Sovranità della Corona si realizza, storicamente e teoricamente, solo nell'alleanza con i gruppi sociali proprietari che finiscono, nel modello costituzionale materiale dello Stato liberale classico, per divenire parte integrante di quella stessa forza politica costituente che stava forgiando i confini e le caratteristiche della forma di Stato.

La Costituzione in senso materiale dello Stato liberale, dunque, si sviluppa in un processo dialettico. Essa nasce come il patto contenente le condizioni alle quali pezzi strutturati di società si arrendono al Sovrano, ne riconoscono la centralità all'interno del costituenda ordine giuridico e politico, essendo a loro volta riconosciute. Questo riconoscimento avviene mediante la trasformazione in diritti costituzionalmente garantiti di alcune delle istanze e alcuni degli interessi di cui quei soggetti collettivi si fanno portatori. Quel riconoscimento, tuttavia, apre la strada alla prospettiva storica dell'integrazione di una parte di quella società organizzata all'interno del blocco sociale che esercita la Sovranità. Nel processo costituente, dunque, il Sovrano non solo pone l'ordine

giuridico, ma trasforma anche se stesso: i diritti si fanno poteri nella misura in cui i soggetti collettivi passano in maniera molecolare dalla classe diretta alla classe dirigente. Lo strumento di garanzia dell'avanzamento di questo processo costituente, concretatosi nella strutturazione di un legame profondo fra proprietà e Sovranità, è costituito dal sempre maggior peso che assume l'assemblea rappresentativa dei gruppi sociali proprietari nella forma di governo dello Stato liberale classico. La ragione performante originaria di questa dialettica è appunto il conflitto tra la necessità per il Sovrano di assumere le risorse al fine di poter porre in essere il proprio indirizzo politico e la resistenza dei sudditi-proprietari nel fornire quelle risorse. La sintesi di questa dialettica è – si può dire *omisso medio* – la partecipazione della proprietà alla Sovranità. È irrimediabile: prima o poi chi finanzia il Sovrano diviene in una maniera o nell'altra Sovrano egli stesso, o meglio si trova integrato nel blocco sociale più o meno ampio che sta esercitando il potere costituente del nuovo ordine³⁰. La sintesi teorica più limpida della connessione tra Sovranità e proprietà è fornita da uno dei grandi classici del liberalismo inglese, ci si riferisce ovviamente a Locke nel *Secondo trattato sul governo*. Se l'uomo fuoriesce dallo stato di natura e costituisce la comunità politica per rendere più sicure le posizioni di vantaggio che egli già possiede (giusnaturalisticamente divenute 'diritti' naturali), allora la comunità politica fattasi Stato sovrano non può privare della sua proprietà l'individuo, divenuto ormai cittadino, senza il suo consenso³¹.

³⁰ Il tema del rapporto tra Sovranità e proprietà è articolatissimo e vastissimo e quella appena proposta non è l'unica ottica nella quale declinarne i richiami e le risposdenze tra questi due capisaldi istituzionali della modernità. Un paradigma non alternativo ma concorrente appare quello derivante dagli studi sui 'beni comuni'. In questo senso la Sovranità e la proprietà sarebbero due fenomeni (uno macro e uno micro) del sorgere agli albori della modernità del concetto di 'dominio assoluto'. Si veda in proposito U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, 2013.

³¹ “[...] il potere supremo non può togliere a un uomo una parte della sua proprietà senza il suo consenso, perché, dal momento che il fine del governo e la mira di tutti quelli che entrano in società è la conservazione della proprietà, ciò necessariamente presuppone ed esige che il popolo abbia una proprietà, senza di che si dovrebbe supporre che, coll'atto di entrare in società, si perda ciò che costituiva il fine per cui si è entrati in società” così Locke

Il processo costituente qui descritto, che segna il passaggio dallo Stato feudale allo Stato patrimoniale e infine a quello liberale classico, avviene – come è ovvio – in maniera eterogenea a secondo dei differenti contesti nazionali: in maniera evolutiva e gradualistica nell’ordinamento inglese, in maniera traumatica nell’ordinamento francese e nella maggior parte degli ordinamenti continentali. Tuttavia, ciò che resta fermo e costante come uno dei tratti caratteristici della forma di Stato liberale classico, al di là della dinamiche storiche nazionali, è il rapporto strettissimo tra Sovranità, proprietà e rappresentanza censitaria. Agli albori dello Stato moderno il monarca rivendica la propria funzione sovrana attraverso lo svolgimento di un indirizzo politico che per essere effettivo ha bisogno non solo delle ricchezze proprie della Corona, ma anche di quelle dei sudditi. A questa rivendicazione si oppone almeno tendenzialmente la ritrosia dei gruppi proprietari (agrari e mercantili) a fornire quelle risorse. Se dialetticamente la Sovranità è la tesi e la proprietà è l’antitesi, la rappresentanza censitaria – che, a sua volta, trova la propria ragion d’essere nel principio dell’autoimposizione – è la sintesi dialettica del processo di costituzione dello Stato liberale classico. La Corona per amministrare il regno ha bisogno delle risorse della *gentry* prima, della borghesia agraria e mercantile, poi. Attraverso le leggi di imposizione dei tributi, così come pure attraverso la autorizzazione annuale delle spese, questi gruppi sociali concedono le risorse necessarie – e dunque consentono alla pretesa di governo della Corona – a patto di essere pian piano sussunte

nel paragrafo 138 del Secondo trattato sul governo. Ancora nel paragrafo successivo: “[...] il principe o il senato per quanto abbiano il potere di far leggi onde regolare la proprietà tra i sudditi gli uni verso gli altri, tuttavia non possono mai avere il potere di prendere per sé interamente o parzialmente la proprietà dei sudditi senza il loro consenso, perché ciò in realtà significherebbe non lasciare loro proprietà alcuna”. Nel paragrafo ancora successivo: “è vero che il governo non può sostenersi senza gravi spese, ed è opportuno che chiunque partecipi della sua protezione paghi, dei propria averi, una parte proporzionale per il suo mantenimento. Ma ciò deve sempre aver luogo col suo consenso, cioè a dire col consenso della maggioranza, dato o direttamente dai membri della società o dai loro rappresentanti da essi eletti: perché se uno pretende il potere di imporre e levare tasse sul popolo di sua propria autorità e senza il consenso del popolo viola con ciò la fondamentale legge di proprietà, e sovverte il fine del governo”. J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, UTET, Torino, 2010.

all'interno del campo della Sovranità mediante la parlamentarizzazione della forma di governo e il suffragio ristretto³².

Quando all'economia agricola e mercantile si affianca, in un ruolo sempre più centrale, l'economia industriale, la Costituzione materiale dello Stato liberale classico è già sufficientemente delineata: il suffragio censitario e la monarchia parlamentare suggellano la funzione storica costituente della borghesia proprietaria (la cui iniziativa ha definitivamente sostituito quella

³² Si legga in proposito la pagina di S. BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, CEDDEM, Padova, 1957: “La democrazia spuntò quando i privati opposero al Re che egli non poteva prelevare imposte quando più gli piaceva; fu così che si negò l'assoluta sovranità regia, e si costituì la sovranità come una sfera di sovranità individuale, la quale andò via via allargandosi. È così che ebbe inizio la sovranità popolare, la sua contrapposizione alla sovranità regia, e da qui si perviene a scalzare pacificamente o violentemente quest'ultima. Poiché, però, mentre la proprietà produce, il sovrano soltanto consuma, poiché necessità pratiche spingono al parziale sacrificio della prima a vantaggio del secondo; e poiché i privati non vollero mai disconoscere tale necessità, ma solo impedire al Re di mettere le mani nelle loro tasche, ed essere i soli a disporre di esse, si disse e si stabilì che i soldi i privati li avrebbe dati, e che per darli si sarebbero accordati, il che implicava che si facessero rappresentare e che i rappresentanti deliberassero, e che deliberassero quali imposte e in quale misura i privati avrebbero pagato”. Come sarà più chiaro in seguito, il brano che segue rappresenta chiaramente il punto di vista liberale, ancora alla metà degli anni '50, in ordine al rapporto tra rappresentanza, autoimposizione e limitazione del potere. Resta tuttavia fortemente contestabile l'idea secondo la quale la rappresentanza censitaria, propria dello Stato liberale classico, sia di per se la “democrazia” come si dice ad esordio del testo. Democrazia che non esiste se non espressa attraverso forme universali di suffragio. Come si vedrà in seguito, questa confusione non permetterà all'A. citato di comprendere la cesura insuperabile che il suffragio universale, ormai consolidatosi con la Costituzione del '48, comporterà nel rapporto tra principio di legalità dei tributi e principio di autoimposizione. Si veda ancora GNEIST nel suo celeberrimo *Legge e bilancio*, nel quale subito dopo aver affermato, in modo piuttosto didascalico, che “in pochi settori della vita pubblica emergono più vivacemente i tratti caratteristici di una nazione che nella trattazione del bilancio dello Stato”, afferma con riferimento alla Francia postnapoleonica “quando [...] le classi possidenti pensarono di essere entrate infine nel pieno godimento della loro libertà parlamentari, si vide nell'autorizzazione annuale dei mezzi di copertura dei bisogni dello Stato un supremo strumento di potere onde mantenere i ministri in accordo con la maggioranza della seconda Camera ed estorcere un cambio di governo in tal modo condizionato”. Appare chiaro nel brano appena citato come il diritto al bilancio appaia anche a questi classici come un ponte tra la forma di Governo e la forma di Stato. Ancora più chiaro alcune pagine dopo con riferimento alla Germania tra il 1815 e il 1848: “[...] le autorizzazioni di denaro apparivano come uno strumento di potere indispensabile per tutte le aspirazioni di partito allo scopo di raggiungere, realizzare, mantenere nello Stato assoluto una effettiva partecipazione del popolo al governo dello Stato. Quella richiesta non era pertanto soltanto una tesi democratica: le istituzioni partitiche moderate e le idee dominanti nelle classi possidenti aspiravano generalmente innanzitutto alla riconquista di questo diritto” [tutti i corsivi sono dell'autore]. Il testo è in R GNEIST, *Legge e bilancio*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 50 ss.

della Corona) in quella formula sintetica ed efficacissima che prende il nome di Stato monoclasse.

La teoria dell'autoimposizione, si è visto, garantisce storicamente, politicamente e giuridicamente la connessione tra proprietà e Sovranità e suggella il trionfo della borghesia come forza costituente dello Stato liberale classico, sul continente in maniera indiscutibile dopo la Rivoluzione francese. Il punto di tenuta del sistema è ovviamente il carattere censitario del suffragio, che perdurerà come architrave della Costituzione materiale dello Stato liberale monoclasse anche quando la funzione caratteristica dell'attività parlamentare non sarà più quella fiscale, ma diventerà quella legislativa³³. Ovviamente il principio dell'autoimposizione – e il rapporto tra rappresentanza e proprietà che esso schiude – difficilmente nasconde il suo carattere anche in parte ideologico: basti pensare a quanto il fenomeno tributario, soprattutto nelle forme dell'imposizione indiretta, abbia inciso o percosso soggetti che erano invece stati esclusi dal sistema della rappresentanza³⁴. L'esempio dell'imposta sul macinato, con la quale la nascente Italia liberale a suffragio censitario ristretto, negli anni cavallo tra il 1869 e il 1884, rientrava dai *deficit* dovuti alle guerre di unificazione a spese dei ceti meno abbienti, è illuminante in ordine al carattere almeno in parte ideologico del principio dell'autoimposizione³⁵. Nel

³³ Questo rapporto stretto tra contribuzione e rappresentanza rimarrà come riferimento implicito della ricostruzione del principio della limitazione in senso censitario del suffragio, anche quando si proveranno a dare a quest'ultima altre giustificazioni, come ad esempio la presunta maggior capacità di discernimento in capo ai gruppi sociali proprietari oppure il maggior interesse all'andamento della cosa pubblica insito nel possesso della ricchezza o ancora nel riconoscimento di un valore premiale al diritto di voto, premialità connessa al raggiungimento di una certa consistenza patrimoniale, come scolpito dal celebre motto del ministro Guizot: "arricchitevi e diventate elettori!"; si veda, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1976, p.340-341.

³⁴ Insiste sull'argomento della centralità delle imposte indirette come asse portante del sistema tributario italiano in epoca statutaria ad esempio ARCOLEO che utilizza questo argomento, paradossalmente proprio per disarticolare l'articolazione del rapporto tra autoimposizione e limitatezza del suffragio e in definitiva l'identificazione dello Stato come un'associazione di contribuenti. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, 212, 213.

³⁵ Come è noto i soggetti passivi dell'imposta sulla macinazione dei cereali erano i mugnai. Tuttavia, stante la natura estremamente rigida della domanda di queste materie prime, il peso

1893 Giovanni Giolitti poteva scrivere: “Il complesso del nostro sistema tributario , come ho più volte dimostrato, è progressivo a rovescio; vi è quindi una parte di onere che grava ingiustamente sui poveri. Ora questa parte, bisogna avere il coraggio di portarla su coloro che hanno ancora la possibilità di sopportarla; bisogna portarla su coloro ai quali non si toglie il necessario alla vita, ma si toglie solamente una parte del superfluo. Non dimentichiamo che non vi è paese al mondo (sfido a smentirmi) in cui i consumi popolari siano gravati come in Italia; che non v’è paese in cui la diseguaglianza a danno dei poveri sia tanto stridente”.

2.3 L’odierno principio di legalità dei tributi contro l’antico concetto di autoimposizione?

Si è descritto per grandi linee il processo che – attraverso la costituzionalizzazione delle monarchie europee, la loro progressiva parlamentarizzazione e l’emersione della legge come atto giuridico avente carattere primario, generale ed astratto – ha trasformato il principio di autoimposizione nel principio della legalità dei tributi. Ma cosa ha in comune il principio di legalità degli attuali regimi costituzionali, in particolare nell’esperienza dell’Italia repubblicana, con il vecchio principio di autoimposizione proprio dello Stato liberale classico?

Parte della dottrina, soprattutto di formazione liberale, ha insistito sulla continuità del principio di autoimposizione nel passaggio dallo Stato liberale classico alla democrazia repubblicana: “il contenuto originario del principio di legalità dei tributi ha sempre avuto nel nostro ordinamento ed ha tuttora

economico del tributo facilmente traslava sugli acquirenti dei prodotti finali (pane, pasta, ecc.), pesando enormemente sul bilancio familiare soprattutto delle classi meno abbienti.

l'ufficio di tutelare l'esigenza politica che sia la Nazione a tassare se stessa". Il riferimento al concetto di 'Nazione' è molto indicativo di come questa interpretazione dell'articolo 23 della Costituzione affronti il tema dell'autoimposizione. A ben vedere, nello Stato liberale classico le assemblee parlamentari non sono l'espressione della rappresentanza della Nazione, ma esclusivamente la rappresentanza dei gruppi sociali proprietari, stante il carattere censitario del suffragio.

Se una certa continuità di modelli può essere percepita dal punto di vista delle forme di Governo, lo stesso non si può affermare se si sposta la visuale dal punto di vista della forma di Stato. Nei precedenti paragrafi si è detto che l'articolo 23 della Costituzione rappresenta, dal punto di vista dell'entrata, uno dei possibili fulcri di quel grande progetto di ridefinizione dell'ordine economico sociale immaginato dal Costituente che per sintesi si è chiamato forma di Stato democratico-sociale. In effetti, l'irrompere sulla scena politica delle masse e l'affermazione di forme sempre più larghe di suffragio, la rottura del cordone ombelicale tra rappresentanza e censo, fino all'universalizzazione del suffragio stesso, rompono definitivamente il rapporto simbiotico tra proprietà, rappresentanza e imposizione. Lo Stato liberale non sopravvive all'irrompere delle masse nella politica nazionale, come non esitano a rilevare i più acuti lettori dei fenomeni socio-giuridici nei primi decenni del '900, da Santi Romano a Carl Schmitt fino a Costantino Mortati³⁶.

Ottenuto il suffragio universale, la funzione del principio di legalità del tributo nel regime repubblicano si pone, dunque, come l'esatta nemesi storica, politica e giuridica del principio di autoimposizione. Negli Stati costituzionali contemporanei il diritto di voto e la possibilità di essere rappresentati nelle assemblee parlamentari sono uguali per tutti i cittadini, indipendentemente dal

³⁶ Si veda la prolusione pisana del 1909 di SANTI ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969; C. SCHMITT, *La rivoluzione legale mondiale. Plusvalore politico come premio sulla legalità e sulla superlegalità giuridica*, in *Stato, grande spazio, nomos*, Adelfi, Milano, 2015, p. 187 ss.

censo; la ricchezza, il reddito e la capacità contributiva, invece, variano da soggetto a soggetto. Se la maggioranza dei cittadini non percepisce la maggior parte del reddito nazionale e non accumula la maggior parte della ricchezza, allora chi percepisce la maggior parte del reddito non esprime la maggioranza dei voti. La legge diventa lo strumento attraverso il quale la maggioranza dei cittadini decide sull'allocazione delle risorse del paese, comprese, ovviamente, le risorse della minoranza più ricca³⁷.

Il principio dell'autoimposizione trasfigura in una sorta di principio di eteroimposizione e si sviluppa in una dinamica ontologicamente redistributiva. Nella Carta del '48 la proprietà resta un diritto tutelato a livello costituzionale, tuttavia quella tutela non è assoluta: i limiti all'acquisto e al godimento vengono teleologicamente vincolati ad una funzione sociale che il legislatore e lo stesso interprete devono di volta in volta individuare. La dignità costituzionale della proprietà privata impone al Costituente la necessità che lo Stato possa disporre di essa solo attraverso l'organo rappresentativo della comunità politica. In apparenza è la costituzionalizzazione del principio di autoimposizione. Tuttavia, rispetto alla impostazione liberale classica, la novità radicale risiede nella composizione veramente nazionale della rappresentanza. In ragione di ciò non è più lo *status* di cittadino attivo ad

³⁷ Con riferimento alle assemblee rappresentative elette a suffragio universale, V. ONIDA, in *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969 p. 182-183 può dire: “queste, da espressione, quale erano di ristretta cerchia di cittadini privilegiati e quindi anche, di massima, interessati al mantenimento dello *status quo* nei rapporti economico e sociali e anzi diffidenti nei confronti dell'attività e in specie degli interventi economici dello Stato) diventano espressione di categorie e gruppi sempre più vasti e spesso insoddisfatti, dagli interessi vari e contrastanti, sempre più inclini a chiedere e ad attendere dallo Stato nuovi interventi e nuovi benefici. La preoccupazione della limitazione della spesa pubblica e dell'equilibrio finanziario, legata al timore di un aumento dell'imposizione tributaria, si attenua sempre più o si perde nell'atteggiamento di vasti settori, spesso maggioritari, delle assemblee, prevalendo l'impulso a provocare spese”. Nello stesso senso, V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. Cost.* 1961, p. 909: “[la riserva di legge in materia fiscale] che ha un senso garantista in un sistema parlamentare ristretto e censitario [...] può non averlo più in un sistema parlamentare in cui il suffragio è universale e in cui la prevalente parte dell'elettorato – e dunque sia pure in diversa misura, degli eletti – non ha diretti interessi di difesa da un più gravoso carico fiscale o da eventuali minacce alla libertà di impresa economica”.

essere funzione della distribuzione delle ricchezze, ma è la distribuzione delle ricchezze a dipendere dalle decisioni della maggioranza dei cittadini. Attraverso la partecipazione alla Sovranità politica e alla assemblea rappresentativa, si schiude avanti ai gruppi sociali meno abbienti la possibilità di appropriarsi socialmente e collettivamente del reddito prodotto o accumulato dalla minoranza dei cittadini più ricchi.

Letto in questo senso il principio di legalità del tributo si trova ad essere la manifestazione procedurale della stessa istanza redistributiva propria del principio di progressività del sistema tributario.

Eco di questa profonda trasformazione di senso del principio in questione è leggibile in controtuce anche nel dibattito dell'Assemblea Costituente, in particolare nella proposta presentata dal repubblicano De Vita nella seduta del 17 ottobre del 47. La proposta in questione era volta a sostituire *in toto* il testo di quello che poi sarebbe stato l'articolo 81. La cui differenza più rilevante tra i due testi sarebbe consistita nella necessità di approvazione della legge di bilancio, e dei relativi emendamenti, con la maggioranza qualificata dei due terzi. Il fulcro concettuale del ragionamento di De Vita è chiaro: il principio di capacità contributiva, il cui riferimento normativo – poi articolo 53 della versione definitiva – era già stato approvato in Plenaria, aveva rotto la simmetria tra beneficio dalla spesa pubblica e soggettività passiva del prelievo, connettendo quest'ultima al principio di capacità contributiva. Non era tenuto a pagare chi dalla spesa pubblica riceveva un beneficio, ma lo stato chiedeva attraverso la proporzionalità un sacrificio comparabile in capo a ciascuno dei consociati. Se questo era il principio – nell'impostazione di De Vita – la necessità di far sì che la decisione circa la distribuzione dei redditi non si trovasse in mano ad una maggioranza semplice costituita evidentemente dai soggetti che – essendo più poveri – abbisognano maggiormente di spesa pubblica. Quella rottura tra beneficio e obbligo di corrispondere i mezzi, ormai avvenuta sul piano sostanziale doveva dunque essere ricomposta sul piano

procedimentale, dando la possibilità nell'impostazione dei repubblicani, ad una minoranza consistente di fare blocco. I ceti medi, di cui i repubblicani ambivano a farsi interpreti avrebbero potuto formare, nella sostanza una sorta di minoranza di blocco³⁸. Come è noto l'emendamento in questione non fu accolto, però la discussione in ordine a questa vicenda rappresenta in maniera abbastanza plastica la consapevolezza dell'avvenuto snaturamento del principio dell'autoimposizione avanti all'affermarsi della democrazia politica.

2.4 L'articolo 81 della Costituzione nella definizione della forma di Stato.

Come si è visto in precedenza la Costituzione repubblicana contiene due disposizioni, l'articolo 23 e l'articolo 53, che possono essere lette come lo strumento di realizzazione, sul piano delle entrate pubbliche, del programma di costruzione dell'ordine economico e sociale proprio della forma di Stato democratico-sociale. Tuttavia non sempre e mai completamente quell'impianto normativo ha spiegato, nell'arco della storia della Repubblica, in pieno la propria funzione redistributiva. Non sempre e mai completamente le forze politiche hanno implementato l'attività statale nell'ambito economico e costruito il sistema dei diritti sociali solo trasferendo ricchezza dai gruppi sociali a reddito più elevato a quelli meno abbienti. Il compromesso tra lavoro subordinato e borghesie produttive che ha attuato la promessa costituzionale di un nuovo ordine socio-economico, si è retto per parti importanti della storia repubblicana su una dilazione. Quella dilazione è stata possibile perché il finanziamento delle conquiste dello Stato democratico-sociale è avvenuto anche attraverso la spesa pubblica in *deficit*, attraverso l'accumulo di un debito pubblico sempre più pesante, sostenuto prima anche dall'emissione di nuova

³⁸ Atti della Costituente, p.1315 e ss.

moneta e, poi, dopo il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, esclusivamente mediante il collocamento dei titoli del debito su un mercato dei capitali che intanto andava sempre più liberalizzandosi.

Le ragioni astratte per le quali all'interno di un bilancio pubblico possono prodursi differenze negative tra entrate e spese sono molteplici. La più semplice è che il Governo e la maggioranza parlamentare, in sede di manovra finanziaria (indipendentemente dalla dinamica procedurale con la quale questa è disciplinata), decidano di spendere più di quanto si preveda di incassare: in quel caso il bilancio preventivo sarà, ovviamente approvato direttamente in *deficit*. La seconda ragione è che, per alcuni motivi contingenti, si possano produrre nel corso dell'esercizio finanziario delle riduzioni di entrata o degli aumenti di spesa imprevisti. I motivi di questi *deficit* generatisi a legislazione invariata e quantificabili solo a consuntivo sono molteplici. Si pensi ad esempio al caso in cui il reddito nazionale risulti a fine esercizio complessivamente minore di quanto programmato in sede di manovra finanziaria: in questo caso la diminuzione delle entrate fiscali programmate fa automaticamente venire meno la tenuta dei saldi indicati nel bilancio preventivo. Si pensi ancora al caso in cui il Governo e la maggioranza parlamentare abbiano, per errore più o meno voluto, sottostimato alcuni capitoli di spesa o sovrastimato alcuni capitoli relativi all'entrata. Un terzo motivo per il quale (almeno astrattamente) il saldo indicato nel bilancio può peggiorare è che nel corso dell'esercizio venga modificata la legislazione di entrata (in diminuzione) o di spesa (in aumento). La possibilità, nel nostro ordinamento costituzionale dovrebbe essere limitata dall'obbligo fissato in capo ai parlamentari di indicare i mezzi di copertura in ordine alle proposte di legge peggiorative dei saldi. La limitazione, tuttavia, non esclude la possibilità di un mancato rispetto della norma, o di un rispetto soltanto formale di essa, indicando come mezzo di copertura il ricorso al finanziamento a credito, cosa in Italia tecnicamente possibile fino al '78. Altro fenomeno – di una qualche

rilevanza nell'esperienza italiana – suscettibile di provocare un peggioramento dei saldi e, quindi, l'aumento del debito pubblico è l'attività delle Corti costituzionali. In particolare può accadere che attraverso sentenze additive c.d. di 'prestazione' o attraverso la declaratoria di incostituzionalità di disposizioni contenute in leggi d'entrata, lo Stato sia costretto ad affrontare spese impreviste in sede di approvazione del bilancio.

Il caso adesso cennato può essere considerato in un certo senso a cavallo tra i due casi precedenti: da una parte, infatti, nel caso di specie, lo Stato si trova a dover fronteggiare una spesa inaspettata, come quella ad esempio derivante dall'estensione, attraverso un giudizio di ragionevolezza di una prestazione inizialmente riservata esclusivamente ad un gruppo più ristretto di soggetti. Da altra parte, tuttavia, in questo caso, il peggioramento dei saldi avviene attraverso una modifica del quadro normativo complessivo, in ragione dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale. Non è un caso se la dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale abbiano negli anni immaginato formule varie allo scopo di rispondere al problema – forse più politico che giuridico – della copertura effettiva delle proprie decisioni peggiorative dei saldi.

Lo strumento normativo a livello costituzionale che ha reso possibile la spesa pubblica in *deficit* è stato l'articolo 81 della Costituzione, una disposizione che contiene regole più che principî e che nonostante ciò presenta margini interpretativi ed applicativi piuttosto ampi.

L'articolo 81 della Costituzione, nella sua formulazione originaria precedente alla riforma del 2012, nasce nella sostanza nei lavori della Seconda Sottocommissione – essendosi poi rilevato poco incisivo dal punto di vista della formulazione del testo il passaggio in Assemblea³⁹ – che deliberò

³⁹ L'emendamento approvato in Assemblea plenaria avrebbe avuto ad oggetto esclusivamente la formulazione del secondo comma, quello riguardante l'esercizio provvisorio. Il testo licenziato dalla Sottocommissione infatti prevedeva la concessione dell'esercizio provvisorio "una sola volta e per un periodo non superiore a quattro mesi". La

l'articolato finale del progetto il 21 dicembre del 1947. In sottocommissione il testo fu approvato in tempi relativamente brevi e il dibattito sfiorò appena il tema della necessità di imporre un obbligo di pareggio al bilancio dello Stato. La regola in questione, in effetti, era stata l'asse portante della Costituzione finanziaria dello Stato liberale e, tuttavia, anche nella esperienza prerепublicana, mai aveva trovato un inserimento formale e precettivo, né a livello statutario né all'interno della legge di contabilità. I liberali, dal canto loro, davano a questa regola carattere di presupposto rispetto alla gestione della finanza pubblica, fino a vedere il requisito del pareggio tra entrate ed uscite consustanziale e non accidentale al concetto stesso di bilancio⁴⁰. D'altro canto le forze della sinistra socialista e comunista nel 1947 si può dire che ancora non avessero scoperto Keynes e dunque non pensassero alle politiche espansive di *deficit spending* come strumento di finanziamento dello Stato sociale e dell'intervento pubblico nell'economia. Al netto di La Malfa, che aveva avuto modo di approcciarsi al lavoro dell'economista inglese quando aveva lavorato negli anni '30 con Mattioli all'ufficio studi della Banca Commerciale Italiana, si può dire in effetti che ben pochi costituenti conoscessero i principi e gli strumenti della politica keynesiana⁴¹. Non è un caso che il dibattito nella Sottocommissione si sviluppò prevalentemente tra cattolici e liberali.

Le forze liberali erano intenzionate a saldare la ventura prassi istituzionale della finanza pubblica con quella dello Stato liberale classico, incentrata sulla

disposizione in questione fu emendata quindi nel senso poi rimasto definitivo stabilendo la possibilità di concessione dell'esercizio provvisorio per "periodi non superiori complessivamente a quattro mesi". Si veda *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Volume IV, Assemblea costituente, seduta del 17 ottobre 1947, Roma, Camera dei Deputati, pp. 3365 ss..

⁴⁰ Si veda in proposito F. S. NITTI. *Principio di scienza delle finanze*, L. Pierro, Napoli, 1912, p. 919 e 920.

⁴¹ V. CASTRONOVO, *Storia economica dell'Italia. Dall'ottocento ai giorni nostri*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2013, p. 378.

ricerca tendenziale del pareggio di bilancio nel medio termine⁴². Il principale fautore di questo principio di continuità è stato – come è noto – Einaudi. Il pensiero del futuro capo dello Stato negli anni, immediatamente successivi alla guerra, in cui presta il proprio servizio come Governatore della Banca d'Italia e dal '47 anche come vicepresidente e ministro del IV Governo De Gasperi, è chiaro. Il conflitto mondiale aveva lasciato il paese in macerie, tra le tante macerie, oltre a quelle fisiche e morali, la guerra aveva lasciato anche macerie finanziarie e monetarie: un debito pubblico arrivato a livelli di *record* e un'eccezionale svalutazione della lira. Il primo passo per la ricostruzione del paese distrutto secondo Einaudi doveva essere la messa in sicurezza del bilancio e della moneta. Per quanto riguarda il bilancio, dunque, era necessario continuare ad applicare i principi liberali di corretta gestione finanziaria. Se nelle situazioni di eccezione (di carattere prevalentemente bellico, quelle che ci si era appena lasciati alle spalle) si era finanziata la spesa pubblica anche mediante il *deficit*, negli esercizi successivi era necessario riportare il bilancio in *surplus*, o comunque diminuire il disavanzo, nel tentativo di rientrare dalle esposizioni eccessive, o comunque rallentare la crescita del debito pubblico. Tanta enfasi ha nel pensiero di Einaudi in quegli anni la necessità di rientrare dai *deficit* di bilancio e di limitare la crescita del debito pubblico che egli arriva addirittura – posizione coraggiosa per un liberale – a farsi portatore di posizioni possibiliste intorno alla possibilità di introduzione di un'imposta patrimoniale straordinaria, proprio al fine di conseguire quel *surplus* di bilancio che egli considerava indispensabile per ridurre lo *stock* di debito pubblico⁴³.

⁴² A partire dal primo esercizio successivo all'Unità, i bilanci pubblici erano stati in avanzo dal 1863 al 1866, anno della terza Guerra di Indipendenza, con maggioranze che avevano fatto riferimento alla Destra storica; ancora nel 1868; nel 1871; nel 1875; ancora del 1877 al 1882, sotto i Governi di De Pretis e Cairoli; dal 1884-85 al 1886-87; dal 1889-90 al 1890-91; nel 1892-93; nel 1894-95; dal 1898-99 al 1910-11, quindi durante tutti gli anni del giolittismo; nel 1912-13; nel 1913-14; nel 1919-20; dal 1923-24 al 1930-31. In totale 44 esercizi. Nel 1883, nel 1996-97, nel 1911-12 il bilancio si era trovato in pareggio.

⁴³ Si veda ad esempio L. EINAUDI, *L'imposta patrimoniale*, Chiarelettere, Milano, 2007.

In Costituente, tuttavia, – né da parte di Einaudi né dagli altri – non fu mai proposto l’inserimento di una formula giuridica che imponesse l’obbligo del pareggio di bilancio e ciò probabilmente per due ordini di motivi. In primo luogo, nella tradizione liberale, come si è visto prima, la doverosità del pareggio di bilancio si configurava in ogni caso come una norma non scritta, da perseguire in maniera tendenziale e a medio termine, non con riferimento dunque al singolo esercizio. In secondo luogo, probabilmente, i liberali, temendo di essere sulla questione in minoranza, non vollero forzare la Sottocommissione ad un rigetto formale del principio e intesero, invece, favorire l’approvazione di una disposizione tutta svolta sul piano della normazione procedurale, che consentisse la possibilità interpretativa e applicativa nella direzione di una doverosità almeno tendenziale del pareggio, aspettando che fossero i rapporti di forza – al momento a loro sfavorevoli – a definirne meglio il contenuto prescrittivo.

2.5 Genesi dei commi primo e terzo dell’articolo 81 nei lavori dell’assemblea Costituente.

La discussione in Costituente non si sviluppò sul campo dei limiti materiali alla disciplina di bilancio: non si propose l’obbligo del pareggio né si parlò di *deficit spending*. Il rapporto che, attraverso la disciplina di bilancio e in generale attraverso i sistemi alternativi di copertura della spesa statale, poteva strutturarsi tra finanza pubblica ed economia nazionale rimase in disparte. L’angolo prospettico che fu adottato in Costituente per dare forma alle norme sul bilancio dello Stato, sulla spesa pubblica e la sua copertura, fu quello del rapporto tra gli organi dello Stato. Il risultato è quello di una limitazione e

insieme una legittimazione procedurale della disciplina del bilancio svolta tutta all'interno della discussione sulla forma di Governo.

Nella prospettiva appena vista, il punto di partenza era, ovviamente, la regola contenuta in quello che sarebbe poi divenuto il primo comma dell'articolo 81: il Governo presenta annualmente i bilanci preventivi e il rendiconto e il Parlamento approva con legge. La regola pare consustanziale alla natura stessa del bilancio come atto di autorizzazione da parte della rappresentanza popolare all'esecutivo a spendere e ad incassare. Come si è visto già in precedenza quando si è affrontato la questione dell'autoimposizione, la genesi storica della regola in questione è da ricercarsi agli albori dello Stato moderno nella alterità della legittimazione tra Governo, che come fiduciario della Corona, e Parlamento, espressione – censitaria – della rappresentanza popolare. Già tuttavia la progressiva parlamentarizzazione delle monarchie costituzionali, con l'istituzionalizzarsi, attraverso il meccanismo della fiducia, di un rapporto sempre più stretto tra Governo e Parlamento (o meglio tra Governo e maggioranza parlamentare), aveva comportato una parziale traslazione di senso della dinamica parlamentare di bilancio, nella quale ancora più fortemente che in passato si trasfondeva il rapporto di fiducia tra esecutivo e Camere. Le strutture tecniche, con la più ampia capacità di controllo sulle dinamiche amministrative di spesa, predisponevano il bilancio, la maggioranza parlamentare attraverso la legge di approvazione cooperava con il Governo nella definizione dell'indirizzo politico. In questo senso, la regola di presentazione governativa del bilancio e di approvazione legislativa così come stabilito in Costituente, pare in continuità con questa evoluzione profonda della forma di governo oltre che non dissimile dalla procedura adottata praticamente in ogni ordinamento comparabile con il nostro.

Non si discostava particolarmente dalla precedente tradizione dello Stato costituzionale neppure la regola (oggi espunta con la riforma del 2012) del terzo comma dell'articolo 81, quella che stabiliva il carattere non innovativo

della legge di bilancio. Il divieto in capo alla legge di bilancio di imporre nuovi tributi e stabilire nuove spese attiene intimamente al tema, classico nella giuspubblicistica ottocentesca, del carattere formale della legge di approvazione del bilancio; la regola in questione era stata – così come riconosciuto specialmente dalla dottrina tedesca⁴⁴ – un altro dei caposaldi della strutturazione in senso liberale delle monarchie costituzionali alla fine dell’800. Il centro politico della questione – sviluppata agli albori della parlamentarizzazione della forma di governo delle monarchie costituzionali – era la necessità da parte della rappresentanza popolare di rivendicare un argine forte alla possibilità per il Governo della Corona di mettere in discussione ad ogni esercizio tutta la legislazione sostanziale di entrata e di spesa, costringendo un Parlamento che fosse eventualmente refrattario ad approvare il singolo provvedimento di entrata o di spesa, al rischio politico di dover respingere l’intero bilancio. In questa ottica, veniva in rilievo l’esigenza di dare priorità logica e giuridica alle singole leggi di entrata e di spesa rispetto alle disposizioni della legge di approvazione dei bilanci, rendendo, da una parte, quest’ultima rilevante solo nei rapporti tra Governo e Parlamento e, dall’altra, imponendo la doverosità da parte del Governo di presentare alla Camera rappresentativa un bilancio che fosse rispettoso della legislazione sostanziale di entrata e di spesa e che quindi non ne abrogasse neppure in maniera implicita le disposizioni⁴⁵. Questa concezione del bilancio era rimasta nella prassi istituzionale e nella disciplina contabile dei maggiori paesi europei, Italia prerepublicana tra gli altri, e non fu praticamente messa in dubbio in Costituente, se si esclude una proposta emendativa – invero molto poco strutturata – del democristiano Buffone, volta a rendere possibile l’introduzione di nuove spese e nuovi tributi attraverso la legge di approvazione del bilancio. Leggendo i verbali dell’Assemblea l’impressione è

⁴⁴ A cura di C. FORTE, *Rudolf Gneist. Legge di bilancio. Georg Jellinek Legge e decreto*, Giuffrè, Milano 1997.

⁴⁵ In questo senso R. GNEIST, *op. cit.*, p. 82: “Tutti i rapporti giuridici presupposti nel bilancio il loro fondamento non dal bilancio ma dalla legislazione generale”.

che la proposta in questione sia dettata dall'equivoco tra divieto di modifica della legislazione sostanziale di entrata e di spesa e immodificabilità degli stanziamenti in bilancio così come presentati dal Governo alle Camere.

In questo senso, risulta più interessante la risposta avanti alla obiezione di Buffone fornita da Ruini, in qualità di presidente della Commissione per la Costituzione, a guisa di vero e proprio compendio della concezione formale della legge di approvazione del bilancio. La regola per la quale con la legge che approva il bilancio non si possono imporre nuovi tributi né modificare la legislazione di spesa “è una norma di correttezza contabile ammessa nei paesi più ordinati”, di conseguenza bisogna eliminare “la possibilità di varare confondendoli coi bilanci *omnibus* provvedimenti anche tributari”. Continua Ruini: “la Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli ma non aumentare o diminuire le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione della spesa. [...] Il bilancio deve rimanere un bilancio, non deve diventare un'altra cosa⁴⁶”.

2.6 Genesi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Più complesso appare invece il ragionamento riguardante la genesi della disposizione di cui al quarto comma della vecchia formulazione dell'articolo 81 (oggi trasfusa nel comma terzo) a norma della quale le proposte di legge che comportano nuove o maggiori spese (o minori entrate) devono indicare i mezzi per farvi fronte.

⁴⁶ Atti della costituente, seduta del 17 ottobre 1947.

La disposizione riprende l'articolo 43 della legge di Contabilità di Stato già vigente in epoca statutaria e mirava – nell'ottica di coloro che si proponevano di costituzionalizzarne il contenuto – ad impedire proposte politiche demagogiche, che avanzassero pretesa di spesa (o di riduzione dell'entrata) senza curarsi di argomentare in ordine alla sostenibilità finanziaria. Il piano su cui pare muoversi la questione della costituzionalizzazione dell'obbligo di copertura è duplice: da una parte viene in rilievo la questione che riguarda la dimensione individuale dell'attività parlamentare e cioè l'idea e insieme il timore che il singolo parlamentare possa essere tentato di portare avanti attraverso la legislazione di spesa battaglie e vertenze microsettoriali.

Il secondo piano è più complesso, in un certo senso integra e comprende l'ordine di considerazioni precedente. Già alla metà dell'800 il rapporto tra l'organo della rappresentanza ed esecutivo in tema di spesa pubblica andava modificandosi: sempre più spesso i Parlamenti – più dei Governi – si proponevano come attori della spesa pubblica⁴⁷. Come si è visto in precedenza, la fine del suffragio ristretto aveva portato all'irrompere della società all'interno dello Stato-apparato, disarticolando quel principio di unità politico-istituzionale – che in definitiva altro non era se non superfetazione ideologica – che appariva fino ad allora consustanziale all'esperienza dello Stato moderno. Lo Stato liberale monoclasse, le sue strutture giuridiche, così come la grande concettualizzazione teorica del giuspositivismo, cadevano sotto i colpi di un pluralismo sociale – prima ancora che politico – che non erano in grado di gestire. Questo processo comportava una profonda revisione

⁴⁷ Si veda in proposito L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1910, pp. 331-332: “Le presenti Camere dei Deputati si mostrano molto meno adatte di quello che si creda a compiere l'ufficio che storicamente le ha fatte nascere e grandeggiare, e che teoricamente tanto le raccomanda, la tutela degli averi del cittadino rispetto ai Governi. Mentre astrattamente parrebbe che la nazione, inviando dei rappresentanti, i carichi debbano riuscire meno gravosi e l'amministrazione più economica, il fatto ci mostra che mai i bilanci degli Stati crebbero mai che come sotto i Governi rappresentativi. L'esperienza dimostra che le nazioni moderne sono poste al pericolo opposto dei nostri maggiori, la soverchia prodigalità dei parlamenti. Tutti vogliono economie a parole o in generale, a fatti nessuno le vuole per sé, e i singoli deputati sono troppo attratti dalla popolarità per poter contrastare alle spese”.

dei rapporti tra Governo e Parlamento in ordine al tema della spesa pubblica. Superato il suffragio censitario, il Parlamento non era più il luogo della ricostruzione dell'unità politica della Nazione – unità politica che altro non era che articolazione dialettica degli interessi dei diversi gruppi proprietari – ma era divenuto il luogo della differenza, del pluralismo. In tema di spesa il rapporto tra Governo e Parlamento dunque si invertiva: non era più l'esecutivo che premeva sull'iniziativa di spesa al fine di realizzare il proprio indirizzo politico e di strutturare gli apparati pubblici, e non era più il Parlamento ad accordare le risorse in cambio di una partecipazione alla Sovranità⁴⁸. Erano, invece, i gruppi parlamentari a chiedere spesa pubblica, proprio perché l'asse della rappresentanza, col suffragio universale, si era spostato dalla tutela della proprietà nella direzione della lotta democratica per i diritti sociali. Se si ammetteva la democrazia – e i venti anni di fascismo che il paese si era lasciato alle spalle testimoniavano che la scelta non era né indolore né scontata – bisognava che i gruppi proprietari accettassero questa composizione del pluralismo. Eppure esisteva la necessità che questo pluralismo rivendicativo non esplodesse nella disconnessione irrazionale dei singoli interventi di spesa; c'era la necessità che il pluralismo parlamentare fosse portato a sintesi. Questa sintesi doveva avvenire, come è ovvio, con riferimento al rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare all'interno della procedura di bilancio, ma anche con riferimento al rapporto tra i proponenti una legge peggiorativa dei saldi e la stessa maggioranza parlamentare. La tensione rivendicativa non si doveva scaricare completamente sulla finanza pubblica.

⁴⁸ Si legga in questo senso G. RICCA SALERNO, *Scienza delle finanze*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1888, pp. 110 e 111: “Il Governo tende ordinariamente ad esagerare il bisogno o l'utilità delle spese, ad accrescere le sue attribuzioni e gli uffici pubblici, mentre le rappresentanze popolari mostrano una tendenza opposta, quella di limitare l'azione governativa e frenarne le esigenze, impedendo o temperando l'incremento delle spese. Dalla libera discussione e dall'influenza reciproca fra queste due parti, ne derivano compromessi utili, e in generale conformi alla necessità delle cose, al bene comune dei cittadini e alla legge fondamentale del valore applicata alle cose pubbliche”.

Non è un caso che in Costituente il dibattito sul quarto comma dell'articolo 81, si sia sviluppato nell'ambito della discussione in ordine ai limiti all'iniziativa parlamentare. Solo in un secondo momento, in plenaria il testo prodotto dalla Sottocommissione trasmigrò all'interno di quello che sarebbe diventato l'articolo riguardante il bilancio.

In Sottocommissione non fu pacifica la prospettiva di attribuire anche ai parlamentari il potere di proporre leggi di spesa. In questo senso il dibattito era stato preparato e indirizzato dai lavori della Commissione economica nominata dal Ministero per la Costituente che aveva svolto un lavoro di audizione di una serie di esperti in materia⁴⁹, ricavandone per lo più l'indicazione nel senso della necessità di negare ai parlamentari il potere di iniziativa in materia di spesa pubblica. Da una parte si richiamava l'originaria funzione dei Parlamenti di consentire alle imposte proposte dai Governi⁵⁰, senza tuttavia riflettere attentamente sull'impatto che la parlamentarizzazione della forma di governo prima e l'introduzione del suffragio universale dopo avevano prodotto sul principio di autoimposizione. Dall'altra parte si segnalavano i rischi di una spesa demagogica indicando, ancora nella prospettiva liberale della finanza neutrale, la responsabilità in capo al Governo di mantenere il bilancio in pareggio⁵¹. Chi consentiva invece con la possibilità di attribuire ai parlamentari poteri di iniziativa in materia di spesa pubblica comunque riteneva doversi procedere ad una limitazione di tale potere prescrivendo l'obbligo in capo al proponente di indicare la copertura della spesa. La sottocommissione dunque concludeva osservando che, se la regola

⁴⁹ La domanda (n. 12 del questionario n. 2 relativo al bilancio dello Stato) era formulata in questi termini "Si ritiene opportuno che la proposta della spesa debba essere limitata esclusivamente all'iniziativa ministeriale oppure che possa riconoscersi altresì l'iniziativa del parlamento? Nella seconda ipotesi l'iniziativa parlamentare deve avere qualche limitazione ed in quali rapporti deve essere con l'iniziativa ministeriale? Si ritiene possibile ed opportuno prescrivere nelle Carta costituzionale che ogni legge importante nuove o maggiori spese indichi con quali capitoli di entrata la spesa debba essere fronteggiata?" G. Ricca Salerno, *Scienza delle finanze, op. cit.*, p. 180.

⁵⁰ Intervista con Borgatta, RICCA SALERNO, *Scienza delle finanze, op. cit.*, p. 139.

⁵¹ Si vedano in questo senso le interviste Intervista con il Balducci p. 139. Di Ingrosso p. 55 come pure quella di Orlando p. 62. In . Ricca Salerno, *Scienza delle finanze, op. cit*

per la quale l'iniziativa in ordine alla legge di approvazione del bilancio dovesse rimanere esclusivamente del Governo, una possibile apertura poteva immaginarsi in ordine alla iniziativa in ordine alle leggi sostanziali di spesa. Se tuttavia però si fosse aperta la via alla possibilità di concedere il potere di iniziativa in quel campo anche al singolo parlamentare altri tipi di freni, questa volta procedurali, sarebbero stati necessari: ritornava utile in questo senso Legge di contabilità che prescriveva, per l'appunto, l'obbligo di copertura.

È ovvio che se il potere di iniziativa parlamentare in ambito di spesa pubblica fosse stato radicalmente escluso, con probabili effetti a cascata anche sul potere di emendamento delle leggi di spesa di iniziativa governativa, la funzione parlamentare stessa sarebbe risultata completamente stravolta⁵². Così non fu: sebbene le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica si siano fatte sentire anche in Costituente, il Parlamento non fu trasformato in un muto corrispondente del Governo. La strada battuta in Sottocommissione fu, appunto, quella di obbligare i parlamentari proponenti ad indicare i mezzi di copertura della nuova o maggiore spesa (o della minore entrata). In questo già la relazione di Mortati poneva l'obbligo di copertura come valida alternativa al divieto di iniziativa parlamentare, rispetto al problema che appariva decisivo della razionalizzazione della spesa pubblica e della necessità di imporre un principio di serietà alle proposte legislative dei singoli e dei gruppi⁵³. Einaudi e Vanoni a loro volta sviluppavano la questione in termini analoghi,

⁵² In questo senso si veda Onida: "L'attribuzione o meno dell'iniziativa legislativa alle assemblee parlamentari ed ai loro membri, l'estensione degli eventuali limiti alla stessa, le modalità più o meno gravose per il suo esercizio, costituiscono elementi assai rilevanti della posizione del Parlamento nell'ordinamento costituzionale". Sempre lo stesso Autore, più oltre: "è significativo che negli ordinamenti ispirati ad un accentuato potere del Parlamento sull'esecutivo, sia negato a quest'ultimo il potere di iniziativa delle leggi (così accadeva ad esempio nelle prime costituzioni rivoluzionarie in Francia [...]), e al contrario negli ordinamenti ispirati all'opposto concetto di un predominio dell'esecutivo sul legislativo, si sia a quello riservata l'iniziativa delle leggi, o quanto meno si sia fatta all'iniziativa dell'esecutivo una posizione di privilegio in confronto a quella parlamentare. V. ONIDA, *op. cit.*, p. 189.

⁵³ La necessità di impedire un utilizzo in chiave elettoralistica del potere di iniziativa parlamentare in termini di spesa è evidente ancor di più se si considera che l'obbligo di indicare la copertura non vale invece per l'iniziativa popolare.

convenendo sull'approvazione di quello che sarebbe poi stato il testo definitivo approvato in Plenaria.

CAPITOLO III

Sommario: 3.1. L'articolo 81 della Costituzione come strumento della costruzione dello Stato democratico-sociale. 3.2. Dal dopoguerra al *boom* economico: il centrismo e la Costituzione inattuata 3.3. Il centrosinistra 3.4. Letture keynesiane dell'articolo 81 della Costituzione a cavallo degli anni '60 3.5. L'inizio della crisi della finanza pubblica 3.6. Gli anni '70: la crisi, l'inflazione e i tentativi di governarli 3.7. La nuova Costituzione monetaria: il divorzio tra Tesoro e Banca di Italia 3.8. Gli anni '80 3.9. Libero Stato in libero mercato: il mercato dei capitali e le scelte di finanza pubblica 3.10. La nascita dell'euro e a nuova Costituzione economica e finanziaria 3.11. Il passaggio degli anni'90

3.1. L'articolo 81 della Costituzione come strumento della costruzione dello Stato democratico-sociale.

Si diceva dunque che il testo dell'articolo 81 nella sua precedente formulazione non costituzionalizzava il vincolo del pareggio di bilancio. Non è mancata tuttavia, fin da subito, come poi si vedrà, una tendenza minoritaria che ha inteso leggere il combinato disposto del comma terzo e quarto comma di quel testo come indicante in maniera politicamente e giuridicamente vincolante l'obiettivo del pareggio. Nello specifico, se bilancio, stante il suo carattere formale, non può innovare la legislazione vigente e ogni altra proposta di legge che comporti un aumento di spesa o una diminuzione di entrata deve indicare i mezzi per farvi fronte allora la procedura disciplinata del combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 non si potrà che dedurre anche un vincolo contenutistico, il vincolo cioè del tendenziale pareggio di bilancio. In questo senso l'intervento di Einaudi in Plenaria della Costituente è particolarmente indicativo: “il quarto comma è garanzia della

tendenza al pareggio di bilancio [...] attuazione del principio che non si devono fare spese che al momento la finanza nazionale non può sopportare”; e più oltre: “Il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari”⁵⁴. Secondo questa interpretazione l’articolo 81 avrebbe rappresentato un punto di compromesso tra le tensioni profonde presenti in Costituente: “la maggioranza dei costituenti era pronta a gestire su questo punto lo stato sociale con uno strumento collaudato dell’epoca precedente [si riferisce al pareggio di bilancio], il quale con la sua rigidità garantiva almeno dal rischio di avventati esperimenti”⁵⁵.

Questa interpretazione dell’articolo 81 probabilmente ha il pregio di individuare con una certa verosimiglianza quello che era il modo di pensare forse maggioritario dominante in Costituente. Le politiche di *deficit spending* non furono immaginate in quella sede come lo strumento di costruzione del nuovo ordine sociale: i liberali continuavano a sperare che un qualche contenimento della spesa pubblica non permettesse la crescita delle funzioni statali; le sinistre, d’altra parte, ritenevano che dovessero essere gli interventi redistributivi e non la spesa in *deficit* ad assicurare la costruzione dello Stato democratico-sociale⁵⁶. I cattolici che, come si è visto, scrissero la disposizione, condividevano più che altro una semplice esigenza di governo dei conti pubblici. Se questa lettura del clima politico della Costituente è corretta, meno

⁵⁴ *Atti dell’Assemblea Costituente. La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione*. Seduta del 24 ottobre 1947, pp. 1237 ss.

⁵⁵ G. BOGNETTI, *Costituzione de bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 giugno 2010, p. 17

⁵⁶ La convinzione di poter fare della leva fiscale uno strumento di redistribuzione importante era presente fortemente sia nell’immaginario dei socialisti che dei comunisti, che arrivavano a considerare della leva fiscale come “un aspetto non secondario della lotta di classe”: la formulazione dell’idea risale ad Antonio Pesenti, ministro delle finanze comunista nei due governi Bonomi e poi membro della Assemblea Costituente in L. RAFFAELLI, *La fabbrica del disavanzo. La crisi fiscale dello Stato italiano*, De Donato, Bari, 1982.

corretta è la deduzione di una giuridicizzazione di quell'*habitus mentale*.⁵⁷ La Costituzione del '48 resta agnostica rispetto al tema del pareggio di bilancio e delle politiche di *deficit spending*, imponendo piuttosto, come ha rilevato altra parte della dottrina⁵⁸, una serie di vincoli di tipo procedimentale alla procedura di bilancio. D'altra parte la stessa prassi attuativa dell'articolo 81 in quasi 70 anni di storia repubblicana, dimostra che quello del pareggio di bilancio non è stato mai sentito come un vincolo giuridico e neppure come un indirizzo politico. L'articolo 81, per come fu scritto in Costituente, dunque, non giuridicizza il principio del pareggio di bilancio, né assegna alla finanza pubblica una funzione anticiclica, rende tuttavia possibili entrambe le cose, almeno astrattamente. La circostanza per la quale si sia realizzata la seconda circostanza, cioè l'utilizzo di *deficit* di bilancio come strumento per consentire la costruzione dello Stato democratico-sociale senza tuttavia addivenire a più profondi processi redistributivi, è stata una scelta politica, al limite anche una necessità storica, ma non lo svolgimento obbligato di una regola o una tendenza già presente nella Carta costituzionale. E' vero che la grande promessa di uguaglianza attraverso i diritti, l'intervento pubblico nell'economia, la stessa garanzia di politiche per la piena occupazione che l'articolo 4 probabilmente costituzionalizza⁵⁹ implicavano e implicano un

⁵⁷ Pare indicativo delle criticità presenti in questo approccio il ragionamento di G. BOGNETTI, *op. ult. cit.*, p.17: "Il comma terzo, escludendo che in sede di confezione del bilancio si possano introdurre nuovi tributi e nuove spese, sembra configurare la legge di bilancio come sostanzialmente una fotografia – e nulla di più – delle volontà di incasso e di spesa incorporate nella legislazione pre-vigente: una fotografia utile perché capace di evidenziare l'eventuale (probabile) disavanzo che si dovrà per quanto possibile rapidamente ridurre ed eliminare in prosieguo". In questo senso, assolutamente esatta la prima notazione, non si capisce da cosa dovrebbe ricavarsi l'esistenza di una necessità giuridica (o anche solo di una preferibilità politica) di avere un bilancio in pareggio, tranne che non si voglia aderire all'idea che, stante l'obbligo per la legge di bilancio di definire i saldi a legislazione vigente al momento dell'approvazione del primo bilancio del nuovo Stato costituzionale e stante l'obbligo di copertura di cui al comma quarto, l'articolo 81 non obblighi Parlamento e Governo ad attenersi sempre e in perpetuo al livello di deficit del bilancio del '48. Questa interpretazione è ovviamente da escludere.

⁵⁸ V. ONIDA, *op. cit.*; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

⁵⁹ O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovane, Napoli, 2016.

livello di spesa pubblica enormemente superiore a quello che era stato proprio dell'esperienza liberale, in questo senso la battaglia di Einaudi era persa già nel '47. Non è detto tuttavia che quelle politiche dovessero finanziarsi attraverso il ricorso al deficit e non attraverso forme di copertura fortemente redistributive, come una forte accentuazione della progressività tributaria che era stata inserita come principio nell'articolo 53. In questo senso – nel senso dell'utilizzo del *deficit spending* come strumento per la costruzione dello Stato democratico-sociale – la Costituzione economica repubblicana è stata, fino alla crisi degli ultimi decenni, keynesiana nei suoi profili attuativi e non anche genetici: almeno normativamente era concepibile lo stato democratico-sociale senza la spesa in *deficit* anche se storicamente questa possibilità non si è realizzata⁶⁰.

Sgombrato il campo da quelle interpretazioni sostanzialistiche che fanno della disposizione la fonte della costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio di bilancio, si può concordare con la dottrina maggioritaria⁶¹ e con la prassi applicativa di sessant'anni di vita repubblicana, nel ritenere che l'articolo 81 della Costituzione contenga prevalentemente limiti di ordine procedurale, cioè che tenda a disciplinare i rapporti tra Parlamento e Governo all'interno della procedura di bilancio. In questo senso ed in linea con le considerazioni sviluppate sopra, sebbene attraverso la spesa in *deficit* sia stato possibile in Italia come in tanta parte dei paesi dell'Europa occidentale la costruzione dello Stato democratico-sociale, pare innegabile che il Costituente abbia immaginato il complesso normativo di cui all'articolo 81, nella sua dinamica fondamentalmente procedurale, essenzialmente come una norma sulla forma di Governo, il cui scopo – in questo senso probabilmente fallito – fosse quello di articolare un parlamentarismo razionalizzato; un parlamentarismo cioè che vedesse il fulcro dell'iniziativa e dell'indirizzo politico fortemente centrato

⁶⁰ In questo senso SAITTO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore", in Rivista Aic, 1, 2017, spec 9.

⁶¹ G. RIVOSECHI, *op. cit.*; V. ONIDA, *op. cit.*

sull'asse Governo-maggioranza parlamentare, ripudiando così “gli eccessi del parlamentarismo”.

Lo schema interpretativo più condivisibile dunque del combinato disposto dei commi uno, tre e quattro della vecchia formulazione dell'articolo 81 della Costituzione può dunque essere ricostruito nei termini che seguono. Il Governo preparava la legge di approvazione del bilancio indicando in essa il volume dell'entrata, della spesa e di conseguenza i saldi da finanziare. Con quella legge tuttavia l'esecutivo non poteva modificare la legislazione tributaria e di spesa: se una legge sostanziale attribuiva ai consociati un determinato diritto di prestazione, questo non sarebbe potuto essere negato dalla pubblica amministrazione in ragione di uno stanziamento insufficiente in bilancio. Il Parlamento, in sede di approvazione della legge di bilancio, avrebbe collaborato a definire livello dell'entrata, livello della spesa, livello dei saldi da finanziare, allocazione delle risorse tra capitoli. Al di fuori della procedura di bilancio sarebbe rimasta la procedura di approvazione della legislazione di spesa. I parlamentari nel proporre nuove o maggiori spese avrebbero dovuto indicare una eventuale aumento delle entrate, alzando così i volumi di entrata e spesa a saldi invariati, oppure avrebbero dovuto reperire le risorse corrispondenti stornandole da altri capitoli di spesa, lasciando invariati anche i volumi di entrata e di spesa.

Si può dire dunque che l'articolo 81 della Costituzione non contenesse un principio politico da perseguire consistente in una qualche ricerca di un equilibrio del bilancio pubblico, ma lasciasse alla politica il compito di definire i saldi, sia in sede di approvazione della legge di bilancio sia in sede di approvazione della legislazione di spesa. Si articolava in questo modo un procedimento complesso in cui la cooperazione dei molteplici attori istituzionali era mirata a produrre un risultato il più possibile razionale. Il Governo proponeva la legge di bilancio il Parlamento l'approvava eventualmente modificandola con riferimento ai saldi ai volumi e

all'articolazione interna. I singoli parlamentari potevano produrre a loro volta legislazione di spesa *sub condicione* di dover anche indicare le coperture, il Parlamento nel discutere della proposta poteva accettare l'effettività della copertura stessa (oltre che l'impianto generale), il Presidente della Repubblica, a sua volta aveva la possibilità di rimandare la legge alle Camere nel caso avesse ritenuto insufficientemente adempiuto l'obbligo di copertura. La disposizione del comma quarto dell'articolo 81, così come immaginato dal costituente, tuttavia, restava una norma con margini di applicazione piuttosto ampi. Potenzialmente la prassi applicativa più dirompente sarebbe stata quella di considerare l'obbligo di cui al quarto comma adempiuto con il solo richiamo formale alla copertura, quand'anche questa fosse costituita dal ricorso all'indebitamento, cosa che è stata in effetti sostanzialmente possibile fino al '78.. Un'altra possibile pratica capace di aumentare a dismisura i *deficit* pubblici poteva essere quella di indicare la copertura solo per il primo esercizio, come se l'obiettivo del comma in questione fosse stato esclusivamente quello di evitare scostamenti tra saldo approvato nel bilancio di previsione e saldo effettivamente prodottosi a consuntivo. Entrambe queste due possibili prassi applicative hanno avuto un ruolo significativo nel primo trentennio di storia repubblicana: la prima fino alla riforma Stammati del 1978, la seconda fino alla sentenza della Corte costituzionale 1 del 1966.

Un delle tesi centrali di questo lavoro è – come si è già scritto in precedenza – che il compromesso tra lavoro subordinato e borghesie produttive sul quale si è fondato quel modello democratico-sociale che è la costituzione economica in senso materiale dell'Italia repubblicana, si potuto articolare grazie all'espansione dei *deficit* di bilancio. Le promesse di emancipazione implicite ed esplicite contenute nel testo costituzionale, i diritti di prestazione, l'intervento pubblico nell'economia a scopo perequativo sono stati finanziati non solo (o non tanto) mediante il ricorso alla leva fiscale e quindi attraverso la redistribuzione ma traslando il problema dei costi sulle generazioni future. I

gruppi sociali subalterni hanno potuto ottenere quelle conquiste sociali che li avrebbero avviati verso un orizzonte di pienezza della cittadinanza democratica, senza che il processo di accumulazione del capitale subisse arresti troppo considerevoli. L'accordo – si diceva – è stato trovato attorno ad un meccanismo dilatorio: rinviare al tempo futuro – e cioè ai rapporti di forza venturi – la definizione dell'allocazione del peso ultimo di quella costruzione per tanti versi mirabile che è stato lo Stato democratico-sociale. In questo senso l'affermazione precedentemente proposta e piuttosto diffusa⁶², cioè quella secondo la quale il crescere del debito pubblico abbia scaricato sulle generazioni future il peso di quel compromesso, merita almeno una precisazione. Come si vedrà meglio in prosieguo la crisi del paradigma democratico-sociale ha visto la contrazione forte di quell'apparato dei diritti che i gruppi sociali subalterni avevano conquistato; assieme a questo, negli ultimi decenni in Italia come negli altri paesi dell'Occidente, si assiste al tornare a crescere delle diseguaglianze in termini di distribuzione dei redditi e delle ricchezze. Si può dire dunque che quel modo d'essere precipuo di realizzazione del compromesso democratico-sociale a mezzo del finanziamento della spesa pubblica in *deficit* abbia visto la realizzazione dello Stato dei diritti in un contesto sostanzialmente di pace sociale, traslando il peso economico di quella spesa su i gruppi sociali subalterni del tempo futuro. Questo “tempo futuro” come si vedrà inizia in Italia all'inizio degli anni '90 e entra nella sua maturità dopo la crisi del debito sovrano.

3.2. Dal dopoguerra al *boom* economico: il centrismo e la Costituzione economica inattuata.

⁶² Ad ultimo, molto brillantemente, A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016.

Tuttavia è significativo per un giurista rilevare come in Italia la costruzione dello Stato democratico-sociale non segua direttamente la promulgazione della Costituzione del '48. Il tema della 'inattuazione della Costituzione'⁶³, in altri termini, ha coinvolto non solo quegli istituti nuovi ed originali presenti nella parte seconda della Costituzione del '48 (si pensi ad esempio alla Corte Costituzionale, al CSM o alle Regioni), ma anche tutta una lunga serie di istituti, diritti e tutele pure garantiti dalla Parte prima della Costituzione che sono rimasti per tutti gli anni '50 sostanzialmente lettera morta. Questa affermazione ha uno spettro piuttosto ampio. Nonostante la Costituzione tutelasse il lavoro come elemento fondante della stessa aggregazione civile l'ordinamento non conosceva fino alla l. n. 604 del '66 una disciplina contro i licenziamenti ingiustificati, fossero anche essi discriminatori. Ancora, per quanto riguarda ad esempio i diritti di prestazione, avanti ad una Costituzione che "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti", c'era un paese che, fino agli anni '70, stentava a dotarsi di un sistema sanitario nazionale degno di questo nome; avanti ad una Costituzione che garantiva il diritto all'istruzione c'era una scuola ancora fortemente chiusa che spingeva i bambini alla scelta tra istruzione ed avviamento professionale già all'età di dieci-undici anni, perpetuando così tutti gli squilibri e le sperequazione del vecchio ordine sociale.

Ma negli anni del centrismo gli spazi di democrazia sociale e di perequazione, che pure la Costituzione del '48 prometteva, erano chiusi non solo sul lato della spesa, ma anche su quello dell'entrata. La divaricazione tra i principi costituzionali di capacità contributiva e progressività da una parte ed il sistema tributario dall'altro era evidente. C'erano state – è vero – le riforme che portano il nome di Ezio Vanoni che durante tutto il corso degli anni '50, avevano introdotto alcuni innegabili elementi di razionalizzazione del sistema

⁶³ Il riferimento è ovviamente al noto intervento di P. CALAMANDREI, *La costituzione inattuata*, Milano Roma, Avanti!, 1956.

– *in primis* ovviamente l’obbligo della dichiarazione dei redditi e l’imposta sulle società – e avevano avviato il sistema verso la possibilità tecnica della strutturazione di un fisco di massa aggredendo ampi spazi di evasione totale e aree di non imposizione. Tuttavia ancora per tutto il periodo che va dalla fine degli anni ’50 a quasi tutti gli anni ’60 il peso dell’imposizione su redditi e patrimoni oscillò sempre attorno ad un quarto del totale delle entrate tributarie⁶⁴. È chiaro come, considerata la preponderanza decisiva dell’imposizione indiretta all’interno della quantificazione delle entrate tributarie, il principio di progressività dell’imposizione di cui all’articolo 53 della Costituzione fosse nella sostanza inattuato⁶⁵.

Gli anni del centrismo furono anni di politiche monetarie accorte e poco indulgenti verso i fenomeni inflattivi e di *deficit* di bilancio molto limitati. Per quanto riguarda l’inflazione in particolare la partita decisiva era stata giocata da Einaudi già nel ’47 con la cosiddetta “manovra di stabilizzazione monetaria”, adottata per prevenire le fiammate inflazionistiche che iniziavano a prodursi nei primi anni del dopoguerra. Da un lato, per ridurre il forte ruolo inflazionistico che il moltiplicatore del credito bancario stava avendo in quegli anni, il Governo e la Banca d’Italia imposero alle banche di depositare come riserva presso la Banca centrale una quota dei propri depositi; dall’altro lato la disciplina di bilancio e il minor ricorso alla monetizzazione del debito pubblico stavano contribuendo alla riduzione della base monetaria⁶⁶. L’Italia del ’47, dal punto di vista monetario, non era la Germania di Weimar: sebbene sconfitta in guerra non aveva obblighi di riparazione particolarmente pesanti;

⁶⁴ Elaborazione dati effettuata da Assonime (in "Tra imprese e istituzioni: 100 anni di assonime Volume 3, di A. PEDONE e F. GALLO, Editore Laterza, 2010) in base ai dati del Ministero del Tesoro, 1969.

⁶⁵ Con riferimento a tutto il periodo che arriva fino alle soglie degli anni 70. In questo senso si leggano le parole di Raffaeli “Le principali fra le imposte indirette costituivano prelievi pesanti sulle merci di più largo consumo [...] senza considerazione dell’effetto economico sul mercato ma con il fine di reperire per questa via la massa delle entrate, rinunciando altresì a colpire i profitti e la ricchezza e distogliendo tutto l’apparato fiscale, peraltro non attrezzato, dalla ricerca, dalla misura e dalla tassazione dei redditi maggiori” L. RAFFAELLI, *La fabbrica del disavanzo. La crisi fiscale dello Stato italiano*, De Donato, Bari, 1982 p. 20.

⁶⁶ V. Castronovo, *Storia economica d’Italia*, Einaudi, Torino, 2013, pp. 380 ss.

tuttavia la posizione forte di Governo e Banca d'Italia contro una possibile spirale inflazionistica cementarono i ceti medi possidenti, che pure tanto peso avevano avuto nell'affermazione dei totalitarismi di destra nel primo dopoguerra, attorno alla nascente democrazia.

Certo la manovra di stabilizzazione monetaria portò una recessione che tuttavia fu riassorbita abbastanza presto. Alla metà degli anni '50 l'Italia presentava già una serie di caratteristiche macroeconomiche che sarebbero state decisive per lo sviluppo degli anni successivi: la presenza di una elevata disoccupazione ed una forte mobilità interna in direzione sud-nord contribuiva a tenere bassi i salari; la liberalizzazione degli scambi culminata nell'adesione al Trattato di Roma nel '57 dava ampie possibilità alle esportazioni italiane⁶⁷.

Dal punto di vista dei deficit pubblici gli anni '50 sono anni di grande severità finanziaria, con disavanzi oscillanti attorno ai 2,5 punti di PIL fino alla metà del decennio, azzerandosi nei primi anni '60 addirittura un avanzo pubblico di parte corrente. La stessa copertura del disavanzo si caratterizzava, in quegli anni tra il dopoguerra e il *boom*, per una più marcata collocazione dei titoli di credito pluriennali sul mercato e un relativamente ridotto finanziamento attraverso la creazione di base monetaria e, nell'ambito della stessa creazione di base monetaria, si assistette alla riduzione dell'anticipazione sul conto corrente di tesoreria a favore di un acquisto dei titoli da parte della Banca d'Italia. L'impressione è che fino al '62-'64 i costi relativamente lievi di una ancora acerba strutturazione dei diritti sociali e quelli sicuramente più corposi dell'intervento pubblico nell'economia soprattutto per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, riescano ancora ad essere pienamente coperti dal risparmio privato che i processi di accumulazione garantiscono, anche a fronte

⁶⁷ Non è d'altra parte da sottovalutare il ruolo che svolse il ripristino della piena convertibilità della lira come sostegno alla liberalizzazione degli scambi: "con l'Accordo monetario europeo [58] si arrivò alla piena convertibilità della lira e delle altre monete europee con il dollaro. Venne fissata la parità lira-dollaro a 625 lire per dollaro con un margine di oscillazione dell'1% secondo il regime di cambi fissi stabilito ancora nel 1944 a Bretton Woods", così I. MUSU, *Il debito pubblico, Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, Il Mulino, 2012, p. 84.

di una forte sperequazione fiscale a vantaggio dei redditi più alti. Si può dire con riferimento a quegli anni, che nasca in quel “periodo un atteggiamento di fondo dei gruppi privilegiati verso il fisco: meglio essere creditori dello Stato che contribuenti; meglio cioè sottoscrivere i titoli del debito pubblico piuttosto che pagarlo con le imposte”⁶⁸

3.3. Il centrosinistra.

Si indicava il triennio '62-'64 come momento di passaggio. La cosa è indubbiamente vera sotto un duplice aspetto. Da un lato, a partire dal quarto Governo Fanfani, un governo centrista DC-PSDI-PRI con l'appoggio esterno dei socialisti, e poi ancora negli anni del centro-sinistra organico, il paese sperimentò una stagione che durerà praticamente fino alla fine del decennio, in cui le forze politiche di maggioranza tentarono l'attuazione di alcuni di quei diritti sociali che pure la Costituzione. Allo stesso modo si aprì una stagione che vide riarticolarsi la forma giuridica delle relazioni industriali attorno a pilastri normativi improntati ad una forte istanza di tutela in capo al lavoratore subordinato: la legge n. 604 del 1966, introducendo la tutela obbligatoria pecuniaria dal licenziamento ingiustificato o immotivato, superava così la disciplina codicistica del libero recesso da parte datoriale aprendo la strada – dopo la stagione del '68-'69 – alle conquiste dello Statuto dei lavoratori. Parallelamente le maggioranze di centro-sinistra immaginarono una reimpostazione del ruolo dello Stato nell'economia che fosse insieme più consono ai dettami della Costituzione e capace di razionalizzare e finalizzare ad obiettivi sociali lo sviluppo economico: fu quella la stagione della nazionalizzazione dell'industria elettrica, dei primi seri tentativi in materia di

⁶⁸ L. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 45.

urbanistica e di programmazione economica. Furono gli anni nella sostanza, nei quali il progetto economico-sociale della Costituzione repubblicana iniziò a trovare una prima timida attuazione, nonostante i rinvii, i rallentamenti, le forti resistenze e anche i notevoli fallimenti di alcune delle riforme imposte (si pensi ad esempio alla legge urbanistica e alla programmazione economica), furono anni nei quali inevitabilmente la spesa pubblica ricominciò a crescere dopo gli anni del centrismo, passando in un decennio dal 31% al 36%⁶⁹.

Il principio degli anni '60, tuttavia è decisivo non solo per quanto riguarda il nuovo vigore delle politiche di spesa ma anche per quello che riguarda l'andamento delle entrate che non crescono in maniera proporzionale alle spese. La riduzione dei ritmi di crescita dell'economia nazionale comporta l'insufficienza dell'entrate nel garantire il perpetuarsi di *deficit* contenuti come negli anni del centrismo. Senza una adeguata revisione in senso maggiormente progressivo del sistema tributario, dalla prima metà degli anni '60 in poi la tenuta del compromesso democratico-sociale diviene propriamente keynesiana: l'attuazione della Costituzione fu resa possibile attraverso il ricorso ai *deficit* di bilancio. Il '63 in questo senso è un anno di passaggio: nel tentativo – riuscito – di bloccare la spirale inflazionistica dovuta alla pressione di una domanda interna che cresceva in maniera più rapida dell'offerta e di appianare il deficit della bilancia dei pagamenti dovuto al costo delle materie prime, Guido Carli, appena subentrato a Donato Menichella nella guida della Banca d'Italia fu costretto ad aumentare drasticamente i tassi di interesse. La “stretta monetaria” raggiunge il suo scopo ma quell'operazione segnò inevitabilmente anche la fine degli anni del *boom*: in soli dodici mesi il tasso di crescita passò dal 5,6% nel '63 al 2,8% nel '64⁷⁰. La risposta del primo centro-sinistra organico in questo senso fu pienamente keynesiana: se il '63 era stato l'anno in cui si era registrato il rapporto deficit/PIL più basso del dopoguerra, il bilancio del '65 fa registrare un disavanzo di quasi il 6%. Da

⁶⁹ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, Il Mulino, 2012, p. 88.

⁷⁰ L. MUSU, *op. cit.*, p. 89; V. CASTRONOVO, *op. cit.*, p. 370.

allora la spirale del disavanzo non si sarebbe praticamente mai più arrestata fino alla metà degli anni '90.

Se si riguarda questo trentennio – dal primo centro-sinistra fino al Trattato di Maastricht – nel quale i modi del compromesso democratico-sociale possono essere definiti propriamente keynesiani, si può a sua volta stabilire una partizione interna in ordine ai modi di finanziamento del disavanzo, un passaggio di fase interno che sarà decisivo nella riarticolazione, della nuova forma di Stato neoliberista. Si può notare infatti che nel periodo che va prevalentemente dal '66 all'81, nel finanziare il disavanzo ha un ruolo estremamente importante la sottoscrizione dei titoli del debito da parte della Banca d'Italia, così come l'anticipazione sul conto corrente di tesoreria, contribuendo, come si vedrà nel prosieguo ad alimentare quella spirale inflattiva che sarà una costante fino alla metà degli anni '80. Dal cosiddetto “divorzio tra il Tesoro e la Banca d'Italia” in poi, nell'81, invece, il venire meno della possibilità di monetizzare il disavanzo, se contribuisce (insieme ad una particolare congiuntura internazionale e ad alla progressiva disarticolazione dell'indennità di contingenza) ad ottenere risultati apprezzabili sul piano della lotta all'inflazione, rende il ricorso al mercato dei capitali l'unica strada perseguibile per mantenere adeguato il livello della spesa.

3.4. Letture keynesiane dell'articolo 81 della Costituzione a cavallo degli anni '60. Dottrina, giurisprudenza costituzionale, prassi parlamentare.

Si è detto in precedenza che la Costituzione, almeno dal punto di vista della propensione per le politiche di *deficit spending*, non nasce keynesiana. Le parti politiche che nel '47 immaginavano di poter costruire, attraverso l'attuazione

della Carta, un ordine sociale più avanzato quale quello che tra tante contraddizioni si sarebbe poi realizzato nel paese dagli anni '60 in poi, probabilmente non avevano immaginato l'importanza che avrebbe avuto l'articolo 81 e il finanziamento in disavanzo come mezzo di copertura delle spese derivante dalla costruzione di quell'ordine sociale. Quelle forze, all'epoca avevano immaginato che lo strumento pressoché esclusivo di quel processo storico di emancipazione sarebbe stato la progressività tributaria di cui all'articolo 53. Fu la necessità storica connessa ad un rapporto di forze tra capitale e lavoro, ancora equilibrato per tutti gli anni '60 e '70, a fare del finanziamento in disavanzo e non della progressività tributaria il pilastro dello Stato democratico-sociale. Da un punto di vista normativo questa possibilità storica fu tenuta aperta dalla disciplina dell'articolo 81 della Costituzione, che si limitava a prescrivere un metodo democratico di decisione politico-giuridica dei saldi di bilancio, senza imporre vincoli contenutistici o preferenze sostanziali per un bilancio che tendesse al pareggio. L'articolo 81, nella formulazione del '48, prescriveva solamente la necessità dell'approvazione parlamentare del progetto di legge governativo annuale di bilancio, senza nulla dire in ordine ai saldi che – salva la natura formale della relativa legge di approvazione – questo bilancio dovesse indicare. D'altra parte, per quanto riguarda le leggi di spesa, il quarto comma dell'articolo in questione prevedeva esclusivamente la necessità di indicare nella proposta relativa i mezzi di copertura. La questione, alla metà degli anni '60 era allora quella di dare una copertura tecnico-giuridica alla necessità storica di articolare il compromesso democratico-sociale sulla base di politiche improntate alla spesa in disavanzo.

Dal punto di vista dell'ermeneutica costituzionale la basi su cui reimpostare in senso keynesiano la politica economica erano tra la fine della III e l'inizio della IV legislatura repubblicana abbastanza comode. In particolare si era affermata nel primo decennio dell'esperienza repubblicana una interpretazione

cd. “restrittiva” dell’obbligo di copertura della spesa di cui al quarto comma dell’articolo 81. La *ratio* della disposizione in oggetto veniva individuata nella necessità di lasciare inalterati i saldi stabiliti nell’ultimo bilancio di previsione approvato. La conseguenza pratica che ne risultava era che l’obbligo di copertura era considerato rispettato con il mero riferimento all’anno contabile in corso. Risultava invece recessiva, soprattutto nella prassi parlamentare, l’interpretazione cd. “estensiva” del quarto comma, che invece individuava la *ratio* della disposizione in una necessità complessiva di governo dei conti pubblici e – come si è visto in precedenza – di controllo del potere parlamentare di proposta di legge⁷¹. Questa interpretazione del meccanismo costituzionale, che oggettivamente rendeva più semplice la spesa pubblica in *deficit*, fino alla fine della III Legislatura repubblicana (’63) aveva reso sicuramente più spedita la articolazione dell’iniziativa legislativa in tema materia di spesa, tuttavia non aveva generato – per i motivi storici che si sono visti in precedenza – nessuna esplosione dei disavanzi pubblici. Era chiaro però che, una volta mutate le circostanze storiche che avevano mantenuto bassi i disavanzi pubblici, l’interpretazione “restrittiva” del comma quarto dell’articolo 81 fosse uno strumento formidabile in mano ai fautori di una gestione keynesiana del bilancio pubblico e della legislazione di spesa. Come tale l’interpretazione “restrittiva” fu difesa a spada tratta e considerata per acquisita nella prassi parlamentare dal presidente della Commissione bilancio della Camere della IV legislatura, Ugo La Malfa⁷², all’inizio degli anni ’60 così come ai tempi della Costituente, forse il più coerentemente keynesiano tra i *leader* di partito.

Non era solo la prassi interpretativa parlamentare tuttavia a immaginare un utilizzo in funzione keynesiana dell’articolo 81 della Costituzione. Anche la

⁷¹ Con questo non si vuole affermare che la tesi “restrittiva” fosse assolutamente dominante. Non era mancato infatti sia a livello dottrinale che a livello parlamentare un dibattito a tratti anche serrato sul tema esaurientemente, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 43 e ss.

⁷² V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 46.

dottrina stava lavorando ad una rilettura della disposizione in oggetto che insieme rendesse agevoli le politiche di *deficit spending* ma nel contempo rendesse più solida la gestione dei conti pubblici da parte del complesso Governo-maggioranza parlamentare. Nel passaggio dalla III alla IV legislatura, in effetti, il quadro politico era mutato profondamente e dopo un breve monocoloro democristiano guidato da Giovanni Leone⁷³, con il primo governo Moro, i socialisti erano per la prima volta entravano in maggioranza.

Rispetto agli anni del centrismo la maggioranza governativa si presentava quindi come assai meno compatta e d'altra parte, a differenza degli ultimi governi che Fanfani aveva guidato nella precedente legislatura e che si erano fondati sulla astensione dei socialisti, questa volta la formula del centro-sinistra appariva – almeno sulla carta – come organica. Compariva la necessità di cementare sul piano delle regole o almeno su quello della prassi istituzionale una pratica di coalizione che dal punto di vista politico era piuttosto suscettibile di sfilacciamento o di stasi. Bisognava quindi chiudere piuttosto presto con la prassi interpretativa “restrittiva” del comma IV dell’articolo 81 della Costituzione che, se da un lato rendeva costituzionalmente comode le politiche di *deficit spending*, lasciava tuttavia largo spazio al Parlamento e poco spazio al Governo per gestire in prima persona quelle stesse politiche keynesiane. Occorreva nella sostanza razionalizzare la forma di governo parlamentare, mettendo in primo piano l’asse Governo-maggioranza parlamentare, anche per non consentire ai socialisti di giocare la battaglia della spesa pubblica su due tavoli, da un lato al governo con la DC dall’altro nel confronto parlamentare con i comunisti.

A differenza di quanto avverrà alla fine degli anni '70, quando si proverà a risolvere il problema per legge, alla metà degli anni '60 una soluzione al problema della razionalizzazione della forma di governo parlamentare in

⁷³ Il Governo Leone, come i due governi Fanfani che lo avevano preceduto sul finire della legislatura precedente si basava in effetti su una maggioranza di centrosinistra non organico, con l’astensione di socialisti socialdemocratici e repubblicani.

materia finanziaria nell'ambito di una gestione keynesiana della spesa pubblica, venne dalla dottrina e dalla Corte costituzionale.

Dal punto di vista della dottrina la prima riflessione matura sull'articolo 81 visto sotto questa nuova luce viene dall'importante lavoro di Onida, *Le leggi di spesa in Costituzione*, uscito per la prima volta nel '64 e poi nella versione definitiva nel '69. La tesi fondamentale di Onida è appunto quella che l'articolo 81 della Costituzione, lungi dal porre limiti di ordine quantitativo alla gestione del bilancio pubblico, strutturi un meccanismo procedurale che è insieme un modo d'essere dei rapporti tra Governo e Parlamento. In particolare il comma terzo e il comma quarto dell'articolo 81 consentono al Governo di impostare la manovra finanziaria con la presentazione del bilancio al Parlamento e permettono alla maggioranza parlamentare di acconsentire a quell'indirizzo politico di cui il progetto di bilancio è risultanza numerica, producendosi in un tipo di sostegno che ripete – anche se soltanto politicamente – quello già accordato al momento della votazione della fiducia. In questa fase Governo e maggioranza decidono i saldi di bilancio e impostano la manovra: il comma quarto poi, a bilancio approvato, non consente ad una autonoma iniziativa parlamentare – casomai non incardinata sullo stampo della stessa maggioranza che ha approvato il bilancio e che appoggia il Governo – di modificare i saldi già stabiliti. Questa interpretazione complessiva dell'articolo 81 chiude quindi anche con la lettura “restrittiva” dell'obbligo di copertura. Se il problema è quello di procedimentalizzare, sull'asse Governo-maggioranza, la manovra finanziaria, bisogna chiudere la porta agli “eccessi assembleari” che avrebbero comportato, mutato il clima politico e sociale, l'indicazione nelle proposte di legge di una copertura limitata all'esercizio in corso. Il rischio che si evita è chiaro: se le proposte di legge di spesa non avessero indicato la copertura anche per gli anni successivi al primo, il complesso Governo-maggioranza sarebbero stati costretti a tener conto delle ulteriori esigenze di spesa nella definizione dei saldi di bilancio in

tutti gli anni successivi all'approvazione della legge in questione. Il Parlamento, con maggioranze eventualmente diverse da quella governativa, avrebbe prevalso nella definizione dell'indirizzo politico finanziario rispetto all'asse Governo-maggioranza governativa. Come fare allora per razionalizzare la forma di governo e insieme costruire attraverso il *deficit spending* la forma di Stato democratico-sociale? Lo strumento – in effetti già presente nella prassi parlamentare – valorizzato da Onida era quello dei cd. “fondi speciali”. Con i fondi speciali il Governo e il Parlamento in sede di presentazione e approvazione del bilancio stabiliscono dei fondi sullo stato generale del ministero del Tesoro – finanziati nel concreto attraverso il ricorso al disavanzo – con i quali coprire le spese derivanti dai progetti di legge che si prevedeva di approvare successivamente al bilancio. I fondi in questione non sono sottoposti al divieto di cui al comma terzo perché ad essi tecnicamente non si collega alcuna disposizione innovativa dell'ordinamento: essi restano in bilancio senza costituire titolo per alcun diritto in capo ai consociati. Le successive leggi di spesa rispetteranno l'obbligo di cui al quarto comma dell'articolo 81 facendo riferimento come fonte di copertura ai relativi “fondi speciali”. L'obiettivo di praticare un keynesismo governato era, almeno dal punto di vista teorico, conseguito.

Ad analoghe conclusioni giungeva negli anni a cavallo tra la prima e la seconda edizione del libro di Onida, la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1966, con la quale per la prima volta, con riferimento ad una legge del 1959, la Consulta andava a sindacare la conformità a Costituzione dell'interpretazione “restrittiva” dell'obbligo di copertura cui al quarto comma dell'articolo 81. Viceversa la Corte dichiarava compatibili con la Costituzione sia la pratica dei fondi speciali, sia la copertura delle maggiori spese con il ricorso al mercato⁷⁴.

⁷⁴ “Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, che dispone l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese, è stato interpretato sia nel senso che

3.5. L'inizio della crisi della finanza pubblica.

Per tutti gli anni '60 e gran parte degli anni '70 la formula politica prevalente fu quella di un centrosinistra organico, intervallato da monocolori DC dalla vocazione più o meno balneare.

Non è questa la sede per analizzare nello specifico le grandi contraddizioni di quegli anni complessi. Dal punto di vista della spesa pubblica tuttavia gli elementi più significativi sono un progressivo spostarsi della composizione di questa dalla prevalenza della spesa per investimenti, ancora preponderante fino alla fine degli anni '60, ad un progressivo crescere di rilevanza della spesa corrente. Dal punto di vista dell'intervento pubblico nell'economia da un lato si assiste al venir meno delle proposte più coerenti e complessive di programmazione economica e dall'altra lo spezzettarsi dell'intervento pubblico in una infinità di rivoli di spesa e di interventi microsettoriali.

l'obbligo riguardi esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterino l'equilibrio, sia in quello che tale obbligo abbia riferimento e debba essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente. La seconda delle surriferite interpretazioni è quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione, in quanto la limitazione della "copertura" al solo esercizio in corso si ridurrebbe ad una vanificazione dell'obbligo stesso, che, invece, deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri. Si deve, quindi, ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del Governo, quali risultano dalla relazione della situazione economica e dal programma di sviluppo del paese, sui quali punti la Corte costituzionale potrà portare il suo esame, nei limiti della sua competenza. Sono, pertanto, costituzionalmente illegittime le norme contenute negli artt. 1 e 4 della legge 13 agosto 1959 n. 904, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, le quali, senza alcuna indicazione dei mezzi di copertura, si sono limitate ad autorizzare l'iscrizione di una spesa di 200 miliardi, ripartita in dieci rate di 20 miliardi ciascuna, in dieci esercizi successivi con inizio dall'esercizio 1960-61²". Così la massima della sentenza.

Il fallimento di una programmazione economica complessiva, con il sostanziale rimanere lettera morta del “Primo programma economico nazionale per il quinquennio ’66-’70”, approvato con legge n. 685 del ’67 aveva lasciato spazio ad una frastagliata e dispendiosa politica di intervento microsettoriale (prevalentemente agricoltura, dove forti erano gli interessi delle organizzazioni collaterali alla DC; chimica e siderurgia pesante) che non sempre aveva dato gli esiti auspicati o almeno auspicabili, né in termini di produttività, né in termini di redistribuzione. In effetti dalla metà degli anni ’60 in poi l’intervento pubblico nell’economia pare attuarsi, più che altro, a vantaggio dei grandi gruppi monopolistici privati⁷⁵ così come della nascente borghesia di Stato.

Le stesse contraddittorietà e la stessa propensione al particolarismo pare dimostrare lo sviluppo progressivo, divenuto preponderante negli anni ’70, della spesa corrente, con un aumento complessivo dal 32% al 39% del PIL nel decennio ’70-80, aumento per altro concentrato prevalentemente nelle due fasi ’70-’72 e ’75-76⁷⁶. È vero che a cavallo dei due decenni si sviluppano alcuni comparti di spesa decisivi per la attuazione dei diritti sociali garantiti dalla Costituzione si pensi ad esempio all’allungamento progressivo dell’obbligo scolastico, alla strutturazione dell’università di massa, a quel potenziamento delle strutture della sanità pubblica che culminerà nell’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel ’78. Tuttavia è anche vero che la spesa corrente iniziò sempre più a svilupparsi anche in una serie di rivoli di consistenza crescente e di articolazione sempre meno razionale. Un ruolo decisivo in questo senso lo ebbe il sistema previdenziale con il moltiplicarsi di regimi sempre più benevoli, l’affermarsi del metodo retributivo nel calcolo delle prestazioni

⁷⁵ “Al centro del proscenio era sempre un ristretto nucleo di grandi gruppi pubblici e privati. E tra questi ultimi continuavano a prevalere gli assetti proprietari di carattere familiare. Nel 1967 ventinove società private erano a capo, direttamente o indirettamente, di qualcosa come il 34 per cento dell’intero capitale azionario” in questo senso V. CASTRONOVO, *Storia economica dell’Italia. Dall’ottocento ai giorni nostri*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2013, p. 475

⁷⁶ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l’insolvenza*, Il Mulino, 2012, p. 96.

previdenziali, la confusione strutturale tra assistenza e previdenza, con l'enorme diffusione delle pensioni di invalidità. Altra grande irrazionalità della struttura della spesa pubblica è stato costituito dalla metà degli anni '60 in poi dal proliferare di apparati burocratici – soprattutto al mezzogiorno – nei quali il livello mediamente basso degli stipendi ha corrisposto una efficienza complessiva piuttosto discutibile.

Dal punto di vista della spesa, l'Italia dalla fine degli anni '60 in poi dimostra quindi quella che potrebbe definirsi come una propensione al compromesso molecolare. La spesa pubblica ha la funzione di compattare attorno al blocco sociale dirigente pezzi piuttosto compositi di ceti medi o di classi subalterne, senza tuttavia addivenire ad una riarticolazione complessiva dei rapporti sociali.

Anche dal lato dell'entrata, la situazione rimaneva complessa e per tanti versi contraddittoria. L'introduzione della cedolare d'acconto del 15% sugli utili delle società con la legge n. 1745 del 29 dicembre 1962 era stata un tentativo coraggioso di rendere effettivo il carico fiscale sui profitti⁷⁷, tuttavia è innegabile che l'effetto dell'operazione sia stato anche una massiccia fuga di capitali verso l'estero il cui volume nei sei anni centrali del decennio '60-'70 era più che duplicato⁷⁸. Il tentativo di coprire una parte della crescente spesa pubblica con una tassazione che guardasse al profitto come oggetto di una parziale riappropriazione sociale era sostanzialmente fallito. In questo senso il compromesso keynesiano del *deficit spending* mostrava tutte le sue potenzialità: la spesa pubblica manteneva una certa coesione sociale e un buon

⁷⁷ La disciplina sarà modificata più volte, per rimanere a quando concerne gli anni '60 a legge n. 191 del 12 aprile 1964 riduce dal 15% al 5% l'aliquota della ritenuta e prevede che la ritenuta, anziché in forma di acconto, possa essere operata in forma d'imposta. In tale caso l'aliquota sale al 30% e gli utili assoggettati a tale ritenuta d'imposta non contribuiscono a formare il reddito imponibile dell'imposta complementare progressiva e dell'imposta sulle società. Il decreto legge, n. 22 del 21 febbraio 1967 nella sostanza mantiene in vigore solo la ritenuta d'acconto del 5%.

⁷⁸ V. CASTRONOVO, *Storia economica dell'Italia. Dall'ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 480.

livello della domanda aggregata, senza tuttavia intaccare più di tanto i margini di riproduzione del capitale⁷⁹.

Se i vari interventi di manutenzione ai quali a cadenza periodica veniva sottoposta la cedolare sugli utili delle società ne testimoniano la forte difficoltà attuativa, altro e più fortunato destino ebbe l'altro tentativo di razionalizzazione del sistema tributario, ci si riferisce alla riforma inaugurata con la legge delega n. 825 del 9 ottobre 1971. Tra il '71 e il '73 l'imposta sulla ricchezza mobile e quella su terreni e fabbricati erano state assorbite e sostituite dall'IRPEF, un'imposta sicuramente in grado di garantire, molto meglio della vecchia imposta complementare introdotta nel '23 i principi di progressività e di capacità contributiva. Contemporaneamente i processi di armonizzazione in sede comunitaria portavano al passaggio dall'imposta generale sull'entrata all'imposta sul valore aggiunto⁸⁰. Si intendeva attraverso l'introduzione delle due imposte raggiungere un aumento del gettito e una maggiore equità, anche aumentando il peso dell'imposizione diretta rispetto a quella indiretta⁸¹. In questo senso la riforma degli anni '70 rappresenta sicuramente un passo in avanti rispetto all'attuazione dei principi costituzionali, tuttavia rimanevano una serie importante di lacune e di falle nel sistema: un forte dinamismo transfrontaliero in uscita dei capitali, una crescente attenuazione della natura progressiva del sistema in ragione del drenaggio fiscale connesso alla inflazione ormai galoppante per tutti gli anni '70 e soprattutto una forte evasione concentrata nelle fasce più alte come in quelle più basse della distribuzione dei redditi. È stato calcolato che se l'Italia avesse avuto nel quarto di secolo che segue il varo della riforma tributaria lo stesso livello di evasione degli Stati Uniti, il debito pubblico alla metà degli

⁷⁹ Risulta in questo senso particolarmente bene attagliata il caso italiano, come si diceva prima, la tesi di O'Connor in J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, 1979.

⁸⁰ Per un quadro generale sul tema dell'integrazione positiva del diritto europeo si veda M. P. NATRI, *Profili fiscali dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Diritto della finanza pubblica europea*, a cura di L. DI RIENZO E R. PERRONE CAPANO, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008.

⁸¹ G. MARONGIU, *Lo statuto dei diritti del contribuente*, Giappichelli, Torino, p.19.

anni '90 sarebbe stato di poco superiore all'80% del PIL: un terzo in meno del volume allora effettivo⁸². In questo senso gli sforzi politici volti almeno ad arginare il fenomeno furono modesti e anzi l'infedeltà fiscale fu trattata sempre con una certa benevolenza se si pensa che, dall'approvazione della riforma al '92, ci furono ben ventuno condoni, in media più di uno all'anno. Questi condoni avrebbero dovuto portare nelle casse dello Stato 60.000 miliardi di lire, ne avevano portati solo 20.000⁸³.

3.6. Gli anni '70: la crisi, l'inflazione e i tentativi di governarli

Gli anni '70 furono anni di forte rallentamenti dei tassi di crescita, di crescente disoccupazione e di inflazione galoppante. Il rallentamento complessivo del tasso di crescita, dalla metà degli anni '60 in poi risultò evidente. Tuttavia l'aumento della conflittualità sociale, dal '68 in poi, fece aumentare progressivamente il livello dei salari, proprio in una fase nella quale invece la produttività industriale media iniziava a scendere. La crisi energetica successiva alla guerra dello Yom Kippur nel '73 fece crescere enormemente i prezzi delle materie prime e dell'energia, provocando una imponente inflazione da costi. Nel contempo la fine della convertibilità del dollaro in oro decisa da Nixon nel '71 e la crisi del sistema dei cambi fissi decisa a Bretton Woods comportarono il concretizzarsi di maggiori possibilità di manovra da parte delle autorità monetarie nazionali: in Italia le svalutazioni monetarie furono lo strumento per salvare le esportazioni; ma anche questo, se salvò la bilancia delle partite correnti, contribuì ad aumentare l'inflazione. Anche dal

⁸² A. MONORCHIO (a cura di) *La finanza pubblica dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna, 1996.

⁸³ D. PESOLE, *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, Editori Riuniti, 1996, p. 109.

punto di vista dei bilanci pubblici la risposta delle maggioranze di governo fu nella sostanza inflazionistica: gli aumenti progressivi dei deficit di bilancio furono finanziati prevalentemente, fino agli ultimi anni del decennio, attraverso la creazione di nuova base monetaria. Nella prima metà degli anni 70 il debito pubblico crebbe di 20 punti di PIL, passando dal 40% al 60%⁸⁴.

Dal punto di vista del debito, l'inflazione fu ancora una volta un meccanismo dilatorio di una crisi profonda del compromesso democratico-sociale: essa agì diminuendo il valore in termini monetari del debito e quindi ridusse grandemente il valore dei rendimenti dei titoli, soprattutto quelli di lunga durata emessi nel decennio precedente, tuttavia l'effetto spirale dell'inflazione aumentò in maniera crescente i rendimenti dei titoli di nuova emissione. Il problema della sostenibilità del debito si allontanava a quando l'inflazione sarebbe inevitabilmente diminuita ma si faceva anche terribilmente più serio. Fino a quando l'inflazione attesa si fosse mantenuta più bassa di quella che sarebbe poi stata effettiva i rendimenti reali dei titoli pubblici sarebbero stati nella sostanza decrescenti. Il problema sarebbe scoppiato successivamente quando, alla metà degli anni '80, la spirale inflazionistica si fosse placata.

Anche da un punto di vista del sistema tributario, che proprio in quegli anni stava affrontando la sua riforma più importante, l'inflazione contribuì a produrre inefficienze ed iniquità. Se da un punto di vista dei rapporti di forza tra capitale e lavoro, quest'ultimo riusciva a salvaguardare il valore reale delle retribuzioni nei rinnovi contrattuali e la scala mobile parametrava il livello degli stipendi e dei salari al progressivo aumento dei prezzi è anche vero che il continuo aumento del valore monetario delle retribuzioni provocava un imponente fenomeno di drenaggio fiscale, depotenziando fortemente gli elementi di progressività che pure l'introduzione dell'IRPEF aveva innestato nel sistema tributario. Insomma: la scala mobile manteneva costante il valore

⁸⁴ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, op. cit., p. 98.

reale delle retribuzioni lorde ma il *fiscal drag* diminuiva il valore reale delle retribuzioni nette.

Il tentativo di risposta in senso ancora progressista a questa crisi avvenne alla fine degli anni '70. All'inizio del '78, con la svolta dell'EUR la CGIL aveva accettato la politica dei salari: un raffreddamento delle rivendicazioni salariali – anche in chiave antinflattiva – a fronte di un aumento dell'occupazione. Parallelamente negli stessi mesi il PCI entrava nell'area di maggioranza, votando la fiducia ad un monocolore democristiano guidato da Giulio Andreotti. Se la politica dei redditi fu lo strumento sperimentato per governare, nell'ambito di un compromesso tra lavoro dipendente e impresa privata, la crisi economica, la disoccupazione e l'inflazione, dal punto di vista del governo dei conti pubblici, invece, lo strumento dell'accordo tra comunisti – che erano in maggioranza ma non al governo – e democristiani fu la riforma della finanza pubblica, con l'introduzione della legge finanziaria come strumento di governo razionale della entrata e della spesa.

Il piano complessivo della riforma era particolarmente articolato e prevedeva una razionalizzazione complessiva del governo dei conti pubblici attraverso due strumenti fondamentali: la legge finanziaria e il bilancio pluriennale.

Il problema centrale al quale rispose l'introduzione della finanziaria era la fondamentale la razionalizzazione politica e finanziaria della legislazione di spesa. Il carattere formale della legge di bilancio, stante il divieto di cui al comma terzo dell'articolo 81, aveva portato a diluire l'approvazione della legislazione tributaria e di quella di spesa in diverse sessioni parlamentari. Occorreva, nel quadro di una collaborazione strutturata tra forze politiche così diverse, l'individuazione di un momento unico nel quale discutere, mediare e articolare il governo della spesa e dell'entrata. Quella sede non poteva essere il bilancio, nasceva così la manovra finanziaria⁸⁵. Si decise allora di concentrare

⁸⁵ Per una approfondita analisi delle successive riforme delle procedure finanziarie si veda L. STRIANESE, *Il bilancio nazionale: le riforme nella storia*, in *Innovazione e diritto*, n. 1 2011.

in una legge sostanziale, da approvare immediatamente prima del bilancio stesso, tutte le modifiche alla legislazione di entrata e di spesa già vigente nonché tutti i provvedimenti legislativi di nuova introduzione. Il vantaggio dal punto di vista della gestione dei conti pubblici anche dal punto di vista del governo dei saldi di bilancio, era notevole. Alla finanziaria venivano assegnati anche i compiti fondamentali di individuare il livello massimo di ricorso al mercato finanziario (in altri termini il limite all'indebitamento), che insieme all'entrate concorre ad individuare il limite di copertura delle spese da iscrive nel bilancio annuale⁸⁶, e di indicare i fondi speciali da iscrivere sull'apposito stato di previsione del Tesoro allo scopo – come si è visto in precedenza – di far fronte alle spese derivanti da leggi i cui progetti si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio, rendendo definitivamente impossibile indicare il ricorso all'indebitamento come mezzo di copertura della nuove entrate e delle diminuite spese riferite a leggi di spesa diverse dalla finanziaria⁸⁷.

Il secondo elemento introdotto dalla riforma fu il bilancio pluriennale, triennale, a carattere programmatico e non autorizzatorio: approvato ogni anno prima del bilancio di previsione, esso faceva riferimento ai successivi tre esercizi. In stretta connessione con l'introduzione del bilancio pluriennale la legge finanziaria fissava le quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale da gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale⁸⁸.

Se l'obbiettivo della riforma del '78 era una gestione politica della finanza pubblica anche volta alla riduzione dei deficit di bilancio, il risultato fu

⁸⁶ G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in Forum dei quaderni costituzionali, 20 novembre 2008.

⁸⁷ D. PESOLE, *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, op. cit., G. VEGAS, *Il Bilancio dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2011, p 54 e ss; L.G. MONORCHIO, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, 2011.

⁸⁸ Come è evidente la riforma del '78 positivizza le riflessioni dottrinarie e la prassi parlamentare, nonché gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, così come si erano andati consolidando già alla metà degli anni '60.

tendenzialmente fallimentare e l'indicazione in finanziaria del limite massimo all'indebitamento non svolse la funzione sperata. A questo fallimento contribuì innegabilmente anche la prassi parlamentare, ben presto affermatasi, di far votare l'articolo relativo appunto all'indicazione del limite massimo di ricorso al mercato non per primo ma dopo l'approvazione degli altri articoli contenenti le modifiche alla legislazione di entrata e di spesa. Il dato numerico del limite del ricorso al mercato, di conseguenza, non era la variabile indipendente in funzione della quale articolare la manovra di finanza pubblica, ma si riduceva alla mera somma algebrica delle risultanze della legislazione di entrata e di spesa, che invece diventavano la variabile indipendente: un saldo e non più un limite. D'altra parte, se il concentrare tutta la legislazione di entrata e di spesa nella sessione di bilancio attorno alla finanziaria razionalizzava la trattativa politica attorno alle decisioni di finanza pubblica, creava anche per le leggi di spesa un canale di sicuro sbocco e aumentava la capacità di negoziazione anche dei gruppi politici più piccoli. Si creava il paradosso di avere finanziarie *omnibus* estremamente corpose che regolamentavano la legislazione di spesa in maniera estremamente frammentaria.

La riforma del '78 in altri termini non corrispose all'intento per la quale era nata, anche perché la stagione politica che l'aveva prodotta durò lo spazio di una mattina. Con la fine dell'esperienza dei governi di solidarietà nazionale e della politica dei redditi, in occasione della stagione di rinnovi contrattuali nel '79, si chiuse anche il tentativo di gestire l'uscita dall'inflazione in accordo con i maggiori soggetti della rappresentanza politica e sociale del lavoro subordinato.

Il secondo shock petrolifero nel '79 fece il resto, portando l'inflazione totalmente fuori controllo, sebbene l'adesione dell'Italia allo SME entrato in vigore nel marzo di quello stesso anno, con il suo meccanismo di cambi fluttuanti in un *range* che per l'Italia era di $\pm 6\%$, attorno ad una parità

concordata, diminuisse sensibilmente la possibilità delle svalutazioni competitive e dei conseguenti rischi inflattivi.

3.7. La nuova Costituzione monetaria: il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia.

La lotta all'inflazione, dall'inizio degli anni '80 in poi non sarebbe stata combattuta nel quadro del compromesso democratico sociale tra lavoro subordinato e borghesie produttive, ma in un ottica conflittuale e sostanzialmente a scapito del lavoro subordinato. Da un punto di vista dell'inflazione dovuta alle pressioni della domanda, quella sostanzialmente connessa al quadro della conquiste salariali del decennio '68-'78, il punto di svolta fu costituito dalla ristrutturazione delle relazioni industriali che ha come evento simbolico la vertenza Mirafiori dell'estate-autunno dell'80. Quell'evento estremamente significativo del mutato equilibrio dei rapporti di forza nei luoghi della produzione e simbolicamente conclusivo di una fase storica iniziata 12 anni prima, inaugurò un periodo di forte contrazione nella crescita sia reale che nominale delle retribuzioni, durato nella sostanza fino ad oggi. In questo senso l'attacco all'inflazione da eccesso di domanda proseguì per tutti gli anni '80 fino all'inizio degli anni '90. Il decreto di San Valentino nell'84, il *referendum* sul taglio della scala mobile nell'85 e il completo superamento del meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni con il Governo Ciampi sono solo i passi più significativi di questo processo.

L'altro fronte inflazionistico sul quale le maggioranze parlamentari agirono all'inizio degli anni '80 fu quello della spesa pubblica, in particolare si provò a colpire, anche in questo caso con successo, la pratica della monetizzazione del debito pubblico. In questo senso il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia costituì un elemento decisivo del cambiamento di fase e in un certo senso lo

strumento della ristrutturazione della forma di Stato. Se all'inizio degli anni '70 quasi il 45% del disavanzo pubblico veniva finanziato mediante il ricorso alla Banca d'Italia, alla fine degli anni '80 questa percentuale si era ridotta al 9%; nell'81 la Banca centrale deteneva il 23% del debito pubblico, nel'90 ne deteneva poco più del 10%⁸⁹. Ma il modo di finanziare il disavanzo non ebbe conseguenze sulla propensione delle maggioranze parlamentari del pentapartito di generare il disavanzo stesso. La pressione fiscale era passata dal 31% del PIL al 36% nei primo quadrienni '80-'83 – spinta soprattutto dal drenaggio fiscale – per mantenersi poi costante durante la parte centrale del decennio ed era poi arrivata al '40% nel '90. La spesa pubblica viceversa era passata nel corso degli anni '80 da 43 a ben 55 punti di PIL, con un aumento preoccupante della spesa corrente, soprattutto legata a personale, previdenza sociale, interessi e, patologia nella patologia, intermediazione politica⁹⁰. Durante gli anni '70 i tassi di interesse nominali sui titoli del debito erano stati altissimi e tuttavia la spirale inflazionistica aveva reso i tassi di interesse reali particolarmente bassi, a volte anche negativi, in questo senso, come si è visto in precedenza, l'inflazione aveva contribuito a rimandare ancora di più il problema del debito pubblico. Tuttavia adesso che l'inflazione progressivamente diminuiva, il peso degli interessi sui titoli a lunga scadenza iniziava a farsi sentire e il valore reale dei tassi di interesse sul debito pregresso iniziava a salire paurosamente. Contemporaneamente, venuto meno l'effetto calmierante degli acquisti da parte della Banca d'Italia, anche i tassi di interesse sui titoli di nuova emissione continuavano a mantenersi alti. Per tutti gli anni '80 il tasso di interesse medio era ormai strutturalmente più alto del tasso di crescita del PIL. Questo provocò la crescita incontrollata del debito pubblico che dall'inizio degli anni '80 iniziò a passò dal 58% nell'81, anno dei “divorzio”, al 121% nel '94, esercizio in cui, sull'onda lunga

⁸⁹ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, op. cit., p. 117; D. Pesole, *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, op. cit., p. 56.

⁹⁰ I. MUSU, op. cit., 113.

dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il debito si stabilizzò. Parallelamente, la fine del regime monetario di *fiat standard*, con la Banca centrale non più pronta a coprire i disavanzi acquistando titoli del debito, provocò la dipendenza dello Stato da quei mercati finanziari che proprio negli anni '80 avrebbero visto una progressiva liberalizzazione anche a livello internazionale. Si avviava, sebbene in quegli anni ancora in sordina, quel legame strettissimo tra sovranità e credito che sarà centrale poi per lo sviluppo dello Stato neoliberale e porterà irrimediabilmente alla disciplina odierna del pareggio di bilancio⁹¹.

In questo senso anche in Italia il passaggio tra gli anni '70 e gli anni '80 – come in molti altri paesi dell'occidente – fu decisivo nell'affermazione di una nuova forma di Stato, quella che generalmente prende il nome di Stato neoliberale, sebbene questo passaggio, a differenza che nel Regno Unito, in Germania e negli Stati Uniti, non sia stato scandito da una chiara modificazione delle maggioranze di governo. Anche in questo caso pilastro centrale del sistema è l'autonomia della Banca centrale e la fine del regime di produzione sostanzialmente discrezionale – sebbene indiretto – di base monetaria da parte del decisore politico. La fine del *fiat standard* inaugura in questo senso una vera e propria rifondazione della Costituzione monetaria⁹².

3.8. Gli anni '80.

⁹¹ Indicativa di questa relazione prospettica tra l'inaugurazione della nuova costituzione monetaria conseguente alla fine del *fiat standard* e la naturalità di un approdo ad un principio di pareggio di bilancio sono le considerazioni finali che il governatore della Banca d'Italia Ciampi fece proprio nel maggio dell'81.

⁹² O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

Si è visto in precedenza come la lotta all'inflazione e i tentativi di governo dei conti pubblici e in particolare il tentativo di limitare la crescita progressiva del debito siano stati due temi perennemente all'attenzione dei decisori politici durante tutti gli anni '80. Si è visto anche come i due problemi, inflazione e debito, fossero grandemente interdipendenti. In una situazione come quella italiana di metà decennio, una diminuzione dell'inflazione porta nel medio periodo ad una diminuzione del tasso di interesse nominale sui titoli di nuova emissione, dato che gli investitori si aspettano che una inflazione bassa anche in futuro non eroderà i margini delle loro rendite, tuttavia la diminuzione dell'inflazione stessa porta nel complesso ad un aumento del peso relativo del debito pubblico perché provoca l'aumento di valore reale dei rendimenti sui titoli di vecchia emissione, quelli emessi durante gli anni in cui la spirale inflazionistica era stata più vorticoso. In Italia, in più, il ricorso al mercato dei capitali come fonte esclusiva di finanziamento del debito portò, dopo il "divorzio", ad un'ulteriore elemento di *stress* sui rendimenti dei titoli, essendo venuto meno l'effetto calmierante degli acquisti della Banca d'Italia. Un tentativo di tenere bassi i rendimenti (netti) dei titoli di Stato fu fatto dal governo Craxi nell'86 con l'introduzione di una ritenuta del 6,25%, che sarebbe l'anno dopo passata al 12,5%, sui rendimenti dei titoli di Stato di nuova emissione⁹³.

In ogni caso è innegabile che gli esiti delle due sfide che la politica economica e la finanza pubblica italiana aveva avanti a se furono molto molto diversi. Dal punto di vista della inflazione molto fu fatto e si agì su un triplice fronte: la limitazione della crescita reale delle retribuzioni, in ragione dei mutati rapporti di forza tra capitale e lavoro; la limitazione della crescita nominale dei salari con l'intervento del governo Craxi sulla scala mobile nell'84; dal punto di vista della politica monetaria, il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia. In questo senso il caso italiano è simile a quello di molti altri paesi

⁹³ D. PESOLE, *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, op. cit., p. 85.

dell'occidente, come gli Stati Uniti o il Regno Unito⁹⁴, la lotta all'inflazione fu perseguita anche a costo di contraccolpi sull'occupazione: era chiaro che l'inflazione avesse un effetto negativo in termini di distribuzione della ricchezza, effetto negativo che veniva avvertito prevalentemente dai ceti medi e complessivamente da un numero di elettori più ampio rispetto a quello che poteva essere colpito dai fenomeni di disoccupazione⁹⁵.

Dal punto di vista della politica di bilancio, invece, i risultati non furono altrettanto brillanti: l'iter parlamentare sempre più lungo della manovra produceva leggi finanziarie che generavano disavanzi ben più ampi di quelli immaginati dal Governo in sede di presentazione del relativo progetto di legge.

Dal punto di vista della disciplina della finanza pubblica e delle procedure di bilancio il problema alla metà degli anni '80 era sempre e ancora quello di dare maggiore razionalità all'indirizzo finanziario del Governo e della maggioranza parlamentare, soprattutto considerando che la legge finanziaria ormai non sopportava più il peso dell'essere praticamente il contenitore unico di ogni iniziativa sul terreno dell'entrata e della spesa. Mai stata il luogo delle grandi e alte mediazioni, la finanziaria era diventata sempre di più il carro su cui far salire ogni possibile provvedimento di spesa, con la sicurezza che quel carro sarebbe sicuramente arrivato a destinazione. In questa maniera, i gruppi di interesse locali o correntizi potevano negoziare il proprio voto ad una legge che peraltro in una maniera o nell'altra doveva essere approvata comunque. Nell'88 con la riforma Amato si provò a scardinare il meccanismo delle cd. finanziarie *omnibus*, riducendo il contenuto sostanziale della finanziaria alla mera *modifica* delle leggi di entrata e di spesa già vigenti (oltre che naturalmente alla indicazione del limite massimo di ricorso al mercato per il finanziamento del disavanzo e all'indicazione dei fondi speciali), senza la

⁹⁴ D. HARVEY, *Breve storia del neolibersimo*, Il Saggiatore, Milano, 2015, p. 54.

⁹⁵ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, op. cit., p. 111.

possibilità dunque di inserire norme ordinamentali o di delega, introducendo i cosiddetti “collegati alla finanziaria”. I collegati alla finanziaria rappresentavano le leggi di riforma della finanza pubblica da approvare, indipendentemente dalla finanziaria, all’interno della sessione di bilancio. In questa maniera la maggioranza parlamentare poteva arrivare al voto sulla finanziaria senza essere costretta ad avere un già accordo politico complessivo su tutta la manovra, potendo approvare i collegati su cui l’accordo era completo, rimandando, nel caso, alle sessioni di bilancio corrispondenti agli esercizi successivi i provvedimenti sui quali l’accordo non si fosse formato.

L’altra novità della riforma dell’88 è l’introduzione del DPEF, da presentarsi in estate, e in ogni caso prima della finanziaria. Il DPEF era l’atto di indirizzo che doveva in un certo senso contenere il quadro di insieme della manovra, nelle sue articolazioni complessive: finanziaria e collegati alla finanziaria. Il vincolo tra questi ultimi e il DPEF era infatti abbastanza rigido: i collegati alla finanziaria da approvarsi nella sessione di bilancio dovevano essere indicati già nel testo del DPEF⁹⁶.

3.9. Libero Stato in libero mercato: il mercato unico dei capitali e le scelte di finanza pubblica.

L’analisi fin qui svolta ha avuto come unica dimensione quella nazionale. Dagli anni ’80 in poi ogni trattazione che riguardi la disciplina del deficit e del debito pubblico italiani non può non fare riferimento alla dimensione globale dei fenomeni. Dagli anni ’80 in poi si apre una fase nuova dei processi di

⁹⁶ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA (a cura di), *La finanza pubblica dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 165.

globalizzazione che vede come fulcro e volano la liberalizzazione internazionale del mercato dei capitali. Le regolamentazioni abbastanza severe che gli Stati dell'occidente avevano adottato al fine di garantire la permanenza dei capitali all'interno delle economie nazionali da Bretton Woods in poi, vengono progressivamente meno a partire dagli anni '80. A partire da quegli anni e con intensità crescente nei decenni successivi si afferma a livello globale quel capitalismo finanziario che trova nella finanza globale il suo nucleo duro. Un modo di produzione – come è stato definito⁹⁷ – che attraverso procedimenti speculativi produce denaro a mezzo di denaro. Il nucleo centrale – come si diceva – del capitalismo finanziario è quel mercato unico globale dei capitali che si va costituendo dalla seconda parte degli anni '80 in poi e che poi vede il suo trionfo con la fine del blocco sovietico. In questo senso è abbastanza semplice notare come anche i debiti pubblici degli Stati rientrino a pieno titolo nella massa enorme dei titoli sui quali si strutturano i fenomeni speculativi. Questo fenomeno ha un significato economico, indubbiamente, ma anche politico e giuridico, perché i mercati finanziari in maniera sempre più penetrante iniziano a diventare la fonte di finanziamento degli apparati pubblici e sempre più spesso quindi – come si diceva in avvio – iniziano a strutturare una influenza sui meccanismi decisionali degli Stati finanziati, in un ottica di progressiva partecipazione dei creditori alla sovranità degli Stati stessi. Questa cosa è ovviamente più vera per quei sistemi giuridici nei quali la Banca centrale non svolge la funzione di finanziare i deficit di bilancio attraverso la produzione di base monetaria: è il caso dell'Italia dopo il “divorzio” e dell'Europa attuale nella quale vige il principio dell'indipendenza della Banca europea.

Nella Comunità economica europea la progressiva liberalizzazione del mercato dei capitali e la creazione di un mercato unico europeo si è sviluppato sotto l'impulso della Commissione Delors, fino a giungere ad una coerente

⁹⁷ L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, op. cit., p. 50.

regolamentazione con la direttiva n. 361 del 24 giugno dell'88. Con essa non solo si giungeva alla pressoché totale liberalizzazione del mercato dei capitali transfrontaliero all'interno della Comunità, ma si allargava il campo anche alla dimensione globale: l'articolo 7 sanciva l'impegno degli Stati membri ad applicare lo stesso grado di liberalizzazione anche nei confronti dei paesi terzi.⁹⁸ La direttiva fu attuata dai paesi membri con inusitata celerità, ben prima dei termini di scadenza indicati dalla direttiva stessa.

Il suggello del processo di costituzione di un mercato unico dei capitali e la più matura realizzazione della prospettiva funzionalista dell'integrazione economica e politica europea fu senza dubbio il Trattato di Maastricht. Un mercato unico dei capitali, secondo i gruppi dirigenti dell'Europa dell'inizio degli anni '90, non poteva funzionare in maniera perfetta se continuava ad essere sottoposto al continuo rischio del cambio monetario e d'altra parte le distorsioni nell'allocazione dei capitali stessi conseguenti l'esistenza di tassi di interesse diversificati per ogni paese costituiva una indubbia irrazionalità del sistema. Certo c'era lo SME, ma il sistema dei cambi oscillanti attorno ad una serie di parità fissate convenzionalmente tra le monete era insufficiente a garantire una piena neutralità della moneta rispetto alla allocazione dei capitali, d'altra parte dal punto di vista economico l'equilibrio sul quale si fondava lo SME era sempre precario, come le crisi della lira e della sterlina nel '92 si sarebbero incaricate di dimostrare subito dopo la stipula del Trattato di Maastricht; d'altra parte stante il sistema dello SME, rimaneva in ogni caso in piedi la questione delle inefficienze dovute alla differenza dei tassi di interesse dei singoli paesi. C'era la necessità di spingere i tassi di interesse verso una possibile convergenza.

⁹⁸ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p.616.

3.10. La nascita dell'euro e la nuova Costituzione economica e finanziaria.

Il perimetro del problema – libertà del mercato dei capitali, tassi fissi, e politica monetaria delle banche centrali – erano esattamente quelli del trilemma di Mundell-Flemming⁹⁹. Secondo il noto modello (che in definitiva non è che una elaborazione del modello IS-LM) in nessun sistema economico aperto verso l'estero è possibile aversi contemporaneamente libertà completa di movimento dei capitali (ed era invece la strada sulla quale caparbiamente si stava avviando la Comunità europea), cambi fissi e governo nazionalmente centrato dei tassi di interesse. Si può scegliere di praticare al massimo due qualunque di queste alternative, ma non tutte e tre. La soluzione escogitata a Maastricht, ci si riferisce ovviamente all'avvio del percorso che avrebbe portato alla moneta unica, era una risposta al trilemma. Per costruire il mercato unico dei capitali bisognava non solo trasformare il meccanismo di cambi fissi in qualcosa di più solido dello SME, ma bisognava anche sottrarre il governo della moneta alle autorità nazionali, anche fossero esse Banche centrali indipendenti, modello che si andava progressivamente affermando (in Italia si veda il "divorzio tra Tesoro e banca di Italia). C'era bisogno di una moneta unica che risolvesse in maniera definitiva il problema del cambio e c'era bisogno di una Banca centrale a livello europeo, indipendente per Statuto, che governasse questa moneta. In maniera sintetica: unicità del mercato dei capitali, unicità della moneta, unicità (e indipendenza) della politica monetaria.

Avanti all'obiettivo della realizzazione di un unico ed efficiente mercato dei capitali c'era tuttavia un ultimo problema. Disarticolare il rapporto tra politiche finanziarie e politiche monetarie, istituendo una Banca centrale europea e rendendo i deficit pubblici non più monetizzabili, non eliminava

⁹⁹ O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio, op. cit.*, p. 320.

completamente la potenzialità perturbatrice delle politiche finanziarie sulla libera circolazione dei capitali. *Deficit* eccessivi avrebbero provocato una crescita dei tassi di interesse sui titoli del debito di quegli Stati che praticavano le suddette politiche, questa grande varietà dei tassi di interesse avrebbe a sua volta provocato uno spiazzamento degli investimenti a livello europeo, con una traslazione di capitali dagli investimenti produttivi, nei paesi centrali dell'Europa verso il debito sovrano dei paesi che ponevano in essere quelle politiche di bilancio così espansiva¹⁰⁰. Nel peggiore dei casi, poi, un aumento considerevole del *deficit* e una crisi debitoria di uno Stato avrebbero costretto la Banca centrale ad intervenire monetizzando il debito¹⁰¹, con un effetto inflattivo che si riteneva pernicioso su due fronti. Da un punto di vista redistributivo l'effetto inflattivo avrebbe danneggiato i residenti dei paesi che non avevano usufruito del salvataggio, diminuendo il valore dei loro redditi e dei loro patrimoni. Da un punto di vista allocativo avrebbe messo a repentaglio la stabilità del mercato unico dei capitali.

Il suggello del processo di costruzione del mercato unico dei capitali attraverso la costruzione dell'euro e della Banca centrale indipendente, era l'obbligo per i paesi che volevano entrare nella moneta unica dei parametri di convergenza, rapporto *deficit*/PIL inferiore al 3% e rapporto debito/PIL inferiore al 60% o in rapido avvicinamento a quella soglia.

Da Maastricht in poi, e in un processo che passando per il Patto di stabilità e crescita arriva fino al *fiscal compact*, si può dire che la Costituzione economica e finanziaria dell'Italia muta profondissimamente. Dal punto di vista finanziario, per la prima volta, come si vedrà meglio in prosieguo, la disciplina del bilancio conosce vincoli contenutistici, affianco ai vincoli procedurali propri dell'impianto della costituzione del '48. Meglio: come

¹⁰⁰ J. STIGLIZ, *L'Euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Einaudi, Torino, 2017, p 133

¹⁰¹ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, op. cit., p. 113.

rileva attenta dottrina¹⁰², da Maastricht in poi, si sviluppa una articolazione di vincoli che si potrebbe definire mista, insieme contenutistica e procedimentale. Affianco al limite contenutistico dell'obiettivo del saldo di bilancio (la regola del 3%), pure *ex novo* imposto ad un ordinamento che non conosceva fino ad allora alcun vincolo sostanziale alla procedura di bilancio, si inizia a strutturare, soprattutto dalla stipula del PSC, un diverso schema procedimentale nella articolazione della manovra di bilancio: alla procedura di bilancio che si svolge a livello nazionale, come è proprio dell'idealtipo dello Stato costituzionale moderno, si affianca una seconda procedura che si articola invece a livello europeo e che si risolve nella istituzionalizzazione di meccanismi di controllo multilaterale dei bilanci nazionali stessi.

La seconda trasformazione riguarda la Costituzione economica. Dalla finanziaria Amato per il '93 in poi, appare chiaro che la stagione della spesa pubblica è andata in crisi. Il compromesso dilatorio tra lavoro subordinato e borghesie produttive che era stato dietro alla costruzione del Stato democratico-sociale viene improvvisamente meno. Non è un caso che in quegli anni vengano meno anche gli attori politici che in una maniera o nell'altra avevano rappresentato quel compromesso. Questo superamento porta a cascata una serie di conseguenze estremamente importanti che si inseriscono nel solco degli impatti più complessivi che il processo di costruzione dell'ordinamento comunitario stava intanto sviluppando sul sistema economico e giuridico del paese: la crisi definitiva dell'intervento pubblico nell'economia diventato costoso oltre che, appunto, incompatibile con i principi del diritto comunitario; l'imponente piano di privatizzazioni, posto in essere a volte più per abbattere il debito attraverso il ricorso alle entrate straordinarie che per una intrinseca mancanza di redditività delle imprese di Stato; la progressiva riforma dei complessi normativi sottesi ai grandi comparti di spesa, ad iniziare chiaramente da quello previdenziale. In questo

¹⁰² G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 392.

senso, il superamento della Costituzione economica repubblicana, propria di quel compromesso democratico-sociale di cui si è detto in precedenza, pare evidente¹⁰³. Pare altresì evidente che, se la forma giuridica della trasformazione sia stata quella dell'affermarsi dei vincoli di natura comunitaria¹⁰⁴, la ragione del successo politico di quello che può essere considerato un vero e proprio processo costituente, sia da attribuirsi alla dipendenza della finanza pubblica da quei mercati dei capitali che insieme finanziavano il debito pubblico e acquistavano i pacchetti azionari delle imprese di Stato in dismissione.

3.11. Il passaggio degli anni '90.

Si è visto come il processo di convergenza che – con la significativa eccezione del Regno Unito – aveva portato alla moneta unica la gran parte degli Stati di quella che, proprio a Maastricht, era diventata l'Unione europea, richiedesse dal punto di vista della finanza pubblica uno sforzo notevole. L'attacco speculativo alla lira (e alla sterlina) nel settembre del '92 aveva dimostrato che la politica monetaria non poteva rimanere in mezzo al guado. Dopo Maastricht i mercati finanziari erano in grado di sottoporre a verifica la forza delle varie divise nazionali rispetto al processo di unificazione monetaria, scommettendo sul necessario deprezzamento delle monete di quei paesi i cui fondamentali economici o la cui situazione politica si mostrava particolarmente debole¹⁰⁵. L'Italia era uno di questi. D'altra parte lo SME, si era dimostrato insufficiente a far fronte ai meccanismi speculativi ed in effetti la speculazione aveva fatto

¹⁰³ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2015.

¹⁰⁴ S. CASSESE, *ivi*; F. Merusi, *Le autorità amministrative indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000, p 4.

¹⁰⁵ I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, *op. cit.*, p. 114.

gioco esattamente sulla mancanza di capacità – o di volontà – dei partner europei di difendere la lira. Impegnate rispettivamente la Francia nella campagna elettorale per il referendum sul trattato di Maastricht e la Germania in una politica di tassi alti, la Banca d'Italia fu lasciata sola consumare le proprie riserve valutarie per sostenere, con acquisti di lire sui mercati, la valuta nazionale all'interno del limite massimo di deprezzamento sul marco consentito dagli accordi. L'operazione non riuscì e la lira dovette essere sospesa dallo SME: una volta che si era aperta la strada che avrebbe potuto portare all'euro, ad un tratto lo SME diventava un ostacolo e l'euro stesso diventava necessario.

L'Italia riuscì a resistere alla crisi – come è noto – con una manovra lacrime e sangue. La finanziaria per il '93 preparata dal governo Amato e in parte impostata già prima dell'estate, ammontava a 5,8 punti di PIL e conteneva alcune misure progressive (come il ripristino delle aliquote IRPEF dell'89 per i redditi superiori ai 30 milioni, l'imposta sui beni di lusso) ma anche tanti provvedimenti che di progressivo avevano ben poco: il blocco per il '93 delle pensioni di anzianità e dei contratti pubblici, il congelamento dello scatto di contingenza di novembre per i pensionati, i *ticket* sui farmaci, l'abrogazione del meccanismo di recupero del *fiscal drag* e la *minimum tax* per i lavoratori autonomi. Lo stesso prelievo forzoso sui conti correnti – che rimarrà un po' la misura simbolo di quella manovra – stante l'unicità dell'aliquota, si presentava sostanzialmente come almeno contraddittoria rispetto al principio di progressività dell'imposizione tributaria. In un certo senso tuttavia la manovra per il '93 riuscì nei suoi intenti di bloccare la crescita del debito e di diminuire la spesa pubblica¹⁰⁶.

Intanto si impostava il quadro giuridico nel quale sarebbero avvenute le privatizzazioni. Già nell'agosto del '92, con la legge 359, si era avviato il

¹⁰⁶ D. PESOLE, *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, op. cit., p. 117; I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, op. cit., p. 115.

percorso di privatizzazione formale delle partecipazioni statali, con la trasformazione dei conglomerati pubblici in società per azioni, le cui partecipazioni sarebbero state poi collocate presso il Tesoro. L'anno successivo, su iniziativa del governo Ciampi, con la legge n. 432 del 1993, veniva istituito il fondo per l'ammortamento del debito pubblico, uno degli strumenti chiave delle privatizzazioni sostanziali. I proventi delle dismissioni sarebbero confluiti in un fondo apposito conto infruttifero presso la tesoreria centrale che avrebbe poi acquistato i titoli del debito pubblico sul mercato secondario, estinguendo successivamente per confusione la relativa obbligazione. Si sottraevano in questo modo i proventi delle privatizzazioni al principio di generalità del bilancio, per finalizzarli esclusivamente all'abbattimento del debito. L'anno ancora successivo, con la legge 474 del '94, si definivano ulteriormente le procedure di dismissione, individuando come regola generale quella della offerta pubblica di vendita, e come modulo solo residuale quello della trattativa privata¹⁰⁷. Rispetto ad altri paesi dell'occidente l'Italia arrivò dopo alle privatizzazioni, ma non vi arrivò con meno fervore. D'altra parte le privatizzazioni sono state un importante cavallo di battaglia per la ristrutturazione in senso neoliberale dello Stato, per la costruzione cioè di quella forma di Stato – in questo senso la nota definizione calza sicuramente – che presenta “come obiettivo fondamentale quello di garantire le condizioni ottimali per una redditizia accumulazione del capitale da parte degli investitori nazionali e stranieri¹⁰⁸. È interessante notare che anche da questo punto di vista – privatizzazioni e chiusura della fase storica di interventi diretto dello Stato nell'economia – in Italia, per quello che interessa in questa sede, l'elemento decisivo per la realizzazione del nuovo paradigma fosse l'influenza che i mercati finanziari avevano avuto sulle finanze pubbliche per l'effetto combinato di una loro complessiva liberalizzazione

¹⁰⁷ Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione delle partecipazioni pubbliche, Relazione della Corte dei Conti del 10 febbraio 2010, p. 29.

¹⁰⁸ D. HARVEY, *op. cit.*, p. 17.

della fine degli anni '80 e per la disarticolazione del rapporto tra politica monetaria e politica finanziaria dopo il divorzio tra tesoro e Banca d'Italia.

CAPITOLO IV

Sommario: 4.1 Dalla costruzione dell'euro alla crisi finanziaria. Dalla convergenza agli squilibri macroeconomici. 4.2 No credit without control. I fondi salva-stati e la governance economica europea. 4.3 No credit without control. I meccanismi di sorveglianza multilaterale sui bilanci nazionali. 4.4 L'Italia nella crisi dei debiti sovrani. 4.5 L'introduzione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio in Costituzione

4.1 Dalla costruzione dell'euro alla crisi finanziaria. Dalla convergenza agli squilibri macroeconomici.

L'ingresso nella moneta unica dalla porta principale fu il grande obiettivo della politica economica Italiana degli anni a cavallo della metà del decennio. In questo senso l'azione di controllo dei deficit di bilancio e del debito, nell'ambito dei parametri di Maastricht, diede risultati notevoli, anche in ragione di una congiuntura internazionale che incentivava la crescita del PIL. Dal punto di vista della spesa corrente, che nel '92 era arrivata a coprire il 53,2% del PIL¹⁰⁹, la messa in sicurezza – almeno provvisoria – del sistema previdenziale, con il graduale passaggio al calcolo contributivo delle prestazioni, fu decisivo. Un ruolo decisivo lo ebbero, dal governo Ciampi in poi, le entrate straordinarie dovute alle privatizzazioni sostanziali delle imprese di Stato.

Nel senso del rispetto dei parametri di Maastricht l'adesione dell'Italia alla prima fase dell'euro non era un risultato scontato.

¹⁰⁹ V. CASTRONOVO, *op. cit.*, p 541.

Il trattato di Maastricht, come si è visto in precedenza, poneva degli obiettivi di politica finanziaria ai paesi aderenti, degli oneri connessi all'ottenimento di un risultato auspicato, la partecipazione alla prima fase dell'unione monetaria. Il Trattato tuttavia non strutturava ancora quel meccanismo di *governance* articolato attorno ad un controllo multilaterale dei bilanci. Il paradigma del *no credit without control* come principio di legittimazione della *governance* europea inizia ad affermarsi con il Patto di Stabilità e Crescita. Con il PSC (una risoluzione del Consiglio europeo e due regolamenti, approvati nel '97 e entrati in vigore con l'adozione dell'euro nel '99) per la prima volta si articolava una procedura in ambito europeo volta a controllare, per l'appunto, i bilanci nazionali. Se le norme relative agli obblighi sostanziali contenute nel primo dei due regolamenti risultano sostanzialmente attuative già della disciplina introdotta a Maastricht, completamente nuovi appaiono gli obblighi procedurali, in particolare l'obbligo di presentazione in capo agli Stati di un programma di stabilità che renda conto dell'andamento delle principali variabili macroeconomiche e dei loro effetti sui conti pubblici. Ancora completamente nuovo e decisamente importante nell'economia complessiva del sistema di *governance* è il sistema sanzionatorio del meccanismo di sorveglianza multilaterale. La procedura sanzionatoria è articolata in due fasi: la Commissione propone all'ECOFIN l'adozione di un *early warning* nel caso in cui uno Stato presenti un indebitamento netto superiore alla soglia del 3%, e una successiva fase sanzionatoria vera e propria, con l'obbligo in capo allo Stato del deposito infruttifero di una somma pari a una percentuale dello 0,2% del PIL in aggiunta ad un'altra somma proporzionale allo scostamento realizzato.

È importante notare come rispetto alla procedura per deficit eccessivi, Commissione ed ECOFIN abbiano sviluppato durante tutti gli anni 2000 un approccio piuttosto discrezionale e tutto sommato politico. Senza mai arrivare a irrogare sanzioni, le procedure per deficit eccessivo sono più volte arrivate

alla fase dell'*erly warning* quando a sfiorare il parametri in ordine al deficit sono stati paesi periferici della zona euro (l'Irlanda nel 2001 o l'Italia nel 2005); ben diversa è stata invece la reazione di Commissione ed ECOFIN quando a sfiorare il parametro del 3% sono state Germania e Francia nel 2003.

Le considerazioni da fare in proposito sono di due ordini. Da un punto di vista della qualità del vincolo è probabilmente poco conferente affermare che i vincoli di bilancio europei, dal PSC a quelli introdotti dal *fiscal compact*, siano puramente contenutistici. Quello che si manifesta, soprattutto nella fase applicativa, è lo svilupparsi di una fase procedimentale a livello europeo nella definizione delle manovre di finanza pubblica, fase nella quale i governi nazionali e la Commissione sono le parti attive. Questa fase procedimentale, politicamente molto articolata, è parallela a quella nazionale di approvazione della manovra di bilancio e si articola attorno ad un vincolo contenutistico – appunto i limiti al deficit e al debito – che è tuttavia soltanto tendenziale. Un sistema misto, dunque, potrebbe dirsi che è tendenzialmente e formalmente sostanzialistico ma è sostanzialmente e praticamente anche procedimentale.

Ma in cosa consiste questa politicità? Lungi dall'essere un controllo multilaterale simmetrico è evidente già all'inizio degli anni 2000 come come il peso degli Stati e delle economie centrali dell'eurozona fosse determinante nella apertura o meno delle procedure per disavanzi eccessivi.

Questo fenomeno di asimmetria nei meccanismi di *governance* si manifestava – e si manifesta ancora oggi – indubbiamente in ragione del peso politico della Germania all'interno delle istituzioni europee. Questa notazione tuttavia non spiega il modo di essere peculiare della *governance* economica europea.

Dopo l'introduzione dell'euro per più di un decennio i tassi di interesse sui titoli di Stato dei paesi dell'eurozona sono andati progressivamente convergendo, rendendo anche più sostenibili i debiti pubblici dei paesi fortemente indebitati come l'Italia. Restava comunque un certo differenziale di

rendimento tra i titoli dei paesi centrali e quelli dei paesi periferici dell'Unione. Contemporaneamente, da un punto di vista macroeconomico, in Germania si avvertivano gli effetti dei pesanti piani di riforma attuati nei secondi anni '90 dal governo Schröder che avrebbero reimpostato in senso neomercantilistico la politica economica della Germania e avrebbero prodotto già alla metà degli anni duemila un enorme aumento delle esportazioni e generato la realizzazione di imponentissimi *surplus* commerciali. La prima economia d'Europa si trovava in effetti in una situazione particolarissima. Ristrutturato il mercato del lavoro con quella serie di riforme che porta il nome di Piano Hartz, la Germania è riuscita durante l'ultimo quindicennio a tenere stagnante il valore dei salari reali e quindi a rendere competitiva anche dal punto di vista dei costi un'economia che era già molto competitiva sul piano del valore aggiunto delle produzioni. Suggellato in vertice dall'accordo di governo durante le due legislature di *grosse Koalition*, il patto sociale tra capitale e lavoro sul quale si fondava e si fonda ancora l'economia tedesca è quella di una discesa progressiva della quota salari all'interno della distribuzione del reddito nazionale a fronte del mantenimento di alti livelli di occupazione. In questo senso se in Germania si è assistito ad un aumento del divario tra i ceti alti e quelli medi si è tuttavia assistito anche ad un contenimento dei fenomeni di povertà¹¹⁰. C'era e c'è tuttavia un'altra contingenza che rende l'economia tedesca estremamente competitiva: il valore tutto sommato basso che ha l'euro rispetto ai fondamentali del paese. Il volume delle esportazioni tedesche, in altri termini, porterebbe ad un naturale apprezzamento della divisa nazionale tedesca se solo la Germania avesse una divisa nazionale. Ma i principali partner commerciali della Germania sono prevalentemente economie della zona euro e, d'altra parte, il far parte di un'unione monetaria impedisce un apprezzamento della moneta tedesca. Questo ha provocato l'enorme crescita dei surplus commerciali della Germania e in generale, anche se in misura minore, delle altre economie della

¹¹⁰ J. STIGLITZ, *op. cit.*, p. 44.

zona centrale d'euro. Queste risorse non sono state redistribuite (essendo rimasti sostanzialmente stagnanti i salari reali) ma sono state investite in parte importante nei titoli del debito pubblico di quei paesi periferici dell'eurozona la cui solvibilità veniva reputata tutto sommato sicura (essendo comunque paesi dell'eurozona) ma i cui tassi di interesse erano comunque relativamente alti per quella categoria di rischio. In questa maniera gli investimenti dai paesi centrali dell'eurozona hanno anche costituito uno strumento di stimolo rispetto alla domanda aggregata nei paesi periferici. Questa domanda, indirettamente – ancora una volta – è andata a sostenere le esportazioni dei paesi centrali dell'eurozona. Nelle economie centrali dell'eurozona il surplus della bilancia commerciale non generava inflazione perché veniva trasformato in investimenti finanziari nei paesi periferici, tendendo così a pareggiare la bilancia dei pagamenti e a incrementare gli attivi della bilancia delle partite correnti. Viceversa nei paesi periferici i deficit della bilancia commerciale venivano compensati dagli investimenti dai paesi *core*, mantenendo in equilibrio complessivamente la bilancia dei pagamenti ma deteriorando grandemente il saldo delle partite correnti. Insomma si può dire che a livello europeo il debito pubblico abbia avuto un ruolo di sostegno alla domanda simile a quello che il debito privato ha avuto nelle economie anglosassoni. Il risultato immediato è stato il passaggio di quote importanti di debito pubblico greco, portoghese, irlandese ma anche italiano e spagnolo, nei portafogli delle banche tedesche, francesi, olandesi.

Il prolungarsi della crisi iniziata nel 2007-2008 ha dato un colpo durissimo a questo meccanismo di trasferimento dei capitali dal centro alla periferia, facendo venire meno la fiducia in ordine alle rispettive restituzioni. I capitali provenienti dalle istituzioni finanziarie dei paesi centrali dell'eurozona hanno iniziato ad essere disinvestiti dai mercati dei titoli di stato di Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda e a ritornare nei paesi di origine per essere reinvestiti altrove. Ogni rischio per le finanze degli Stati debitori si sarebbe

trasformato un possibile rischio per la tenuta delle istituzioni finanziarie dei paesi centrali. Sorgeva la necessità che i governi dei paesi in cui avevano il proprio centro di interesse le istituzioni creditrici si muovessero per tutelare quelle istituzioni stesse, lo strumento scelto era – ed è – strutturare un meccanismo di controllo più efficiente da parte degli Stati creditori sui bilanci e sulle finanze pubbliche degli Stati debitori¹¹¹. Nei meccanismi di *governance* europea, all'interno del paradigma di legittimazione del *no credit without control*, si sviluppa per la prima volta in maniera così istituzionalizzata quella compartecipazione del credito alla sovranità che si è visto essere uno dei requisiti decisivi dello stato neoliberale.

4.2 *No credit without control*. I fondi salva-stati e la *governance* economica europea.

Le Istituzioni europee, Commissione e BCE *in primis* e in maniera rilevante i Governi degli Stati membri¹¹², hanno affrontato la crisi dei debiti sovrani sotto un duplice punto di vista, articolando due forme istituzionali differenti anche se entrambe riconducibili al principio del *no credit without control*.

La prima forma di intervento ha riguardato i paesi che erano prossimi ad una crisi debitoria: la Grecia, soprattutto, il Portogallo e l'Irlanda. In questo senso gli Stati creditori e le Istituzioni europee (in particolar modo la BCE), con la collaborazione del Fondo Monetario Internazionale, hanno sviluppato dei

¹¹¹ G. GRASSO, op. cit., 71.

¹¹² Deve rilevarsi come la crisi dei debiti sovrani abbia sostanzialmente indebolito i moduli procedurali sovranazionali propri dell'Unione, soprattutto scavalcando il Parlamento Europeo, l'Istituzione della rappresentanza diretta dei cittadini all'interno dell'Unione. Si può dire in effetti che la gestione della crisi abbia visto in primo piano da una parte i governi degli Stati membri e dall'altro un'Istituzione come la BCE che ha assunto prerogative e poteri inediti in ordine alla politica economica dell'area euro.

piani di salvataggio che si sono man mano affinati nei loro aspetti operativi, fino alla costituzione di un vero e proprio fondo di salvataggio, simile per funzionamento al Fondo Monetario Internazionale. Come si vedrà meglio in seguito, il principio che ha orientato i piani di salvataggio è stato quello di non consentire l'insolvenza degli Stati particolarmente esposti dal punto di vista debitorio, fornendo dei prestiti con fondi appositamente stanziati dagli altri Stati dell'eurozona o attraverso l'emissione di appositi titoli di debito garantiti da quegli Stati stessi, con una ripartizione delle quote che tenesse conto dei rispettivi PIL dei finanziatori.

Questi piani di prestito hanno – come è noto – contribuito a salvare dal *default* i paesi periferici dell'eurozona di volta in volta ammessi al piano di salvataggio stesso. Tuttavia, essi hanno ottenuto come effetto indiretto (indiretto ma prioritariamente voluto) quello di garantire l'ordinato disimpegno delle istituzioni finanziarie che presentavano esposizioni in termini di investimenti in titoli del debito di quegli Stati. Insomma, quando, già nell'ambito della crisi globale, la situazione debitoria della Grecia si è scoperta poco meno che disperata, le banche prevalentemente Francesi e Tedesche hanno provato a diminuire la propria esposizione su quei titoli di Stato: perché questo ritiro così massiccio da costituire l'inizio di una vera e propria crisi debitoria, non si trasformasse – sostanzialmente o forse anche formalmente – in un *default*, gli Stati dell'eurozona hanno avviato, attraverso i vari “fondi salva-stati”, un percorso di rifinanziamento del bilancio di quegli Stati periferici che avevano difficoltà a finanziarsi con il ricorso al mercato dei capitali. Quindi, come è noto, i piani di salvataggio dei paesi periferici ad opera di tutti gli Stati dell'eurozona, con risorse pubbliche impegnate in maniera proporzionale ai rispettivi PIL, si sono configurati formalmente come piani di salvataggio agli Stati, ma sono stati nella sostanza piani di salvataggio delle banche dei paesi creditori, che avrebbero avuto enormi perdite o sofferenze nel caso di una crisi debitoria o peggio un default dei paesi creditori.

La concessione del credito è avvenuta, in questo senso, a fronte di una forte condizionalità. Nel momento della concessione del prestito, si avviavano corpose trattative tra le Istituzioni europee e i governi degli Stati prossimi alla crisi debitoria al fine di concordare quadri vastissimi di misure economiche e finanziarie che quei governi avrebbero dovuto implementare e portare a termine. In quei piani c'è stato di tutto: riforme del mercato del lavoro e privatizzazioni, tagli alla spesa e piani di licenziamenti dei dipendenti pubblici. Come si vede quello che va sotto il nome generico di austerità di bilancio rappresenta in realtà tutto l'armamentario teorico e politico della forma di Stato neoliberale, imposto attraverso il ricorso al meccanismo del credito a fronte di controllo politico.

Gli strumenti di salvataggio nati a partire dalla crisi greca in ambito eurounitario sono stati fondamentalmente tre: il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria, il Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria e infine il Meccanismo Europeo di Stabilità.

Il MESF è stato la prima risposta, la meno organica, alla crisi debitoria greca: introdotto con regolamento 407 del 2010 era immaginato, in accordo con il Fondo monetario internazionale per fornire un prestito o aprire una linea di credito per gli Stati prossimi ad una crisi debitoria. A norma dell'articolo 3 del regolamento, la richiesta di assistenza finanziaria, proveniente dallo Stato, veniva discussa con la Commissione in collegamento con la BCE, presentando un programma di aggiustamento economico finanziario, sulla cui fattibilità decideva il Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il programma, così come approvato dal Consiglio, veniva a costituire il testo di un *memorandum* di intesa tra la Commissione e lo Stato beneficiario dell'assistenza finanziaria. Il punto forte di questo sistema era la particolare snellezza della procedura, anche connessa all'entità tutto sommato limitata dello stanziamento (60 miliardi di euro), amministrato in maniera

totalmente autonoma dalla Commissione e con titoli garantiti esclusivamente dal bilancio dell'Unione europea.

Nello stesso Consiglio del maggio del 2010 veniva varato il secondo strumento di salvataggio, più articolato e finanziariamente più imponente rispetto al primo. Il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria era uno strano ibrido pubblico-privato: approvato con semplice decisione dell'ECOFIN, aveva la forma giuridica di una società di capitali di diritto lussemburghese e in Lussemburgo infatti aveva la propria sede. Gli Stati membri dell'area euro ne erano azionisti in proporzione ai rispettivi PIL. La caratteristica del FESF, avente personalità giuridica, era appunto quello di potersi autofinanziare sul mercato del capitali, emettendo obbligazioni che erano garantite dagli Stati azionisti, per una capacità finanziaria che è arrivata al suo culmine a 440 miliardi di euro. I meccanismi di concessione dei crediti sono stati simili a quella vista in precedenza; stessa conformazione hanno avuto i meccanismi di condizionalità¹¹³. I due fondi hanno gestito, fino alla metà del 2012 le varie *tranche* di aiuti alla Grecia.

Nel febbraio del 2012 i diciassette membri dell'eurozona hanno firmato il Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità, come si vedrà successivamente per il *fiscal compact*, il trattato in questione è esterno e complementare rispetto ai Trattati europei. Questa procedura si è resa necessaria avendo riguardo alla non perfetta corrispondenza tra il novero dei paesi membri dell'Unione e quelli membri dell'eurozona. Le differenze con il modello precedente sono notevoli soprattutto da un punto di vista economico e giuridico, poco invece cambia rispetto alla articolazione politica delle procedure di salvataggio (copertura tendenziale del salvataggio da parte degli altri Stati membri, meccanismo di condizionalità). Da un punto di vista economico la più importante novità è stata lo *status* di creditore privilegiato del Fondo rispetto al rimborso dei debiti dello Stato assistito, con preferenza di

¹¹³ G.GRASSO, op cit, p131.

ogni altra obbligazione finanziaria, al netto dei debiti di uguale natura contratti con l’FMI. Dal punto di vista tecnico-giuridico la differenza con il vecchio modello è estremamente significativa: nato da un trattato internazionale, il MES non condivide la natura ibrida pubblico-privata dell’FESF ma si struttura in una vera e propria organizzazione internazionale, con organi decisionali (consiglio dei governatori, consiglio di amministrazione e direttore generale) nominati dai governi.

4.3 *No credit without control*. I meccanismi di sorveglianza multilaterale sui bilanci nazionali.

Si è visto come il primo aspetto della risposta europea avanti alla crisi dei debiti sovrani sia stato il soccorso emergenziale. La seconda grande linea di intervento è stata invece quella di un controllo preventivo dei bilanci che si è articolato in una serie di interventi europei o intergovernativi che hanno riguardato sia la dimensione procedurale della sorveglianza multilaterale (*six pack* e *two pack*), sia la ricaduta sul piano degli ordinamenti interni del sistema europeo di vincoli ai bilanci nazionali (*Patto Europlus* e *Fiscal Compact*). Da un lato dunque si mira, attraverso un procedimento che potrebbe definirsi prudenziale, a rendere il rispetto dei vincoli di bilancio esigibile da parte dei partner europei, in particolare e per evidenti ragioni da parte di quei governi che rappresentano fortemente le istituzioni finanziarie più esposte dal punto di vista creditizio rispetto agli Stati finanziariamente meno solidi. Dall’altra si tende a introiettare negli ordinamenti nazionali quello stesso complesso di vincoli, rassicurando così i mercati finanziari in ordine alla possibilità dei paesi finanziariamente più esposti di governare autonomamente i propri conti pubblici in maniera considerata virtuosa.

Dal punto di vista preventivo e prudenziale la novità più importante uscita dalle riforme dei primi anni del nuovo decennio è il cosiddetto “Semestre europeo”, con il quale si struttura il procedimento per il controllo multilaterale dei bilanci. In febbraio/marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di bilancio sia a livello europeo che a livello di ogni singolo Stato membro. A metà aprile e nell’ambito delle preve indicazioni fornite dal Consiglio europeo, gli Stati della zona euro sottopongono al Consiglio stesso i “piani di riforma” e i “programmi di stabilità” contenenti nella sostanza rispettivamente le misure di politica economica e le misure di politica finanziaria che si intende porre in essere nell’ambito delle rispettive manovre di finanza pubblica o comunque nei mesi immediatamente successivi. A inizio giugno la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri. A giugno l’ECOFIN approva le raccomandazioni della Commissione anche sulla base degli orientamenti disposti dal Consiglio Europeo. Entro il 15 ottobre gli Stati membri pubblicano il progetto di bilancio che, entro il 30 novembre, la Commissione esamina e sui quali esprime un parere; nel parere la Commissione può arrivare a chiedere – in caso di gravi inosservanze dei vincoli di bilancio – anche la revisione dei piani stessi.

Da quanto brevemente esposto è chiaro come ormai il procedimento politico e giuridico di approvazione della manovra di bilancio si sia nella sostanza sdoppiato: al binario nazionale, proprio della forma classica dello Stato costituzionale, si è affiancata una dimensione europea, ormai sempre più decisiva. Come è facile intuire infatti, il meccanismo non solo riguarda la procedura di bilancio e la definizione dei saldi di questo, cioè gli elementi più strettamente attinenti ai vincoli contenutistici propri della giovane, ma ormai consolidata, *governance* europea. Esso riguarda anche, in maniera decisiva, l’intera politica economica dei singoli Stati, trasformandosi da un meccanismo di sorveglianza sui bilanci ad un meccanismo di decisione collettiva sulle

politiche economiche finanziarie. I piani nazionali di riforma infatti contengono grossomodo l'intera gamma delle riforme economiche: dai sistemi previdenziali, al mercato del lavoro, dalle privatizzazioni alle privatizzazioni¹¹⁴.

Al braccio preventivo prudenziale, tuttavia, non afferiscono solo norme procedurali, ma anche vincoli sostanziali. È ancora uno dei regolamenti del *six pack* a specificare i vincoli già presenti nell'ordinamento europeo in ordine ai saldi di bilancio. Ogni Stato ha un obiettivo a medio termine di bilancio, fissato in via prudenziale e aggiornato ogni triennio, per far sì che, a fronte di un peggioramento delle condizioni economiche, il deficit di bilancio non superi mai la soglia del 3% del PIL. L'Obiettivo a Medio Termine fissato per ogni Stato riguarda la corrispondenza del saldo strutturale, cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure *una tantum*, con il più ambizioso di tre parametri. Il primo parametro, generico, e residuale valido per tutti i paesi dell'eurozona è un saldo negativo di un punto di PIL, valore successivamente dimezzato con il Fiscal compact. Il secondo rappresenta il valore del saldo di bilancio che assicuri il rispetto del vincolo nominale del 3% durante il ciclo economico, tenuto conto della volatilità del PIL e della sensibilità del saldo di bilancio alle variazioni del PIL che il paese ha registrato in passato; in questo senso questa definizione di OMT sarà più ambiziosa per quegli Stati che hanno un sistema di finanza pubblica molto suscettibile di subire rapidi deterioramenti dei saldi a seguito di vicende macroeconomiche attinenti all'economia nazionale: si pensi ad esempio a quegli Stati relativamente poco indebitati nei quali tuttavia una certa debolezza del sistema bancario privato può esporre il sistema di finanza pubblico ad un immediato intervento di salvataggio bancario. Il terzo valore dell'OMT

¹¹⁴ R. DICKMAN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovane, Napoli 2013, p. 23 ss. Del Semestre europeo come vero e proprio "ciclo annuale di programmazione finanziaria nel quale sono iscritte le decisioni di bilancio nazionale" parla G. RIVOSACCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1 2011.

rappresenta il valore minimo del saldo di bilancio strutturale che assicuri la sostenibilità – o il rapido progresso verso questa – delle finanze pubbliche, tenendo conto del livello del debito pubblico nonché delle passività legate prevalentemente all'invecchiamento da popolazione e sarà chiaramente il saldo di riferimento per gli Stati che, come l'Italia, hanno un forte indebitamento pubblico. Negli ultimi anni i tre saldi di riferimento per l'Italia si sono aggirati rispettivamente attorno allo 0,5%, all'1,5% e al pareggio strutturale¹¹⁵.

L'ultimo tassello, in ordine di tempo, del braccio preventivo prudenziale è il *fiscal compact*, un trattato internazionale, stipulato come è noto nel gennaio del 2013 da tutti gli Stati dell'Unione tranne Regno Unito e Repubblica Ceca. Il *fiscal compact* è fuori dal sistema dei Trattati europei ed è solo coordinato con essi, sebbene l'articolo 16 del detti una disposizione di integrazione con la possibilità di incorporare, dopo un periodo di valutazione di cinque anni il *fiscal compact* nel TFUE. Ovviamente dopo la Brexit, con la prospettiva dell'uscita dall'Unione del principale Stato membro non firmatario del *fiscal compact*, questa prospettiva si fa più concreta. L'obiettivo principale del *fiscal compact* è ancorare la disciplina europea del controllo comune sui bilanci stratificatasi da Maastricht in poi al tessuto degli ordinamenti nazionali. In questo senso la disposizione principale è quella contenuta nell'articolo 3 del trattato stesso a norma della quale gli Stati si impegnano a introdurre entro un anno dall'entrata in vigore del *fiscal compact* una serie di regole variamente riassuntive o ripetitive degli obblighi già gravanti sugli Stati membri derivanti dal sistema di *governance* europeo, con norme interne di carattere preferibilmente costituzionale.

La regola principale, quella ormai nota anche al grande pubblico, è l'obiettivo del cosiddetto pareggio di bilancio. L'obiettivo si considera

¹¹⁵ La *governance* economica europea, Servizio del bilancio del Senato, XVII legislatura, n. 3 Giugno 2013; si veda anche R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, *Federalismi*, 17 settembre 2014.

raggiunto se il disavanzo strutturale dello Stato (disavanzo annuale al netto del ciclo e delle misure una tantum) rispetta l'OMT stabilito per ciascuno Stato membro come già stabilito dal *six pack*. Rispetto a questo obiettivo gli Stati potranno deviare soltanto in caso di circostanze eccezionali, definite come eventi imprevedibili non suscettibili di controllo da parte delle autorità nazionali di bilancio, e periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità a medio termine del bilancio stesso. Il fiscal compact introduce rispetto alle procedure nazionali di *budget* un elemento particolarmente innovativo e cioè l'introduzione di clausole automatiche di aggiustamento da attivare nel caso in cui dovessero manifestarsi deviazioni significative rispetto ai valori di riferimento dell'OMT. L'idea è quella di approvare delle disposizioni che agiscano tagliando la spesa (come ad esempio l'aumento di alcuni punti dell'aliquota sull'imposizione indiretta) o aumentando l'entrata la cui vigenza è condizionata al venire meno dell'equilibrio di bilancio, senza la necessità dunque di un nuovo passaggio parlamentare. La presenza di clausole automatiche, evidentemente procicliche nel loro automatismo, rappresenta uno strumento molto forte e quanto mai cieco di tenuta dei conti e una disarticolazione del principio della priorità della legislazione di entrata e di spesa rispetto ai saldi di bilanci individuati dal decisore politico: con il meccanismo in questione è la legislazione di entrata e di spesa – dato che su entrambi i lati possono funzionare i suddetti stabilizzatori – ad essere subordinata (nella sua vigenza e non anche nella sua validità) ai saldi di bilancio già stabiliti in sede di definizioni dell'OMT relativo al singolo Stato. Gli articoli 5 e 7 infine, costituiscono un'importante ponte verso il braccio del controllo preventivo. La prima disposizione richiama la procedura per deficit eccessivi, la seconda impegna gli Stati firmatari del fiscal compact ad appoggiare le eventuali posizioni della Commissione all'interno dei procedimenti sanzionatori o presanzionatori nell'ambito delle suddette procedure per deficit eccessivi¹¹⁶.

¹¹⁶ R. DICKMAN, *op. cit.*, p.72.

4.4 L'Italia nella crisi dei debiti sovrani.

Il percorso politico e istituzionale che ha portato l'Italia ad attuare gli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo attinenti alla nuova *governance* di bilancio è avvenuto, come è noto, in una fase particolarmente complessa della vita economica, finanziaria ed istituzionale del paese inserendosi – nelle sue fasi decisive – all'interno di una doppia crisi che ha messo seriamente in pericolo la sostenibilità del debito pubblico già di per sé più elevato della media UE. Una prima crisi è quella economica che ha colpito l'Italia, che già usciva da quasi un decennio di crescita particolarmente lenta, nel 2008 con una perdita di 1,2 punti di PIL e con il crollo di 5,5 punti dell'anno successivo, un leggero rimbalzo il 2010 e ancora una caduta da quell'anno fino al 2013 seguiti da una piuttosto anemica ripresa – molto vicina ad una stagnazione – negli anni successivi¹¹⁷. La seconda crisi che ha colpito il paese è stata di origine finanziaria: il peggioramento del rapporto tra debito e PIL dovuto alla rapida contrazione di quest'ultimo ha ingenerato sui mercati finanziari dei dubbi in ordine alla affidabilità delle finanze pubbliche italiane. Le aspettative negative hanno portato ad un progressivo disimpegno di capitali dai titoli di Stato italiani con la crescita dei rendimenti dei titoli di nuova emissione e la diminuzione del valore dei titoli di vecchia emissione, con conseguente sofferenza delle istituzioni finanziarie nazionali che avevano in portafoglio importanti pacchetti di quei titoli medesimi. I fondamentali italiani – sia quelli reali che quelli finanziari – erano tuttavia diversi da quelli greci o portoghesi e l'Italia è riuscita a non chiedere un intervento dei fondi salva-stati, la tensione sui mercati finanziari attorno al debito dell'Italia è stata tuttavia altissima.

¹¹⁷ Dati rinvenibili sul sito del MEF programmazioneeconomica.gov.it

Il rialzo dei tassi di interesse sui titoli del debito durante tutta la primavera del 2011 aveva messo allo scoperto tutte le difficoltà del rapporto tra economia reale, sistema finanziario e conti pubblici, facendo intravedere la necessità, poi concretizzatasi in estate, che il governo Berlusconi e la ormai debole maggioranza che lo sosteneva dovessero risolversi nel varare una manovra *bis*. In questo scenario si inserisce la vicenda politico istituzionale della “lettera” a firma di Trichet e Draghi inviata riservatamente al Presidente del Consiglio il 5 agosto, e poi resa pubblica dal Corriere della Sera sei giorni dopo. Con la “lettera” in questione la BCE mirava in via diretta a rassicurare i mercati finanziari suggerendo una sorta di programma di governo che avrebbe dovuto operare in questo senso. In essa erano indicate misure finanziarie di bilancio funzionanti sul lato della spesa (riforma delle pensioni e blocco dei salari nel pubblico impiego) ma anche misure di politica economica generale (liberalizzazione delle professioni e dei servizi pubblici, ad onta del referendum appena celebrato, revisione delle norme sui licenziamenti e riforma della contrattazione collettiva) o addirittura delle riforme delle istituzioni (come la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio o l’abolizione delle province o l’utilizzo della decretazione d’urgenza come strumento delle riforme)¹¹⁸. La presunzione di fondo – probabilmente fondata – era che una serie di riforme in senso neoliberale di alcuni comparti decisivi avrebbe spinto i mercati dei capitali ad appoggiare il finanziamento a debito dell’Italia, spinti dall’idea (discutibile) che una svalutazione reale dei salari o l’espansione dei margini del mercato concorrenziale avrebbero potuto aumentare la competitività del sistema economico o che la riduzione dei margini democratici avrebbe potuto ridare efficienza alle istituzioni pubbliche. In questo senso la lettera della BCE nella sua disarmante straordinarietà e atipicità, atto di indirizzo politico totalmente *extra ordinem*, rappresenta a modo suo l’archetipo dei meccanismi di *governance* europea. Attraverso l’opera delle istituzioni europee, all’interno di procedure più o meno

¹¹⁸ G. GRASSO, *op cit.*, 84.

formalizzate e sotto il ricatto dei mercati necessari finanziatori dello Stato, avviene la trasformazione in senso neoliberale dello Stato, con la dismissione degli spazi di intervento o addirittura anche solo di regolamentazione pubblica dell'economia, la riduzione dei diritti dei lavoratori, i tagli ai servizi sociali.

Il governo Berlusconi non ebbe neanche il tempo di impostare le misure richieste dalla BCE. Travolto dal crescente aumento dei tassi di interesse, arrivati al 7% ad inizio novembre, con il rischio di vedere le aste di Bot e Btp deserte dalle grandi banche internazionali¹¹⁹, appoggiato da una maggioranza sempre più risicata e diffidente rispetto alla responsabilità politica di assumersi da solo il peso di quella che si preannunciava essere un piano di intervento lacrime e sangue sui conti e nell'economia reale, il governo Berlusconi passò la mano ad un esecutivo tecnico a guida di Mario Monti, fortemente caldeggiato dal presidente della Repubblica Napolitano, divenuto ormai garante dell'affidabilità internazionale dell'Italia, e appoggiato da Pdl, centristi e Pd.

I primi mesi del governo Monti furono segnati dall'opera di risanamento dei conti pubblici, concretizzatosi nel decreto legge n. 201 del 2011, così detto Salva-Italia, con l'introduzione di una serie di misure di finanza pubbliche molto severe e nella sostanza regressive: riforma del sistema pensionistico, aumento dell'Iva, blocco degli scatti di carriera nel pubblico impiego, reintroduzione dell'IMU. L'altro fronte su cui governo e maggioranza parlamentare lavorarono fu la riforma della Costituzione, poi sfociata nella legge costituzionale 1 del 2012 che introduceva nell'ordinamento il cosiddetto principio del pareggio di bilancio, modificando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. L'introduzione di una norma che introiettasse nell'ordinamento interno i vincoli di bilancio europei era una delle possibili attuazioni degli obblighi in capo agli Stati membri derivanti dalla stipula del

¹¹⁹ M. LONGO, *La crisi dello spread e il «baratto» banche-Tesoro*, Il Sole 24 ore, 5 marzo 2015.

fiscal compact. L'ampia maggioranza parlamentare ritenne in quel frangente politicamente necessario dover attuare gli obblighi in questione nella maniera più incisiva possibile, inserendo il principio in questione nel testo stesso della Costituzione sebbene l'articolo 3 del fiscal compact parlasse di mera preferenza per la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio.

4.5 L'introduzione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

Si diceva come la legge costituzionale 1 del 2012, titolata "introduzione del principio di pareggio del bilancio nella Carta costituzionale", riguardi gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, in questa sede si affronterà solo quello che è il perno della riforma e cioè il nuovo articolo 81.

Con la riforma costituzionale del 2012 i vincoli procedurali connaturati al modello della Costituzione del '48 vengono affiancati dal vincolo dell'equilibrio tra entrate e spese. Il nuovo primo comma dell'articolo 81 afferma che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese tenuto conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il secondo comma dispone che lo Stato possa indebitarsi solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti al verificarsi di eventi eccezionali. I commi terzo quarto e quinto disciplinano invece i vincoli procedurali della disciplina del bilancio che restano analoghi a quelli storici (presentazione annuale del bilancio preventivo e consuntivo da parte del Governo, approvazione parlamentare, esercizio provvisorio, obbligo di copertura per le leggi di spesa) con il significativo superamento del principio di formalità della legge di bilancio e l'unificazione dunque in un unico atto di

bilancio e legge di stabilità, con lo scopo di poter presentare e discutere in sede di Semestre europeo, nelle sessioni di ottobre e novembre, un solo atto che sia comprensivo di quello che era stato il contenuto già discusso del piano nazionale di riforma e del programma di stabilità, connettendo così fortemente il meccanismo procedurale interno con quello europeo. L'ultimo comma dell'articolo 81, poi, introduce una speciale legge rinforzata – che sarà la legge 243 del 2012 – da approvare a maggioranza dei componenti di ciascuna Camera che sia nella sostanza attuativa della procedura di bilancio riformata a norma della stessa legge costituzionale.

Come si è visto, ad onta del titolo della legge costituzionale 1 del 2012, che parla di principio di pareggio di bilancio, il testo del nuovo primo comma dell'articolo 81 non esprime un vincolo algebrico relativo al saldo di bilancio ma si riferisce ad un generico equilibrio delle entrate e delle spese tenuto conto del ciclo. Le disposizioni attuative del comma primo del nuovo articolo 81 della costituzione sono costituite dai commi 2 e 5 dell'articolo 3 della legge 243 del 2012. La prima delle due disposizioni identifica l'equilibrio di bilancio con l'Obiettivo a Medio Termine così come indentificato a norma dell'ordinamento europeo. La seconda disposizioni invece stabilisce che l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale (cioè il saldo corretto con il ciclo e al netto delle misure *una tantum*), calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, risulta – nella sostanza – migliore o pari all'OMT o assicura il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. La prima notazione che occorre spendere in questa sede è che il combinato disposto delle due disposizioni (comma primo del nuovo articolo 81 della Costituzione e comma 5 dell'articolo 3 della legge 243 del 2012) configura una clausola anticiclica: il riferimento al ciclo e dunque al saldo strutturale come valore chiave della programmazione finanziaria. Tuttavia non bisogna pensare alla clausola in questione come un residuo keynesiano: in realtà, come è facile intuire la clausola riguarda solo

l'operare degli stabilizzatori automatici (minore entrate e minori spese a legislazione vigente) e non la possibilità invece di modulare la spesa in caso di crisi economiche. In questo senso la norma in questione trova diretto collegamento con l'altra derivante dal secondo comma del nuovo articolo 81 e cioè la possibilità che lo Stato possa indebitarsi (si tratta ovviamente come si vedrà in seguito di indebitamento netto e non di rinnovo del debito in scadenza) solo per contrastare gli effetti del ciclo, quando cioè una diminuzione del PIL sia in grado di provocare uno scostamento negativo, inevitabile a legislazione vigente, tra saldo strutturale e saldo effettivo. La seconda notazione che occorre fare è che nella sostanza più che un limite sostanziale la riforma del 2012 introduce un rinvio recettizio all'ordinamento europeo cioè nella sostanza, come si vedrà meglio in seguito, consente al complesso Commissione e Consiglio in una serrata trattativa con i governi nazionali nella definizione dei saldi di bilancio. In questo senso si è visto prima come il nuovo diritto del bilancio introdotto in Italia dalla riforma non presenti solo (o tanto) un sistema di vincoli sostanziali e contenutistici (i cosiddetto obbligo di pareggio), quanto piuttosto l'affiancarsi al procedimento nazionale di bilancio – che trova la sua ragion d'essere nel principio storico del consenso dei Parlamenti all'imposizione e alla spesa – di un secondo procedimento di definizione del saldo di bilancio. Il nuovo primo comma dell'articolo 81 rappresenta dunque l'introyettazione chiara e netta nell'ordinamento costituzionale del principio del *no credit without control* e in questo senso si va ad aggiungere alla disciplina del semestre europeo e al controllo multilaterale sulle politiche economiche e finanziarie.

Il secondo comma dell'articolo 81 pone la questione del vincolo al bilancio dal punto di vista dell'indebitamento, consentendo l'indebitamento solo per tener conto del ciclo e, con autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta, nel caso di eventi eccezionali. La prima notazione, abbastanza ovvia, è che il riferimento all'indebitamento riguardi l'indebitamento netto cioè nella

sostanza il finanziamento del disavanzo col ricorso al mercato; sarebbe in effetti impensabile che il Tesoro si vedesse limitato dalla disposizione in parola per ogni rinnovo del debito in scadenza, significherebbe in effetti l'obbligo costituzionale di azzerare più di 2.000 miliardi di debito nel giro di 10 o 15 anni, il che ovviamente non è e sarebbe insensato se fosse. Le fattispecie del ricorso al mercato dei capitali nel finanziamento del disavanzo dunque sono due: far fronte al ciclo (e in questo senso non ci sarebbe bisogno di nessuna autorizzazione) e il caso di eventi eccezionali (in questo caso a fronte di quella speciale autorizzazione) ulteriormente specificati, ancora una volta, dalla legge rinforzata n. 243 del 2012. La *ratio* della prima fattispecie è stata considerata prima: l'OMT, così come definito in sede europea, fa riferimento ad un valore numerico del saldo strutturale; se tuttavia la congiuntura economica dovesse essere sfavorevole, un rispetto dell'OMT potrebbe produrre comunque un *deficit* di bilancio, per la diminuzione del PIL così come per la diminuzione delle entrate che per l'aumento della spesa per i sussidi di disoccupazione. Questo *deficit* non potrebbe essere finanziato se non attraverso il ricorso al mercato. Quindi come si è visto in precedenza il ricorso all'indebitamento, in questo caso, non rappresenta l'apertura del sistema alla discrezionalità politica nell'affrontare le crisi economiche ma l'articolazione di un rimedio contabile che nella sostanza ha i suoi effetti prevalentemente a consuntivo¹²⁰. Maggiore possibilità di manovra hanno governo e maggioranza parlamentare nel definire la politica di bilancio nel secondo caso, quello di eventi gravi, questo spiega il particolare rigore procedimentale (autorizzazione parlamentare a maggioranza assoluta). Leggendo tuttavia la legge n. 243 del 2012 tuttavia si evince quanto quel margine di manovra sia comunque contenuto. A norma del comma 2 dell'articolo 6, per "eventi eccezionali" infatti devono intendersi, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea:

¹²⁰ Donatelli, I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno, in Amministrazione in Cammino, 2013, 14; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2013 p.201

a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Anche qui il vincolo procedurale è rilevante ed è assicurato sia a livello interno che europeo. Secondo il comma successivo infatti “il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”. Si diceva come la maggiore discrezionalità di questa ipotesi di indebitamento sia bilanciata dalla previsione di un atto autorizzatorio da parte del Parlamento, da approvarsi a sua volta a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera. A rigore e per quanto visto in precedenza, tenuto conto del tenore letterale come della *ratio* della norma, il procedimento dovrebbe valere solo per l'indebitamento ‘straordinario’ e non anche per quello ‘congiunturale’. L'interpretazione pare certa, anche se bisogna rilevare come la procedura di autorizzazione parlamentare in caso di scostamento sia stata adottata in questi anni per ogni tipo di scostamento dall'equilibrio indicato. In questo senso la procedura in

esame diventa uno strumento di legittimazione politica della gestione governativa della finanza pubblica¹²¹.

In realtà bisogna constatare che da quando è attiva la procedura indicata nella legge n. 243 del 2012, e cioè dal 30 gennaio 2013, la procedura in questione è stata adottata sei volte.

L'introduzione del pareggio di bilancio rappresenta un caso abbastanza eccentrico rispetto al quadro delle riforme costituzionali fino ad ora realizzatesi in Italia, tanto da aver fatto parlare alcuni autori di crisi profonda della prescrittività della Costituzione, se non proprio di rottura costituzionale¹²². In primo luogo rileva l'eccezionalità di una modifica costituzionale avvenuta su impulso politico di un trattato internazionale. In questo senso va tuttavia rilevato che bisogna distinguere tra impulso politico (sicuramente presente e rilevante, nel caso di specie) e dovere giuridico in senso stretto in ordine alla modifica costituzionale del 2012. Di dovere giuridico in questo caso non può parlarsi e dunque non può parlarsi neanche di un potere di revisione costituzionale che passerebbe in maniera anomala dall'essere attività libera nel fine, sebbene nell'ambito dei principî supremi dell'ordinamento costituzionale, ad attività vincolata. Basti notare in questo senso che il *fiscal compact* imponeva sì una internalizzazione dei principi e dei vincoli anche quantitativi della governance europea di bilancio ma esprimeva anche una mera preferenza per la fonte di rango costituzionale: altri Stati hanno adempiuto al Trattato a mezzo di leggi organiche (è l'esempio della

¹²¹ N. LUPO, R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra fiscal compact e articolo 81 della Costituzione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2 2017.

¹²² G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013, parla di rovesciamento del rapporto tra principio lavorista e economia finanziaria. Si veda anche M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri di cittadini*, in astrid.online, per il quale la riforma del 2012, sostanzialmente imposta, comporta un ribaltamento di priorità tra economia e politica che eccede i limiti della revisione costituzionale. Per una lettura "irenica" della riforma del 2012, sostanzialmente conforme al modello costituzionale A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in Rivista aic n. 3/2014,

Francia¹²³). Stante la necessità ritenuta dalla vastissima maggioranza parlamentare di dare un segnale forte ai mercati e non disponendo di una fonte tipica rafforzata a livello intermedio tra la legge costituzionale e la legge ordinaria, fu liberamente deciso all'epoca di procedere all'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato a mezzo di una riforma Costituzionale¹²⁴.

La seconda peculiarità consiste nel fatto che viene inserito nel testo costituzionale un nuovo principio – quello dell'equilibrio tra entrate e spese – e l'introduzione di un nuovo principio dal punto di vista della pratica e dell'ermeneutica costituzionale è sempre un gioco a somma zero. Quello che si vuole sostenere è che il principio di equilibrio tra entrate e spese è suscettibile di divenire elemento oppositivo in qualunque giudizio di bilanciamento con gli altri principî costituzionali, in particolare con i diritti sociali. In questo senso la teoria dei diritti finanziariamente condizionati trova in un appiglio forte in Costituzione e il principio rischia di poter continuamente operare come strumento ostativo rispetto alla tenuta dei diritti di prestazione¹²⁵.

Il carattere concretamente rivoluzionario della riforma del 2012 è tuttavia un altro: nel recepire il meccanismo del *no credit without control* essa realizza quella sintesi tra credito e sovranità, che si esprime nell'intima connessione tra

¹²³ La Spagna invece ha adottato una modifica costituzionale con la revisione dell'articolo 135 della Costituzione si veda in proposito L. FERRARO, *La crisi finanziaria dello Stato autonomo spagnolo*, in Rivista AIC n. 4/2012, 13 novembre 2012.

¹²⁴ Insiste invece sul carattere in qualche modo dovuto della modifica costituzionale Caravita: “questi cambiamenti sono di una importanza capitale perché rappresentano un precedente difficilmente ravvisabile nelle esperienze statuali passate: alcuni Stati sovrani operano modifiche alle proprie Costituzioni (simbolo per eccellenza del loro essere *superiorem non recognoscens*) a causa del fatto che un altro ordinamento, a loro esterno, ha loro imposto di farlo!”, si veda B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17 2014, 17 settembre 2014; alla stessa maniera R. DICKMANN, *Governance economica, europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovane, Napoli, 2013, p 2 ss.

¹²⁵ Si veda in questo senso L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it* n. 3 2015; sul tema del bilanciamento tra principi costituzionali preesistenti e principio di equilibrio tra entrate e spese mi sia consentito citare L. SICA, *Cosa è vivo e cosa è morto della sentenza n. 10 del 2015 a quasi due anni dalla sua pronuncia*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, novembre 2016.

mercati finanziari e potere pubblico. Avanti all'avanzata di un nuovo blocco sociale costituente all'interno del quale la finanza risulta avere un ruolo determinante, la crisi del vecchio ordine e del blocco sociale del lavoro che fortissimamente aveva contribuito a costruirlo, appare evidente.

BIBLIOGRAFIA

A.A. V.V., *Tra imprese e istituzioni: 100 anni di Assonime*, Editore Laterza, 2011.

A.A. V.V., *La riforma del bilancio dello Stato. Atti del convegno di Campobasso 30 gennaio 2016*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

A.A. V.V., *Strutture di potere, democrazia, partecipazione*, Napoli, 1975.

A.A. V.V., *Il grande crollo. E' possibile un governo della crisi economica?* Mimesis Edizioni, 2010.

A.A. V.V., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, U.C., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre, 1991, Giuffrè, 1993.

A.A.V.V., *La governance economica europea*, Servizio del bilancio del Senato, n. 3, giugno, 2013.

A.A.V.V., *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2882, 2890, 2965, Servizio Studi del Senato, n. 322, 2011.

A

Alfano G., *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistemática disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 20 novembre, 2008.

ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in P. Rescigno (a cura di), *Strutture di potere, democrazia, partecipazione*, Napoli, 1975

B

Bachelet V., *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, Giurisprudenza Costituzionale, 1961.

Baratta R., *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in Federalismi.it, n. 17 del 2014.

Barca L., *Uscire da dove? La crisi del meccanismo unico*, Editori Riuniti, 1986.

BARTOLE S., *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, art. 76-82, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1979.

BARTHOLINI S., *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, CEDAM, Padova, 1957.

Bilancia P., *Il governo dell' economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2014.

Bilancia P., *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2014.

BOGNETTI G., *Costituzione de bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 giugno 2010.

Boni M., *2010-2015: cinque anni di giurisprudenza costituzionale sulla decretazione anticrisi*, in Federalismi.it, n. 5 del 2015.

Buchanan J. M., *Stato, mercato e libertà*, ed. it. Il Mulino, 1989.

BUCHANAN J. M. , WAGNER R. E., *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, a cura di D. Da Empoli, Armando Editore, Roma, 1997.

Butturini D., *Portogallo: le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 30 maggio, 2011.

C

Cabras D., *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2013.

Calvano R., *La tutela di diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionali ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3 del 2013.

Caravita V., *Il federalizing process europeo*, in Federalismi.it, n. 17 del 2014.

Carlassare L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, *Costituzionalismo.it*, fasc.3/2015.

Carosi A., *La tutela degli equilibri di finanzia pubblica e il giudizio incidentale dinanzi alla Corte Costituzionale italiana*, Relazione al Convegno su *L'eccezione di incostituzionalità (controllo successivo)*, Roma, 2012.

Cassese S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2015.

Castronovo V., *Storia economica dell'Italia. Dall'ottocento ai giorni nostri*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2013.

Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

Chessa O., *La legge di Bryceland. Saggio sulle costituzioni rigide e flessibili e sulla sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4 del 2013.

D

D'ALOIA A., voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2016.

De Grazia D., *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus* n. 7 del 2012.

De Ioanna P., *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013.

Della Cananea G., *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 1 del 2014.

Della Morte M., *Pareggio di bilancio e vincoli costituzionali*, in (a cura di) F. Boccia, M. Della Morte, G. Palmieri, *La riforma del bilancio dello Stato. Atti del convegno di Campobasso 30 gennaio 2016*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

Di Renzo L., Perrone Capano R., (a cura di) *Diritto della finanza pubblica europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

Donati F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2013.

E

Esposito R., *Due. La macchina della teologia politica e il posto del pensiero*, Einaudi, Torino, 2013.

F

Fantacci L., Papetti A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2013.

Ferlazzo Natoli L., *Fattispecie tributaria e capacità contributiva*, Giuffrè, 1979.

Ferrara G., *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, 2006.

Ferrara G., *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 de 2013.

Ferraro L., *La crisi finanziaria dello Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2012.

Ferrarese M. R., *La crisi finanziaria tra stati e mercati e il "mondo 3" dell'economia globale*, in *Democrazia e diritto*, Franco Angeli, n.3-4, 2012.

Fioravanti M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*. Edizioni Laterza, 2009.

Foucault M., *Nascita della Biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2015.

G

Gabriel F., *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013.

Gambino S., (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, 2015.

Gallino L., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, 2011.

Ginsborg P., *Storia d'Italia. Dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, 1989.

Giovanelli A., *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4 del 2013.

Grasso G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della crisi*. Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

Grasso G., (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario di Como, 20 novembre, 2015, Editoriale Scientifica, 2015.

Grasso G., *Crisi economica-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali* (in margine a “La separazione dei poteri” di Gaetano Azzariti), in *Rivista AIC*, n. 2 del 2015.

Graziani A., (a cura di) *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, 1972.

Gneist R., Jellinek G., *Legge e bilancio. Legge e decreto*, (ed. it. a cura di) C. Forte, Giuffrè, Milano 1997

H

Harvey D., *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, 2005.

L

LOCKE J., *Due trattati sul governo*, UTET, Torino, 2010

Longo M., *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della Costituzione*, Giappichelli, 1960.

Lucarelli A., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, 2013.

Luciani M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 2011.

Luciani M., *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 1996.

Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi*

economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Varenna, 20-22 settembre 2012.

Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 2013.

Lupo N., Ibrido R., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra fiscal compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.2 del 2017.

M

Mangiameli S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2013.

Manzoni I., *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, 1965.

Marotta S., *Le nuove feudalità. Società e diritto nell'epoca della globalizzazione*, Istituto Italiano per gli Studi filosofici, Napoli, 2007.

Marongiu G., *Lo statuto dei diritti del contribuente*, Giappichelli, 2008.

Marè M., Sarcinelli M., *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?* Relazione al Seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 2013.

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

MEDISON J., *The papers of James Madison*, XIII, Charlottesville, 1981. P 24 (trad. it. di P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien regime e rivoluzione*, EUM, Macerata, 2007.

Mercati L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi*, n. 2 del 2014.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1976.

Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, ristampa 1998.

Mortati C., (voce) *Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1962.

Mortati C., *Commento all'articolo primo della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12 Principi fondamentali*, Zanichelli, 1975.

Morrone A., *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*. Giappichelli, 2015.

Morrone A., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2014.

Moschetti F., *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, 1973.

Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Monorchio A., L. G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, 2011.

Musu I, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, Il Mulino, 2012.

N

Napolitano G., *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5 del 2012.

M. P. Natri, *Profili fiscali dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Diritto della finanza pubblica europea*, a cura di L. Di Rienzo e R. Perrone Capano, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008.

Napolitano G., *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2012.

NITTI, F.S., *Principi di scienza delle finanze*, L. Pierro, Napoli, 1912.

O

Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

O' Connor J., *La crisi dello stato fiscale*, ed. italiana, Einaudi, 1979.

P

Palma L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, EDITORE, 1910.

Patrino L., *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbanck) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2011.

Pinelli C., *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2016.

Pinelli C., *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti fra queste e gli ordinamenti nazionali*, Relazione in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 2012.

Pennesi F., *Il programma OMT ed il controllo giudiziale delle Corti Supreme Europee sull'azione della BCE*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2016.

Pedone A., Gallo F., *Imposte e sviluppo economico*, a cura di A. Pedone e F. Gallo, in coll. con F. Gastaldi, M.G. Pazienza, F. Vitale, L. Carpentieri, E. Marchetti, L. Salvini, in A.A. V.V., *Tra imprese e istituzioni: 100 anni di Assonime*, Volume 3, editore Laterza, 2011.

Perez R., *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013.

Perez R., *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, n. 10 del 2012.

Pesole D., *I debiti degli italiani. Quello che ognuno deve sapere sui nostri conti pubblici*, Editori Riuniti, 1996.

Piketty T., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014.

Pitruzzella G., *Chi governa la finanzia pubblica in Europa?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2012.

R

Raffaelli L., *La fabbrica del disavanzo. La crisi fiscale dello Stato italiano*, De Donato, Bari, 1982.

Repetto G., *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in (a cura di) G. Azzariti, *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005.

Ricca Salerno G., *Scienza delle finanze*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1888.

RITTER G. A., *Storia dello stato sociale*, Laterza, Bari, 2011.

Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, 2007.

Rivosecchi G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 1 del 2011.

Rossano D., *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso "Grecia" e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *Federalismi.it.*, n. 5/2015.

Rossi S., *La politica economica italiana 1968-1998*, Editori Laterza, 1998.

Russo F., *L'Unione Europea come fuga dalla democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2011.

S

Salerno G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli di limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3 del 2012.

Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012.

Silvestri G., *Apertura dei lavori*, in Seminario di studi *il Principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, 2013.

Stiglitz J. E., *Il ruolo economico dello Stato*, (a cura di) A. Heertjie, Il Mulino, 1992.

Streeck W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad. it., Feltrinelli, 2013.

Sica V., *Osservazioni sulla «legge del bilancio» (art. 81 della Costituzione)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 15 del 1960.

Schmitt C., *Stato, grande spazio, nomos*, A cura di Günter Maschke, Adelphi, 2015.

Strianese L., *Il bilancio nazionale: le riforme nella storia*, in *Innovazione e diritto*, n. 1 2011.

T

Tesauro G., *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Milano, 2010.

Teubner G., *Il costituzionalismo della società transnazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2014.

Tosato G. L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al Seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 2012.

Tosato G. L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, Relazione al Convegno annuale della società di Diritto Internazionale (SIDI), Genova, 2012.

Torre A., *Regno unito*, Il Mulino, Bologna, 2013

V

Vegas G., *Il bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2014.

Z

Zagrebelsky G., P.P. Portinaro, J. Luther, *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, 1997.

Zagrebelsky G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, 2013.

Zumbini, La sentenza sul Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013.