

Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*

di Giuseppe Di Gaspare

20 novembre 2019

Sommario: 1. Atto Unico Europeo e dinamiche della spesa pubblica. – 2. Il circolo virtuoso della ottimizzazione della spesa pubblica e il pareggio di bilancio nella prima repubblica. – 3. Abbandono del principio del pareggio di bilancio e passaggio alla seconda repubblica. – 4. Modulo spartitorio e compromesso storico nelle procedure parlamentari della legislazione di spesa. – 5. Razionalizzazione e accelerazione della spesa pubblica: la legge finanziaria. – 6. Fine del compromesso storico e accentramento della legislazione finanziaria nel governo. – 7. La condivisione della sovranità monetaria nella UE e la costante anelastica del *deficit spending*. – 8. Occultamento della legislazione di spesa e abdicazione della sovranità finanziaria.

1. Atto Unico Europeo e dinamiche della spesa pubblica

Il tema della riforma dell'art. 81 Cost. irrompe nella agenda politica negli anni '80 a seguito delle modifiche dell'assetto istituzionale della Comunità Europea derivanti dall'attuazione dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986. La completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali prevista per il 1991/92 rendeva cruciale il raggiungimento dell'equilibrio finanziario dello Stato e dunque la messa sotto controllo delle dinamiche del debito pubblico in modo da contenerne i crescenti oneri derivanti dall'apertura della concorrenza in un mercato dei capitali e degli investimenti finanziari caratterizzato da una pluralità di monete e tassi di inflazione diversificati tra i vari paesi comunitari e dischiuso anche ai capitali extracomunitari. La concorrenza monetaria metteva anche sotto pressione la tenuta e il coordinamento delle politiche monetarie assicurato dal Sistema Monetario Europeo. Lo SME, dunque, a seguito dall'adozione dell'AUE manifestava evidenti sintomi di tensione¹. I piani, cosiddetti di rientro dal debito pubblico, più proclamati che praticati, nonostante la incombente tempistica della liberalizzazione dei movimenti dei capitali dell'AUE, continuavano a rimanere lettera morta, lasciando ogni governo al successivo l'ingrato compito di metterli in opera.

* Relazione al Convegno di Pisa, 7 novembre 2018.

¹ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 1° ed., Padova, 2003, 187 ss.

L'approssimarsi della completa apertura del mercato dei capitali dava intanto linfa alla speculazione sulla lira ed il costo del servizio del debito pubblico aumentava conseguentemente di anno in anno. Anche allora il dibattito verteva intorno alla modifica dell'articolo 81 Cost. per adeguarlo ai criteri di equilibrio finanziario e al pareggio sostanziale del bilancio in vista del passaggio alla moneta unica europea che avrebbe ulteriormente ristretto i margini di manovra finanziaria dei singoli Stati.

2. Il circolo virtuoso della ottimizzazione della spesa pubblica e il pareggio di bilancio nella prima repubblica

Alla fine degli anni '80, la lettura corrente dell'art. 81 era nel senso che esso non contenesse limiti al ricorso all'indebitamento da parte dello Stato. A leggerlo, invece, senza mediazioni dottrinarie, il testo dell'articolo sembrava portare a tutt'altra conclusione e cioè che l'art. 81 così come formulato contenesse invece l'obbligo del pareggio sostanziale del bilancio. La conseguenza era perciò che non fosse necessaria alcuna modifica, bensì che si trattasse solo di applicarlo². Per quanto isolata, questa interpretazione dell'art. 81 trovava conforto negli scritti di Luigi Einaudi, costituente già governatore della Banca d'Italia e presidente della Repubblica negli anni '50, per il quale l'art. 81 costituiva: *"il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano maggiori spese alla leggera senza avere prima provveduto alle relative entrate"*³.

C'era dell'altro, l'art. 81, letto unitamente all'art. 100, 2° comma della Costituzione, stabiliva un meccanismo di controllo e revisione della spesa e della finanza pubblica allargata, di "ottimizzazione della spesa pubblica"⁴, che potremmo definire oggi, con retrodatazione terminologica dell'anglicismo corrente, la regolazione costituzionale della *spending review*. Un controllo di legittimità e di gestione sulla spesa pubblica incentrato sul ruolo della Corte dei Conti. In base alla suddetta disposizione costituzionale, la stessa Corte – è il caso di ripeterlo, visto che l'articolo è tuttora formalmente vigente – *esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*. Come si vede un controllo di gestione, e non solo di legittimità, i cui esiti devono essere trasmessi alle "Camere", le quali, rese edotte dai referti analitici della Corte sullo stato della finanza pubblica, in presenza di obiettivi obsoleti, carenze e malversazioni della spesa pubblica, hanno tempo e modo di apportare modifiche alla legislazione di spesa in vigore, dato anche il correlato obbligo, cui è tenuto il Governo, di rendere i conti presentando alle Camere, insieme al bilancio, il rendiconto consuntivo. Il pareggio di bilancio e quindi un tetto alla spesa, grazie alla rivisitazione analitica degli effetti della spesa pubblica sulla base dei riscontri della stessa Corte dei Conti e del Governo, avrebbe dovuto attivare il circuito virtuoso della spesa, mettendo il Parlamento e il Governo in condizione di apportare,

² G. DI GASPARE, *Ritorno alla prima repubblica*, in *Il progetto*, 1991, 114.

³ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, 1956, 205.

⁴ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 100.

di ridurre o di sopprimere dei capitoli di spesa inefficienti, indicando al contempo altre finalità cui destinare le somme liberate in modo da perseguire costantemente una rimessa a punto delle politiche pubbliche senza ricorrere alla logica incrementale di prevedere nuove spese o entrate. Un metodo di ottimizzazione della spesa pubblica che potrebbe essere ancora attivato, stante la perdurante vigenza dell'art 100 Cost.⁵

3. Abbandono del principio del pareggio di bilancio e passaggio alla seconda repubblica

La regola del pareggio sostanziale di bilancio in effetti era stata sempre rispettata fino al *turning point* costituito dalla sentenza n. 1/1966 della Corte Costituzionale che aprì invece la stagione del ricorso all'indebitamento come mezzo ordinario di finanziamento della spesa pubblica. A ben vedere, la pronuncia della Corte non metteva apertamente in discussione il principio, sotteso anche a precedenti decisioni della stessa, del pareggio di bilancio, in quanto la Corte, pur ribadendo, a proposito della copertura pluriennale della spesa, "... che il precetto costituzionale riguardi anche gli esercizi successivi a quello nel quale ha inizio una spesa che si protragga nel tempo"⁶, apriva una breccia nelle modalità per fare fronte alla spesa. Nel consentire una maggiore flessibilità nella indicazione delle coperture per le annualità future, la pronuncia faceva cenno, quasi un *obiter dictum*, a "*l'emissione di prestiti e via enumerando*", legittimando in questo modo la prassi, ben presto affermatasi nelle singole leggi di spesa, di affidare il compito del reperimento delle risorse finanziarie - ivi incluso il ricorso all'indebitamento - a successivi provvedimenti di competenza del ministro del Tesoro. Il rinvio ad una misura tecnico-contabile che, in ragione dell'*obiter dictum*, in realtà consentiva l'aggiramento del vincolo del pareggio di bilancio attraverso, tra l'altro, l'inclusione nel *via enumerando*, accanto ai *prestiti*, anche de *l'emissione* di titoli del debito pubblico. Nelle prime note dottrinarie si poneva l'accento soprattutto sulla maggiore libertà di manovra riconosciuta al decisore politico, svincolato in questo modo da pastoie contabili ragionieristiche troppo stringenti rispetto ai possibili andamenti futuri del ciclo finanziario⁷. Così formulata e così commentata la decisione della Corte era a lungo rimasta in un cono d'ombra, non essendo chiaramente evidenziato l'effetto eversivo del sistema pregresso, per cui nei lustri successivi la possibilità di ricorrere all'indebitamento era finita con l'apparire come una modalità, tra le altre, di reperimento dei mezzi con cui fare fronte alle spese ed in questo senso già implicita nel testo costituzionale. Il contrasto tra l'interpretazione letterale dell'art. 81, ancorato al rispetto della parità sostanziale, e la prassi, costituzionalmente avallata dalla Corte Costituzionale, del ricorso all'indebitamento conduceva al seguente paradosso. Se il pareggio sostanziale sembrava avere un saldo baluardo nella Costituzione, il problema di un più stringente coordinamento delle finanze pubbliche degli Stati membri, necessario al passaggio alla moneta unica, poteva considerarsi già

⁵ Per il funzionamento di questo meccanismo si veda G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 103.

⁶ Cfr. sentenze n. 66 del 16 dicembre 1959; n. 31 del 6 giugno 1961 e n. 36 del 20 giugno dello stesso anno.

⁷ V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura finanziaria" nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 11, 1966, 4-34.

risolto dal Costituente nonostante la prassi ormai consolidata fosse di tutt'altro segno. In realtà la stessa Corte dei Conti si era adeguata da tempo all'interpretazione lassista. L'ultimo *rappel à l'ordre*, nel senso del richiamo al rispetto del pareggio sostanziale di bilancio, era forse rinvenibile nella relazione annuale del presidente della Corte dei Conti del 1972⁸. L'abbandono del principio del pareggio di bilancio negli anni '60, per quanto rimosso, finiva però con l'apparire di cruciale importanza nella nostra storia costituzionale. Se le modifiche delle forme di stato sono da riconnettersi essenzialmente allo slittamento del potere di controllo del bilancio, la transizione dalla prima alla seconda repubblica, di cui alla fine degli anni '80 si discuteva, sembrava doversi retrodatare alla seconda metà degli anni '60 dello scorso secolo, allorché all'abbandono del pareggio sostanziale di bilancio fa seguito la nuova formula politica del compromesso storico con l'eclissi dell'originario modello costituzionale "democratico liberale"⁹.

4. Modulo spartitorio e compromesso storico nelle procedure parlamentari della legislazione di spesa

Qualche cifra aiuta. Da uno studio del 2011 della Ragioneria Generale dello Stato si evince che la spesa complessiva del bilancio dello Stato italiano nel 1973 – espressa in euro e a prezzi attualizzati al 2009 – era di 159 miliardi. Dieci anni dopo, nel 1982, la spesa pubblica era più che raddoppiata, passando a 419 miliardi di euro. Nonostante i piani di rientro degli anni '80 e i vincoli del patto di stabilità introdotti negli anni '90, nel 2009 la spesa pubblica aveva raggiunto la cifra di 699 miliardi di euro. Dopo la crisi finanziaria dell'eurozona, nonostante *fiscal compact* e *six pact*, nel 2015 la spesa pubblica era arrivata a 850 miliardi di euro¹⁰. Nello stesso periodo, in termini di investimenti *pro capite*, sempre secondo la fonte citata, la spesa pubblica risulta quintuplicata. Quintuplicata! Ogni cittadino italiano dunque avrebbe dovuto "percepire" qualcosa come una quintuplicazione della quantità/qualità nella fruizione dei servizi infrastrutturali, burocratici e delle prestazioni sociali e sanitarie rispetto a quelli usufruiti negli anni '70. Miglioramento difficile però da rinvenire. Anzi, l'impressione è piuttosto di un andamento stazionario, se non declinante, perlomeno dopo gli anni '80 e comunque negativo negli anni '90 e nel nuovo secolo, anche per l'incremento della pressione fiscale diretta ed indiretta *pro capite* per l'accesso a servizi in precedenza gratuiti. Questo quadro statistico di finanza pubblica apre su di uno scenario retrospettivo di riflessione più ampio. Non è possibile infatti rendersi bene conto dell'impatto sistemico sulle istituzioni repubblicane dell'abbandono del principio del pareggio di bilancio, se l'attenzione rimane circoscritta all'esegesi del testo costituzionale. La torsione interpretativa della sentenza n. 1/1966 si spiega solo se si tiene presente quel contesto storico, politico ed economico e l'incapacità allora palesatasi della classe politica nazionale di gestire la transizione alla modernizzazione del paese a fronte della rottura di precedenti equilibri di sottosviluppo intervenuta per

⁸ G. DI GASPARE, *Ritorno alla prima repubblica*, cit., 115.

⁹ G. DI GASPARE, *Ritorno alla prima repubblica*, cit., 114.

¹⁰ Cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La Spesa dello Stato dall'Unità d'Italia*, in particolare i diagrammi 3, 5, 7.

effetto dell'accelerata crescita economica del paese negli anni '50. Ampliando la prospettiva si può osservare come il mutamento costituzionale non riguardi solo l'art. 81 ma investa progressivamente anche le altre macro norme di costituzione economica, in primo luogo l'art. 47, posto a salvaguardia del risparmio privato dall'inflazione. Negli anni '80 l'incremento della pressione fiscale indiscriminata viola anche il limite della "capacità contributiva", previsto dall'art. 53 della Costituzione, che ormai non si sa più in cosa consista.

La rottura dell'equilibrio macroeconomico costituzionale ha lasciato una traccia indelebile nei grafici relativi all'andamento del debito pubblico e dell'inflazione. Entrambi gli indici dopo il 1966 si impennano. Prende allora avvio un percorso combinato tra politica di bilancio e politica monetaria che si interrompe - o per meglio dire si trasforma - solo con il passaggio all'euro e le cui dinamiche andrebbero meglio ripercorse nella loro interazione. Inflazione e indebitamento sono state le due leve, sincronicamente o alternativamente utilizzate, per promuovere la crescita della spesa pubblica lasciando invariata in un primo momento la pressione fiscale¹¹. Dopo Maastricht anche la pressione fiscale, in vista dell'entrata in vigore dell'euro, è destinata a crescere, quasi a surrogare la leva monetaria, divenuta indisponibile con la condivisione della sovranità monetaria nella UEM.

La cesura tra la prima e la seconda repubblica è dunque antecedente agli inizi degli anni '90. Tangentopoli è solo un ricambio generalizzato di ceto politico ma non di sistema. Piuttosto sembra una operazione trasformistica, un serrare le fila di un ceto politico segnato in particolare dal tentativo di stabilizzazione del potere politico con la riforma elettorale. La retrodatazione agli anni '60 dà ragione del mutamento della mentalità politica allora intervenuto, icasticamente riassunto nella formula del "modulo spartitorio". *"Se da tutto questo si vuole trarre non una conclusione, ma quanto meno un'impressione e un'ipotesi sulla società italiana degli ultimi quindici anni, si può dire che in essa gli interessi esprimono domande appropriate e le loro rappresentanze politiche si limitano ad erogare, attraverso le sedi istituzionali, risposte esattamente simmetriche a tali domande, ciascuno spingendo per gli interessi che ritiene lo sostengano. Sotto questo profilo, il modulo spartitorio non è interno al blocco di potere democristiano, ma opera più largamente, coinvolge anche le altre parti sociali e politiche. Certo è diversa la misura delle diverse appropriazioni, ma colpisce il fatto che nessuno sembri avere posseduto una strategia meno immediata e diretta di quella che esse sottendono"*¹².

L'abbandono degli accordi di BW all'inizio degli anni '70 svincola anche l'emissione monetaria. Venuta meno la necessità di garantire la parità del cambio con il dollaro, la politica monetaria espansiva diviene un'opzione perseguibile. La piega spartitoria preme sulla spesa pubblica, che può essere finanziata in *deficit* con acquisto dei titoli del debito pubblico da parte della Banca d'Italia come acquirente di ultima istanza, ma, nonostante sia stato rimosso il baluardo del pareggio sostanziale, a contenere il pieno dispiegamento del *deficit spending* rimangono ancora le duplici

¹¹ La c.d. politica dei due forni, cfr. sul punto G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 171.

¹² G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

barriere rappresentate dall'art. 81, 3° comma, che vieta che con la legge di bilancio si possano “stabilire nuovi tributi e nuove spese”, e dall'art. 81, 4° comma, per il quale “ogni altra legge” di spesa deve “indicare i mezzi per farvi fronte”. Una strettoia parlamentare costituita dall'approvazione di singole leggi di spesa. Tempi lunghi, dunque, considerando anche il passaggio bicamerale. La pressione politica per l'accelerazione procedurale trova sfogo nella modifica dei regolamenti parlamentari del 1971, per effetto della quale l'approvazione delle singole leggi di spesa è rimessa alle Commissioni parlamentari in sede deliberante. L'accelerazione non sortisce però gli effetti sperati. Alla prova dei fatti la nuova procedura si rivela invece controproducente. Le insistenze clientelari e lobbistiche hanno ora un bersaglio più preciso cui rivolgersi e le pressioni sulle Commissioni si assommano e possono finire con l'elidersi. La minoranza qualificata può paralizzare il procedimento legislativo minacciando di porre il veto all'approvazione della legge in Commissione con il rinvio all'aula. A complicare il quadro, il simmetrico potere di avocazione all'aula, se richiesta da almeno 50 deputati. L'impasse è un *trade off* della situazione politica in Parlamento, con il partito comunista in grado di condizionare l'esecutivo ritirando l'appoggio esterno, la cosiddetta “non sfiducia”, ma impossibilitato ad essere ricompreso palesemente nella maggioranza parlamentare, dato il perdurante collegamento ideologico con il blocco sovietico. In quel contesto la riforma dei regolamenti parlamentari rappresentava l'espedito tecnico della formula di governo del “compromesso storico”. In questo modo il partito comunista, pur non rappresentato al governo, era posto in grado di codeterminare con il voto o il veto in Commissione le politiche legislative del governo.

Nonostante ciò in quegli anni la soluzione obbligata della formula compromissoria non porta ad una accelerazione dell'iter legislativo delle leggi di spesa. Come è possibile constatare dagli annuari parlamentari il numero delle leggi promulgate si riduce rispetto alle legislature precedenti. Neppure la scarsa trasparenza del dibattito, con il rinvio dell'esame del disegno di legge a comitati interni redigenti che non verbalizzano le loro riunioni, sembra essere stato di grande aiuto per velocizzare il procedimento decisionale in Commissione.

Diviene allora necessario ricercare un altro percorso per superare le residue barriere dell'art. 81, 3° e 4° comma; ma come farlo, stante che per stabilire “nuove e maggiori spese” è necessario comunque il ricorso a leggi che al contempo indichino anche i “mezzi per farvi fronte”?

5. Razionalizzazione e accelerazione della spesa pubblica: la legge finanziaria

La soluzione dell'enigma è l'invenzione della legge finanziaria (legge 468/1978). Vediamo un po' meglio come è avvenuto l'aggiramento dei limiti costituzionali. L'art. 81, 4° comma, stabilendo che “ogni altra legge” avrebbe dovuto indicare “i mezzi per farvi fronte”, mirava a mettere il Parlamento in condizione di effettuare una comparazione puntuale costi/benefici tra l'impegno di spesa proposto e i mezzi necessari per perseguirlo. Dovendosi logicamente intendere, dunque, in questo modo che l'enunciato “ogni altra legge” implicasse necessariamente una struttura tale da consentire di effettuare una siffatta comparazione. Di conseguenza tutte le leggi di spesa dovevano essere formulate in modo da mettere il Parlamento in condizione di

pronunciarsi consapevolmente sulla convenienza della loro adozione sulla base di una valutazione politica costi/benefici. Se si prescinde, invece, dal nesso comparativo, contestuale nello stesso provvedimento legislativo, e si sposta l'attenzione disgiuntamente sulle "spese" e sui "mezzi", si può arrivare alla conclusione che una pluralità di spese e di entrate possano essere riunite in un'unica legge senza che sia possibile stabilire alcuna correlazione specifica funzionale tra le previsioni in entrata e quelle in uscita in essa contenute. Una legge siffatta, pur girando il senso del 4° comma dell'art. 81, facendo venire meno la comparazione costi/benefici, sarebbe comunque pur sempre "altra" rispetto alla legge del bilancio. Le modifiche, in essa disposte, alla legislazione vigente per nuove spese e nuove entrate, non sarebbero perciò imputabili formalmente alla legge di bilancio in modo da rispettare apparentemente il divieto dell'art. 81, 3° comma. Una legge così congegnata è appunto la finanziaria. "Altra" legge rispetto alla legge di bilancio, ma comunque di "accompagnamento" alla stessa. In essa vengono cumulate tutte le previsioni di nuove spese e di nuove entrate. Un provvedimento *omnibus* da approvare prima della legge di bilancio, in modo che le variazioni della legislazione finanziaria rimangano dunque al di fuori della legge di bilancio, osservandosi così nella forma il dettato costituzionale ma concretizzandosi, invece, nella sostanza la tentazione – già riscontrata da Luigi Einaudi – di "girare l'art. 81 rispettandolo nell'apparenza e violandolo nella realtà"¹³.

È appena il caso di ricordare come con la legge finanziaria, eliminandosi la valutazione di convenienza per ogni singola spesa di cui all'art. 81, 4° comma, sia stato definitivamente disinnescato il meccanismo di *spending review* di cui all'art 100, 2° comma, Cost. Nella discussione della legge finanziaria le Camere non sono più in grado di mettere in alcun modo in correlazione le spese con i mezzi per farvi fronte. L'entrata in scena della legge finanziaria nel 1978 ridimensiona la funzione politica delle Commissioni parlamentari e delle Camere, contrassegnando il tramonto della stagione politica del "compromesso storico". Non viene però meno la "competizione dissipativa" sulla spesa, alla quale, con la messa a regime dell'ordinamento regionale, si accompagna la progressiva deresponsabilizzazione dei centri di spesa nazionali e locali¹⁴.

6. Fine del compromesso storico e accentramento della legislazione finanziaria nel governo

Le vicende successive della legislazione finanziaria (formazione, struttura e articolazione della legge, modalità di presentazione, discussione e approvazione degli emendamenti) sono abbastanza note e non è il caso di riprenderle nel dettaglio. Esse sono caratterizzate da un susseguirsi di tecnicismi e sofisticazioni che riguardano in genere anche il procedimento di formazione della legge, anche se è nella procedura della finanziaria che le nuove tecnicità hanno trovato il loro terreno di cultura. Negli anni '80 e '90 si accentua lo slittamento del potere legislativo nel governo, anche se da un decennio all'altro cambiano le modalità del suo esercizio. Gli anni '80, infatti, si caratterizzano per lo spasmodico ricorso ai decreti legge e per l'affermazione della

¹³ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 158.

¹⁴ Cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 159 ss.

politica “del fatto compiuto”, che la loro continua reiterazione comporta, rendendo inevitabile, prima o poi, la loro conversione in legge. Negli anni '90, invece, dopo il fermo imposto dalla Corte Costituzionale alla decretazione di urgenza, il baricentro del potere governativo si è spostato sull'esercizio del decreto legislativo delegato. Anche le leggi finanziarie si adeguano ai nuovi moduli e nel loro testo aumentano i rinvii ai decreti legislativi di attuazione di specifiche misure, lasciando mano libera al Governo nella definizione dei dettagli significativi come l'individuazione dei destinatari/beneficiari degli interventi¹⁵.

Un cenno va fatto anche ad alcuni deboli tentativi in controtendenza per arginare le dinamiche fuori controllo della spesa pubblica. La legge n. 362/1988, di revisione della legge finanziaria n. 468/78, provò a limitare la spesa con la previsione di un tetto che nella prassi si è però rivelato piuttosto flessibile. Un qualche argine è percepibile solo a seguito del colpo di frusta causato dall'uscita dell'Italia dal Sistema Monetario Europeo (SME) nel 1991. Il salasso delle riserve, la svalutazione della lira del 30% sul marco e il rischio incombente di non agganciare l'ingresso nella moneta unica, impone, nel biennio successivo, una parentesi virtuosa. Le manovre finanziarie e di bilancio del 1992 (legge n. 498/92 e legge n. 359/92 per interventi urgenti) e del 1993 (legge n. 537/93), scritte senza equivoci semantici o ambiguità sintattiche, sortiscono effetti immediati di riduzione e relativa riqualificazione della spesa pubblica, introducendo in particolare il vincolo della destinazione delle nuove entrate all'abbattimento del debito, fissandone il tetto massimo al livello del 1992. Nella stessa direzione la coeva pronuncia della Corte Costituzionale n. 25/1993, sulla previa copertura degli impegni pluriennali di spesa, che riduce le maglie del ricorso all'indebitamento, facendo in qualche modo da tardivo parziale contrappasso alla precedente sentenza n. 1/1966¹⁶.

Chiusa la parentesi virtuosa del 1992/94, appaiono nuovi tecnicismi che rendono sempre meno decifrabili e certe le disposizioni legislative. La confondente tecnica della novellazione, la riduzione del numero di articoli con titolazioni degli oggetti parziali se non fuorvianti rispetto ai contenuti, articoli trasformati in una sequenza incoerente di commi con disposizioni tra loro sconnesse in modo da rendere difficile e contraddittoria la stessa espressione del voto all'atto della loro approvazione. Domina la fretta con il contingentamento del dibattito parlamentare e con l'introduzione di nuove modalità per comprimerlo o eliminarlo del tutto. Nel gergo parlamentare, con lessico stringato ma efficace, “tagliole”, “emendamenti canguri”. Più tradizionale, sempre efficace ed impiegato ad ogni stormire di fronda, il ricorso al voto di fiducia da parte del Governo. I rinvii contenuti, specialmente nelle leggi finanziarie, a decreti o regolamenti collegati aprono finestre a tempo determinato con l'ausilio, se del caso, di altre leggi di delega che generano a loro volta decreti legislativi emendabili con correttivi e quanto altro possa occorrere per confezionare il testo normativo in modo sempre più conforme e aderente alle esigenze specifiche dei loro sollecitatori e destinatari. Negli ultimi tre lustri del nuovo millennio diverrà usuale la sottrazione dei provvedimenti di spesa al dibattito grazie ai maxiemendamenti presentati *last minute* e votati a bruciapelo con l'apposizione del voto di fiducia da parte del governo. E' da aggiungere il dettaglio, sicuramente non marginale per completare il quadro di una legislazione di spesa a briglie sciolte, degli interventi emergenziali con gestioni fuori

¹⁵ Sullo slittamento del potere legislativo dalle Camere al Governo, cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 193 e 217.

¹⁶ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 210.

bilancio per i terremoti degli anni ottanta (Irpinia, Umbria, Marche), che troverà sfogo nel decennio successivo in altri eventi eccezionali meno infausti come Colombiadi, Olimpiadi e soprattutto le grandi opere¹⁷. Di rilievo per la crescita della spesa anche la "micro legislazione elettoralistica", tipica di ogni fine legislatura.

Vicende queste ultime peraltro note, che una ricostruzione retrospettiva approssimata, riassumendole nel loro insieme, consente di meglio cogliere nella loro dimensione di sistematico e crescente esautoramento delle Camere nella loro funzione di controllo della finanza statale. Considerate isolatamente queste vicende vengono in genere imputate ad un deterioramento dell'esercizio della funzione legislativa e quindi a problematiche emendabili con un affinamento delle tecniche procedurali e redazionali, in genere risolvibili con un adeguato corso di *drafting* legislativo e con l'adozione di nuovi strumenti analitici di previa valutazione degli effetti delle leggi in termini di impatto regolatorio (AIR) o di analisi tecnico normative della qualità della legge (ATN). Anche su questo piano la fenomenologia legislativa denota una costante inclinazione al degrado, efficacemente compendiata nel nuovo principio dell'"inseguimento del peggior precedente"¹⁸.

Ultimo ostacolo tuttora vigente alla concentrazione piena del potere legislativo e alla blindatura della legge finanziaria nelle mani dell'esecutivo rimane la doppia lettura che può dar luogo quantomeno a disallineamenti dei testi e a navette, a volte imbarazzanti, tra Camera e Senato per rimuovere fulminee quanto improvvisate inserzioni di disposizioni normative.

7. La condivisione della sovranità monetaria nella UE e la costante anelastica del *deficit spending*

Se si tengono presenti i dati forniti dalla Ragioneria generale della finanza pubblica e la costante propensione nel ventennio 1970 - 1990 a premere senza sosta sull'emissione monetaria e sull'indebitamento, non è difficile rendersi conto di come l'adesione alla Moneta Unica Europea sia stata vista come un vincolo esterno in grado di porre un freno alla svalutazione monetaria e alla crescita del debito pubblico. Un argine alla malattia autoimmune dell'aggressione al risparmio privato. Un rimedio a tutela del potere di acquisto eroso dall'inflazione e non più protetto, dopo che la scala mobile salariale è stata abrogata nel 1983, da adeguati meccanismi di salvaguardia. In questa prospettiva l'adesione all'accordo di Maastricht con la cessione della sovranità monetaria, a parità di condizioni con gli altri Stati aderenti, in cambio di stabilità monetaria e finanziaria appare uno scambio vantaggioso. Una strada obbligata per il contenimento dell'indebitamento per effetto del patto di stabilità e di crescita incluso nel Trattato, che avrebbe indotto il ceto politico, in pesante crisi di credibilità per l'esplosione di tangentopoli (1992 - 1994), a tenere sotto controllo le pulsioni spartitorie largamente diffuse al suo interno. In realtà queste ultime hanno trovato diverso sfogo ed alimento. La privatizzazione affrettata senza effettive competizioni di mercato e a prezzi di saldo delle partecipazioni statali, la liquidazione degli enti pubblici

¹⁷ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 198 ss.

¹⁸ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Astrid Rassegna*, 2007, 42.

economici e delle banche in mano pubblica sia di interesse nazionale sia locale, hanno fatto transitare significativi *asset* pubblici in capo a beneficiari privati, danneggiando al contempo il patrimonio pubblico - depauperato - e la finanza pubblica, la cui esposizione debitoria era destinata a rimanere sostanzialmente invariata con le entrate congiunturali derivanti dalle privatizzazioni destinate a coprire la spesa corrente piuttosto che a ridurre lo stock di debito¹⁹.

Nonostante non sia stato in grado di innescare il circuito virtuoso di *spending review* della spesa pubblica, il passaggio all'euro ha comunque messo al riparo la finanza pubblica dalle oscillazioni dei tassi di interesse e dal rischio di cambio, abbattendo gli oneri per il servizio del debito pubblico fino al propagarsi dall'anglosfera all'eurozona della crisi finanziaria e al crollo del debito pubblico della Grecia²⁰.

8. Occultamento della legislazione di spesa e abdicazione della sovranità finanziaria

Non si vede invece la ragione per la quale, una volta conseguito l'obiettivo dell'ingresso nella moneta unica, il governo italiano - e proprio a seguito della crisi del debito sovrano greco del 2009 - abbia aderito a criteri più restrittivi per il contenimento del *deficit* e dello stock di debito pubblico rispetto a quelli stabiliti nel "patto di stabilità e di crescita" concordati con il Trattato di Maastricht e validi - per quanto definiti "stupidi" da Romano Prodi per la assenza di margini di spazi di manovra - per tutti gli Stati aderenti con *deficit* annuo non superiore al 3% e un limite tendenziale del 60% nel rapporto debito pubblico/PIL²¹.

La maggiore flessibilità da attribuirsi agli Stati membri relativamente al rispetto del limite del *deficit* annuo, a seconda dello stock di debito accumulato, ha dato il via ad una diversificazione nel trattamento delle politiche di bilancio tra gli Stati aderenti all'euro. In base agli attuali parametri (*Six Pact e two Pact*) il *deficit* pubblico non deve superare lo 0,5% del PIL, mentre può arrivare all'1% per i paesi il cui debito pubblico sia inferiore al 60% del PIL. Inoltre, l'obbligo specifico per i Paesi con un debito pubblico superiore al 60% di rientrare entro tale soglia nel giro di 20 anni, si è tradotto per l'Italia in una tabella di marcia forzata estremamente gravosa ed impossibile da rispettare riducendo la nostra capacità di negoziazione dei saldi di *deficit* corrente nella trattativa con la Commissione in sede di semestre europeo, stante il rischio di attivazione della procedura di infrazione nei nostri confronti, in ragione, appunto, dell'impegno assunto del dimezzamento dello stock di debito pubblico dal 120% al 60% nell'arco del futuro ventennio. Lo spostamento del *focus* sui saldi di bilancio nel negoziato con la Commissione europea ha, inoltre, lasciato in un cono d'ombra la crescente opacità delle decisioni di spesa. Non deve trarre in inganno l'apparente ritorno al pareggio sostanziale di bilancio con la modifica dell'art. 81 della Costituzione ad opera della legge cost. n. 1/2012, giustificata con la necessità del recepimento del "Fiscal Compact". In realtà, il novellato testo dell'art. 81, accentua ulteriormente la

¹⁹ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 2° ed., Padova, 2015, 364 ss.

²⁰ G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011, 420 ss.

²¹ G. DI GASPARE, *L'art. 81 Cost. novellato: abdicazione della sovranità finanziaria e opacità della manovra di bilancio*, in *Diritto Costituzionale*, 2, 2018, 43 e ss.

marginalizzazione del Parlamento e non riattiva il meccanismo di *spending review* (ex art. 100 Cost.), affidando la soluzione del problema della revisione della spesa a commissari tecnici nominati *ad hoc*, ma sprovvisti di reali poteri di intervento. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, ora formalmente munito di "autonomia" costituzionale, ma i cui membri sono nominati dalla maggioranza²², circoscrive istituzionalmente la propria competenza alla verifica quantitativa dei saldi di bilancio in funzione del rispetto dei nuovi parametri di *deficit* e di decrescita del debito previsti dalla e nella procedura del semestre europeo di bilancio.

I cambiamenti lessicali introdotti dalla novella dell'art. 81 rispetto al testo previgente sono indicativi del completo ribaltamento dell'art. 81 originario con lo smantellamento anche dell'ultimo ostacolo all'esautoramento del ruolo del Parlamento ancora in vigore costituito dal precedente art. 81, 3° comma che vietava di stabilire nella legge di bilancio "nuovi tributi e nuove spese". La sostituzione dell'enunciato "Ogni altra legge" con "Ogni legge", nel novellato testo dell'art. 81, consente infatti di inscrivere nuove entrate e nuove spese direttamente nella stessa legge di bilancio rendendo non più necessaria la legge finanziaria. Rimosso il divieto dell'art. 81, 3° comma, si può fare a meno della legge finanziaria, sostituita ora dalla più "snella" "legge di stabilità" che ha essenzialmente di mira gli aggiustamenti necessari per la stabilizzazione dei saldi di bilancio nei margini negoziati e acconsentiti in sede comunitaria. La sostituzione della parola "spese" con "oneri" nell'art. 81, 3° comma, ora vigente, sposta l'attenzione sul mero riscontro contabile "quantitativo" della copertura degli "oneri". Nel testo attualmente vigente: "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte", nel testo previgente: "Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Negli "oneri" come mera misura contabile finiscono così per rifluire anche misure finanziarie di dubbia genesi e incerta utilità, quali gli oneri per il pagamento dei contratti derivati²³. In conclusione la tendenza a premere sulla spesa, a costo di far aumentare il debito, sembra tuttora la costante dominante per quanto rattenuta nella dinamica di crescita dal rispetto dei vincoli di compatibilità stabiliti in sede europea. Gli ultimi dati pubblicati da Banca d'Italia attestano il permanere di questa tendenza incrementale²⁴.

²² V. art. 5, legge cost. 1/2012 e art. 16, l. 243/2012, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

²³ G. DI GASPARE, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 28 marzo 2016.

²⁴ BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, novembre 2018.